



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO
Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**CORRUPCIÓN, OBRA PÚBLICA EN MÉXICO, PRACTICAS, PROCESOS Y ACCIONES
QUE FAVORECEN A LOS CONTRATISTAS LA ASIGNACION DE
OBRAS PÚBLICAS**

Tesina para obtener el grado de Maestría en:

Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Director de tesis:

Dra. Araceli Espinosa Márquez

Presenta:

Pablo Contreras Aponte

Puebla, Puebla Julio 2020



ICGDE

Resumen

En la actualidad uno de los principales fines del erario público recaudado en México está destinado a cubrir necesidades de infraestructura física que sirve para mejorar la movilidad y la vida de las poblaciones que así lo requieren, sin embargo, un problema adherido al sistema político es la gran corrupción que se vive dentro de las entidades gubernamentales y que desgraciadamente hasta nuestros días se realiza entre funcionarios y proveedores de servicios.

Cabe señalar que la corrupción es un problema que se vive desde hace mucho tiempo en la adjudicación de la obra pública en México, aquí se da el favoritismo a empresas que resultan ser de amigos que coludidos con servidores públicos cometen actos discrecionales para obtener ganancias abundantes sin medir muchas veces las consecuencias de durabilidad, calidad y seguridad. Para ello describiré y analizaré conductas que cometen los implicados y que sin embargo hasta ahora son imperceptibles a las leyes mexicanas.

Finalmente, todo este estudio ampliará el panorama que se vive actualmente en el sector público y a su vez servirá como guía para dar un argumento sustentado de lo que realmente sucede detrás de cada obra y como se establecen los criterios para su asignación.

Palabras clave:

Corrupción, Obras Públicas, Malas Prácticas, Procesos de adjudicación, Recomendaciones



ICGDE

Abstract

At present, one of the main purposes of the public treasury collected in Mexico is to cover physical infrastructure needs that serve to improve the mobility and life of the populations that require it. However, a problem that is attached to the political system is the great corruption that is experienced within government entities and that unfortunately is still carried out among officials and service providers.

It is worth mentioning that corruption is a problem that has been experienced for a long time in the awarding of public works in Mexico, here favoritism is given to companies that turn out to be of friends who collude with public servants and commit discretionary acts to obtain abundant profits without measuring many times the consequences of durability, quality and safety. For this purpose, I will describe and analyze the behaviors committed by those involved, which, however, are imperceptible to Mexican laws.

Finally, this whole study will broaden the panorama that is currently being experienced in the public sector and will serve as a guide to give a sustained argument of what really happens behind each work and how the criteria for its assignment are established.

Keywords:

Corruption, Public Works, Bad Practices, Award processes, Recommendations.



Agradecimientos y Dedicatorias

Cuando tome la decisión de estudiar una maestría, creí que regresar a un salón de clases sería pesado por el hecho de volver a tener una actividad académica que implicara trabajos y tareas además de los exámenes que siempre han sido el temor de todo estudiante. Al primero que daría gracias es a Dios por permitirme existir y por la oportunidad de seguir superándome. Este paso no lo hubiera realizado sin el apoyo que en todo momento me brindó mi esposa Ilse, que a pesar de mis ausencias en casa por el trabajo y por las clases siempre me demostró su paciencia y dedicación a nuestros hijos Pablo y José María que a pesar de no entender mi ausencia por estar pequeños siempre me recibían con abrazos abiertos.

Este logro se lo dedico a mis padres que sin ellos y sin su apoyo no hubiera podido estar en este lugar y en este tiempo, ellos son los que me enseñaron a ser el hombre que soy, además de que me enseñaron a vivir con valores suficientes para enfrentar la vida, a ser responsable con las decisiones que he tomado y sobre todo por haber estado ahí siempre para mí. Gracias.



ICGDE

Índice.

Introducción.	6
Objetivos	8
Capítulo 1	9
La obra Publica en México	9
1.1 Definición de obra pública	9
1.2 El procedimiento de obra pública	11
1.3 Adjudicación de contratos de obra pública.	13
1.4 Adjudicación de contratos por licitación pública.	13
1.5 Contratos adjudicados por invitación a cuando menos cinco personas, a cuando menos tres personas y por adjudicación directa.	16
1.6 El proceso de la obra pública en México	18
1.7 Adjudicación de contratos de obra pública	19
Capítulo 2	25
2.1 El concepto de corrupción	25
2.2 Corrupción estructural	26
2.3 Democracia y corrupción	27
2.4 ¿Cómo medir la corrupción?	31
Capítulo 3	37
3.1 La corrupción y la obra pública en México	37
3.2 Tipos de corrupción	37
3.3 Corrupción económica y social	39
3.4 Tipos de corrupción pública	41
Capítulo 4	43
4.1 Carretera Durango-Mazatlán	43
4.2 Sobrecostos de contratos en México.	45
4.3 Atraso en la edificación de hospitales en Chiapas	45
4.4 Prácticas de corrupción que hoy en día se realizan	46
4.5 Practicas existentes	51
Conclusiones generales.	48
Recomendaciones.	52
Bibliografía	55
Anexo (hipervínculo)	



Introducción

La ejecución de la obra pública es la actividad gubernamental primordial dedicada a la construcción de infraestructura física dentro del territorio mexicano. Al igual que en el resto del mundo, en México es a través de la obra pública que el gobierno da cumplimiento a objetivos de política pública. Sin embargo, construir obra pública no es tarea fácil y en cada nación se presentan problemas o retos para llevarla a cabo. Entre los desafíos están presentes las restricciones de financiamiento, pero también la corrupción. Este último problema parece ser particularmente recurrente por las características del proceso de construcción de infraestructura; suele involucrar múltiples entidades públicas y privadas en relaciones que pueden llegar a requerir varios años en completarse (Hawkins, 2013). Por lo anterior, la corrupción en la obra pública engloba al gobierno y a los contratistas.

La gravedad del problema es tal, que la evidencia internacional sugiere que la corrupción puede ser una parte importante del sistema de toma de decisión que lleva a malas construcciones, bajos sistemas de seguridad y bajos retornos de la inversión en infraestructura pública. Entonces, si se acepta que la construcción de infraestructura pública es fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, se puede afirmar que cuando los recursos públicos se pierden por actos corruptos se está enfrentando a un problema público (campos, 2015).

Aunque la corrupción está presente en cada rincón del orbe, es conocido que hay lugares más corruptos que otros, y pese a que se han desarrollado diversas teorías y estudios para saber por qué sucede esto, aún falta mucho para poder comprender cabalmente este fenómeno tan complejo.

En México, si hablásemos del valor de las obras podríamos decir que este ha bajado drásticamente desde 2009 en comparación con las grandes sumas monetarias que se gastan para realizarlas. Este problema tiene que directamente con la gran



corrupción que se presenta en el ámbito de gobierno y que esta inherente en la administración de la obra pública. Como es bien sabido la construcción ve afectada drásticamente en todo su ciclo o proceso hablando desde su planeación, presupuestación, contratación, ejecución, hasta su término, afectando así su utilidad y rentabilidad.

Cuando se adjudican los proyectos muchas veces se observan elevados montos de los contratos y en ocasiones existe un alto grado de dificultad técnica constructiva que hace que los proyectos se vuelvan difícil de monitorearlos y de darles seguimiento; esto a su vez permite que los contratistas oculten y a su vez aumenten los reales de las obras.

Es por ello que en diversos países y derivado de encuestas que se han realizado a nivel mundial han arrojado datos consistentes de que una mayor probabilidad de que se realicen sobornos en el sector de la construcción en comparación con otros sectores (Campos, Metrop: antídoto & la corrupción, 2016).

En este caso de estudio plantearé la siguiente pregunta ¿Qué tipo de actos realizan los funcionarios públicos en el ámbito de obra pública y no constituyen un delito en el proceso de licitación y ejecución de la misma y sin embargo comprenden una práctica de corrupción?

Si bien cada ente que ejecuta obra pública tiene para este concepto cerca del 80% de su presupuesto que se le destina cada año, mismo que está respaldado con su plan de Desarrollo Anual donde se describen los compromisos en cuanto a obras y acciones de desarrollo social se refiere.

Derivado de mi experiencia laboral he sido testigo de los actos en los que incurren los contratistas y los servidores públicos y que de manera personal me causa indignación el saber que debido a estos actos no honestos se niegan oportunidades a contratistas calificados. Por lo que me daré a la tarea de realizar una descripción



de las acciones que habitualmente cometen las partes involucradas en la asignación de obras públicas, para beneficiar solo a un grupo.

Objetivos.

Para este trabajo he propuesto tres objetivos que se estudiarán a su vez en cuatro capítulos:

En el capítulo primero estudiaré y describiré los tipos de acciones inadecuadas que realizan los funcionarios públicos en la administración pública y como intervienen en la distribución de obra pública y que a su vez no constituyen un delito en el proceso de licitación y ejecución de obra pública.

En el segundo capítulo, definiré y explicaré el concepto de la corrupción gubernamental y porque se encuentra presente específicamente en la obra pública.

En el tercer capítulo, analizaré y describiré los tipos de corrupción que prevalecen en nuestro país. Derivado del estudio de la teoría describiré los efectos negativos que propician estos actos indebidos.

En el cuarto capítulo describiré casos de obras que se vieron involucradas en actos de corrupción y de cómo afectaron a la sociedad. Para concluir el trabajo de análisis al que me estoy refiriendo, describiré casos recomendaciones hechas a los responsables de la administración, adjudicación y seguimiento de obras que permitan que los procedimientos sean más transparentes, y que permitan abrir una brecha de oportunidad para las empresas que cuenten con los mejores recursos humanos, técnicos y de infraestructura, para que el resultado de la obra pública sea un producto duradero y de calidad.



Capítulo 1

La obra Publica en México

1.1 Definición de obra publica

Como lo mencionaba anteriormente la obra pública es muy importante en nuestro País, no solo por el sentido económico, sino por su impacto social, por ello es relevante entender su conceptualización. El término de lo que es la obra pública en México partiremos de su fundamento legal y constitucional que parte del artículo 134 y que textualmente dice:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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



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

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias” (Artículo 134, 2012).

Partiendo de lo que señala el artículo 134 podemos decir que la obra pública se rige fundamentalmente por este.

En México no solamente la obra publica se trata de infraestructura nueva, el artículo 2 de la LOPSRMP señala “los trabajos que tengan *por objeto, construir, instalar, conservar, ampliar, adecuar, mantener, reparar, remodelar, modificar y demoler bienes inmuebles con cargo a recursos estatales o municipales o que por su naturaleza o por disposición de ley estén destinados a un servicio público o al uso común*”. (Artículo 2, fracción VII., 2003)

Cada uno de estos rubros como lo indica la ley están sujetos a llevarse a cabo por las dependencias a través de su dirección de obras siempre y cuando exista la necesidad que la misma sociedad demande o que en su caso las zonas de mayor prioridad así lo requieran.

Como señala el artículo 3 de la LOPSRMP textualmente dice “También se entenderá por obra pública aquella en que se utilice presupuesto público, los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su total terminación, incluyéndose cuando se requiera la transferencia de tecnología; los que tiendan a mejorar y utilizar recursos e infraestructura agropecuaria; así como los trabajos de exploración, localización, perforación,



extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales; el mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble”. (Artículo 3, 2003).

1.2 El procedimiento de obra pública

La ejecución de la obra pública es la actividad gubernamental primordial dedicada a la construcción de infraestructura física dentro del territorio mexicano. Al igual que en el resto del mundo, en México es a través de la obra pública que el gobierno da cumplimiento a objetivos de política pública. Sin embargo, construir obra pública no es tarea fácil y en cada nación se presentan problemas o retos para llevarla a cabo. Entre los desafíos están presentes las restricciones de financiamiento, pero también la corrupción. Este último problema parece ser particularmente recurrente por las características del proceso de construcción de infraestructura; suele involucrar múltiples entidades públicas y privadas en relaciones que pueden llegar a requerir varios años en completarse (Hawkins, 2013). Por lo anterior, la corrupción en la obra pública engloba al gobierno, a los contratistas, a los consultores y a los oferentes.

La gravedad del problema es tal, que la evidencia internacional sugiere que la corrupción puede ser una parte importante del sistema de toma de decisión que lleva a malas construcciones, bajos sistemas de seguridad y bajos retornos de la inversión en infraestructura pública. Entonces, si se acepta que la construcción de infraestructura pública es fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, se puede afirmar que cuando los recursos públicos se pierden por actos corruptos se está enfrentando a un problema público (Campos, 2015).

Aunque la corrupción está presente en cada rincón del orbe, es conocido que hay lugares más corruptos que otros, y pese a que se han desarrollado diversas teorías



y estudios para saber por qué sucede esto, aún falta mucho para poder comprender cabalmente este fenómeno tan complejo.

El destino de recursos monetarios a la obra pública constituye uno de los fines más importantes para la generación de empleos y bienestar económico de la sociedad, es por esto que es indispensable fiscalizar adecuadamente el destino y uso de estos recursos. Actualmente el dinero público no se administra de manera eficiente lo que propicia que muchas obras queden inconclusas, con deficiencias técnicas constructivas y en el peor de los casos sin operar.

Como lo describí anteriormente un factor detonante en la ejecución de este eje en México es la corrupción, es por ello que en este trabajo de investigación, como se menciona en la introducción, me planteo la siguiente pregunta ¿Qué tipo de actos realizan los funcionarios públicos en el ámbito de obra pública y no constituyen un delito en el proceso de licitación y ejecución de la misma y sin embargo comprenden práctica inadecuada que favorece a la corrupción?

1.3 Adjudicación de contratos de obra pública.

Mencionando los tipos de adjudicación que se realizan en el estado de Puebla la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Puebla, señala que todas las obras públicas sólo se podrán contratar mediante los siguientes procedimientos: (cita textual)

“1. Licitación pública.

2. Invitación a cuando menos cinco personas.

3. Invitación a cuando menos tres personas.

4. Adjudicación directa.” (Artículo 23, 2013)



Es por ello que en referencia a la cita anterior describiré la forma en que se lleva a cabo el procedimiento de cada uno de estos conforme a lo señalado en la ley.

1.4 Adjudicación de contratos por licitación pública.

La licitación pública tiene que ver con el procedimiento de asignar una obra a través de un concurso previsto por una convocatoria pública, en la que el estado o contratante otorga un contrato a la mejor propuesta que cumpla con las mejores condiciones técnicas y económicas mediante un procedimiento con las siguientes etapas: la convocatoria del concurso, la inscripción de las empresas a participar, la realización de la visita al lugar de la obra, la realización de la junta de aclaraciones, la presentación de propuestas técnicas y económicas, el dictamen de fallo, el fallo y finalmente la firma del contrato, debiendo cumplir con lo señalado en el artículo 27 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Puebla, que a la letra establece: (cita textual)

“ARTÍCULO 27.- El procedimiento de licitación pública se iniciará con la publicación de la convocatoria que emita el Comité; la cual podrá referirse a una o más obras públicas o servicios relacionados con la misma y deberá contener:

I.- El nombre, denominación o razón social del organismo convocante;

II.- La forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal, actividad y objeto social, así como de la personalidad de sus representantes, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos. La capacidad financiera deberá acreditarse a través de las declaraciones fiscales del último año o las provisionales que corresponda;

III.- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, lo cual será requisito para participar en la licitación. Los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medios de difusión electrónica que se establezcan para tal efecto;

IV.- La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos, así como la indicación, en su caso, de las propuestas que podrán presentarse a través de medios remotos de comunicación electrónica;



V.- La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de licitación, así como de las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;

VI.- La descripción general de la obra pública o del servicio y el lugar donde se llevarán a cabo los trabajos, así como en su caso, la indicación de las partes de los mismos que podrán subcontratarse;

VII.- El plazo de ejecución de los trabajos determinados en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio y terminación de los mismos;

VIII.- Información sobre los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían; Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla. Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos.

IX.- La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 55 de esta Ley;

X.- La indicación de que las bases no serán vendidas a empresas impedidas o inhabilitadas;

XI.- Los términos en que se desahogarán las fases de los procedimientos de adjudicación; y

XII.- Los demás requisitos generales que deban cumplir los interesados, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

Es preciso manifestar en este momento que la convocatoria de que se trate, deberá publicarse en los siguientes medios:

1. En el Periódico Oficial del Estado.
2. En el periódico de mayor circulación estatal a elección del ya citado Comité.
3. A través de medios electrónicos.

El Comité emitirá las bases para las licitaciones públicas, las que se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por el convocante (secretaría o dependencia de que se trate), como en los medios de difusión electrónica, a partir que se publique la convocatoria y hasta el tercer día hábil, previo al acto de presentación y apertura de posturas, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados su adquisición oportuna durante el periodo y contendrán en lo aplicable como datos mínimos lo siguiente:

I.- Nombre, denominación o razón social del organismo convocante;

II.- Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;

III.- Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen;

IV.- Fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones;

V.- Forma de comunicación del fallo y firma del contrato;

VI.- Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;



VII.- *La disposición de que las proposiciones sólo podrán presentarse en el idioma español y en moneda nacional. Para el caso de que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer la condición de que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago;*

VIII.- *La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas podrán ser negociadas;*

IX.- *Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos;*

X.- *Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;*

XII.- *Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione el organismo convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;*

XIII.- *Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;*

XIV.- *Datos sobre las garantías, porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan;*

XV.- *Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del período comprendido entre el segundo día hábil siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el cuarto día hábil previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;*

XVI.- *Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;*

XVII.- *Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio y terminación de los mismos;*

XVIII.- *Modelo de contrato al que se sujetarán las partes;*

XIX.- *Tratándose de contratos a precio alzado o mixto en su parte correspondiente, las condiciones de pago.*

XX.- *Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, el que deberá ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto;*

XXI.- *La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo, será sancionado de conformidad con la Ley de referencia; En lo que interesa al presente trabajo es preciso desde este momento resaltar que la propia Ley establece como requisito de cada convocatoria el que se señale la capacidad financiera que la empresa que pretenda licitar debe tener a efecto de poder participar en la licitación pública de que se trate. Por esto, queda de manifiesto desde este momento que la propia ley nos deja en claro que efectivamente la empresa constructora de que se*



trate debe contar con una capacidad económica o financiera suficiente para pretender adjudicarse un contrato de obra pública. Entre las fechas de publicación de la convocatoria para la licitación y la de presentación y apertura de proposiciones, deberá transcurrir un lapso de cuando menos diez días hábiles, debiendo el Comité vigilar que se cumpla con esta disposición, aunque, cuando no pueda observarse el plazo señalado en este artículo, porque existan razones justificadas de la dependencia o entidad solicitante de los trabajos o los servicios siempre que no tenga por objeto limitar el número de participantes, el Comité podrá reducir el plazo a no menos de seis días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria respectiva.”

Una vez cumplidos con todos los requisitos que señala la ley es evidente que todo interesado que satisfaga los términos tendrá la oportunidad de participar en el procedimiento de licitación, presentando sus propuestas.

Posteriormente el artículo 33 de la LOPSRMP cita textualmente: *“Las proposiciones que presenten los licitantes, se harán en dos sobres debidamente cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica. La documentación diferente a las propuestas podrá entregarse, a elección del licitante, en el mismo sobre que contenga la técnica o fuera de él”.*

1.5 Contratos adjudicados por invitación a cuando menos cinco personas, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

La ley de Obras Publicas contempla excepciones a la licitación pública que contempla el adjudicar obras sin tener estrictamente que realizar el procedimiento de licitación a que se refiere los puntos anteriores señalando que podrá contratar a través de procedimientos de invitación a cuando menos cinco personas, tres personas o de adjudicación directa en los siguientes casos en los que cito textualmente el artículo 43. (Artículo 43 , 2013)

I.- El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes u otros derechos exclusivos;

II.- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad pública o el ambiente de alguna zona o región del Estado como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;

III.- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;



IV.- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública, en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto, deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlo;

V.- Cuando se haya declarado firme la rescisión administrativa del contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en un procedimiento de adjudicación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

VI.- Realizada una licitación haya sido declarada desierta;

VII.- Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

VIII.- Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que se contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o jurídicas;

IX.- Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

X.- La obra a realizarse con recursos públicos sea parte terminación o anexa de obra concesionada a un particular, en cuyo caso podrá adjudicársele a él mismo, hasta por una cantidad similar a la inversión realizada o por realizar de la concesionaria;

XI.- Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

XII.- Por razón del monto de la obra resulte inconveniente llevar a cabo el procedimiento de licitación. En ningún caso, una obra podrá ser fraccionada para que quede comprendida, en el supuesto a que se refiere esta disposición; y

XIII.- Se trate de trabajos en los inmuebles a que hace mención el artículo 5º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como aquellos inmuebles y zonas protegidas que las leyes estatales protejan con el mismo espíritu y que cuenten con la autorización de la Autoridad competente. En los casos enlistados con antelación, la selección correspondiente deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado o el Municipio, lo cual se hará constar por escrito y deberá ser firmado por el titular de la dependencia o entidad a cuyo cargo sea la ejecución de los trabajos. En cualquiera de los supuestos citados, se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos a ejecutar. Ahora bien, para los procedimientos de invitación en comento, deberá contarse con un mínimo de cuatro y dos propuestas respectivamente, susceptibles de analizarse técnicamente. Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos. El acto de presentación y apertura de proposiciones, se llevará a cabo en sesión pública, en la cual la apertura de los sobres deberá hacerse ante la presencia de los correspondientes licitantes o de sus representantes. El fallo se dará a conocer públicamente en la sesión de apertura de proposiciones y



se redactará acta circunstanciada. En razón que ha quedado desarrollado de manera específica y clara los procedimientos de adjudicación de contratos de obra pública en el Estado de Puebla.”

1.6 El proceso de la obra pública en México.

En los siguientes apartados se elabora una descripción y análisis sobre el proceso que sigue la obra pública en México a la luz del contenido de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) en su última reforma.

El objetivo es estudiar el marco general que estructura formalmente los comportamientos en este asunto público. Por ello a continuación se desglosa el contenido por etapas de un proceso continuo y al interior de cada uno se examina la presencia de las dos características de interés: el poder de decisión unido al grado de discrecionalidad y la presencia de mecanismos de rendición de cuentas. El análisis se realizará identificando los momentos de tomo de decisión, destacando a los funcionarios y otras figuras involucradas, y las disposiciones que más luz pueden arrojar sobre la probabilidad de cometer actos corruptos.

Desde el año 2000, todo tipo de obra pública en el gobierno federal está controlada por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Su contenido principal es atender al contenido del artículo 134 Constitucional según el cual, los recursos dedicados a la obra pública deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez de modo que aseguren para el estado mexicano las mejores condiciones económicas en cualquier contratación.

De acuerdo con el tercer artículo de la LOPSRM son obras públicas “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar, y demoler bienes inmuebles. De manera particular la obra pública asociada a proyectos de infraestructura se define como:



VIII. Obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura: las obras que tienen por objeto la Construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la Prestación de servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, Educación, salud y energético; (LOPSRM 2016)

Cabe destacar que, para ejecutar proyectos de obra pública, la LOPSRM dota de atribuciones en la materia a los tres niveles de gobierno: desde el federal hasta el municipal. Todos tienen la posibilidad y responsabilidad de ejecutar obra pública en el ámbito de su competencia. De modo que, en cualquier nivel de gobierno la definición de obra pública aplicable es la citada en las líneas previas y es la que sirve de referencia en el presente estudio.

1.7 Adjudicación de contratos de obra pública.

Como señala La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) las obras debieran de ser contrataciones efectuadas mediante licitación pública para que fuera un proceso más transparente, sin embargo este procedimiento no siempre tiene existencia ya que la misma ley contempla sus excepciones.

En este sentido se establecen una serie de contrataciones que pueden ser exceptuadas de cumplir con la Ley de Obras, sin garantizar que los regímenes que se usen en sustitución cumplan con lo mandado en la Constitución.

Una de las maneras en las que trabajan actualmente todas o en su mayoría las dependencias gubernamentales y que a su vez contraponen a lo que señala la Constitución en su artículo 134, es la de otorgar contratos por adjudicación directa que contempla la Ley de Obras vigente. Bajo este procedimiento de contratación, se otorga un contrato sin concurso a una empresa y en ocasiones no se constata si



cuenta con la capacidad técnica y financiera para ofrecer el servicio con calidad y a precios de mercado. En estos caso el Estado no promueve las mejores condiciones de contratación, en cuanto a precio, calidad y oportunidad de las obras.

Partiendo de lo citado anteriormente, la falta de contrapesos, la carencia de buenas prácticas y la adjudicación directa son factores que evitan la contratación competitiva de obra pública en el país y elevan los riesgos de corrupción en sus distintas etapas.

"La corrupción promueve proyectos de obra pública innecesarios, de baja rentabilidad económica y social, a precios elevados y de baja calidad" (Orozco, 2016).

México Evalúa presentó a finales de abril de 2016, la Métrica de Transparencia de la Obra Pública (Metrop) (Campos, Metrop: antídoto & corrupción, 2016), una herramienta que calificó las fases de precontratación, contratación y postcontratación.

Las peor calificadas son las correspondientes a la postcontratación o ejecución del contrato.

Entre las prácticas más preocupantes del gobierno mexicano, se enlista la preparación técnica deficiente de los proyectos, la validación "amistosa" de los mismos por parte de algunas consultoras, así como la falta de transparencia y monitoreo de la edificación de la obra.

El organismo hizo una serie de sugerencias, apegadas a buenas prácticas internacionales, para mejorar la transparencia de la obra pública en México y hacerla más transparente mediante las siguientes fases:

PRECONTRATACIÓN. – Es la fase de la inversión pública en la que se prepara el proyecto de obra. Abarca la identificación y caracterización de necesidades y de



problemas por resolver con infraestructura, la evaluación de alternativas para atenderlas, la valoración específica de un proyecto (por medio de su factibilidad económica, técnica, legal y ambiental), la presupuestación, así como el diseño de los requisitos y procesos para la contratación de la obra pública.

En esta etapa algo lo preocupante es que en la actualidad no se realizan diagnósticos puntuales y objetivos sobre los problemas o carencias en infraestructura, ya que los que los realizan en ocasiones no son personas que tengan afinidad con la planeación o simplemente no cuentan con el conocimiento técnico del problema. En mi experiencia laboral he observado que los proyectos de justificación del proyecto están hechos solo para satisfacer necesidades políticas o solo están definidos por el poder ejecutivo, que limitan la verdadera necesidad de las obras.

Si bien es sabido que en ocasiones un sexenio no alcanza para cumplir con ejes de desarrollo por lo que se puede decir que tiene un alcance limitado por lo que las necesidades en ningún momento se apartan de un tinte político y que favorecen solo a un sector de empresarios. Por lo que resumo en el siguiente cuadro las prácticas que favorecen a la adjudicación de algunos contratistas.

<i>QUE SE HACE</i>	<i>QUE SE DEBERIA HACER</i>
<i>La agenda de infraestructura atiende intereses políticos o privados por encima del interés público. Falta de un diagnostico objetivo de las necesidades.</i>	<i>Diagnósticos y programas técnicos reales (no políticos) independientes, de corto, mediano y largo plazo.</i>
<i>Falta de preparación técnica o una preparación deficiente de los proyectos</i>	<i>Validación técnica e independiente de los diagnósticos y programas.</i>



ICGDE

<i>Falta de contrapesos en la selección de procesos de licitación.</i>	<i>Mecanismos de contrapesos en la selección de procesos de contratación.</i>
<i>Se financian proyectos pocos rentables</i>	<i>Criterios explícitos y justificación de selección de proyectos a financiar</i>
<i>Se evaden procedimientos de contratación competitivos y mecanismos de integridad</i>	<i>Requisitos de integridad</i>

Fuente: Métrica de transparencia de la obra pública. México Evalúa.

CONTRATACIÓN. – Es la etapa en la que se firma el contrato entre las partes interesadas que contiene todas las disposiciones legales que conlleva la contratación en cuanto al tiempo de ejecución, monto de la obra, cumplimiento legal, ejecución y entrega física de la obra, así como los términos de una posible rescisión de contrato.

Sin embargo, como señala Mariana Campos en su trabajo Métrica de Transparencia de la obra Pública “uno de los grandes problemas en la fase de contratación es que no existe igualdad en las obligaciones de transparencia entre procedimientos de contratación y más puntualmente es que hay opacidad en las adjudicaciones directas. Las adjudicaciones directas tienen un mayor potencial de ser discrecionales y, por lo tanto, preocupa que sus documentos sean menos transparentes que los de los procedimientos más competitivos. Mientras que 98% de las convocatorias o bases de las licitaciones e invitaciones a tres son publicadas en CompraNet, sólo 23.6% de las bases de contratación de las adjudicaciones directas está disponible. Mientras que 87% de los procedimientos competitivos cuenta con acta de fallo, en el caso de las adjudicaciones directas se trata del 21%. Desde un punto de vista normativo, persiste la observación. La Ley General de Transparencia no exige la publicación de los contratos de las adjudicaciones



directas, y sí lo hace para las licitaciones e invitaciones a tres. Lo anterior constituye un incentivo para que los entes contratantes opten por las adjudicaciones directas, pues tendrían que cumplir con menos requisitos de transparencia.” (Campos, *Métrica de Transparencia de la obra Pública*, 2016)

Aquí el acto de corrupción que podría darse es que el contratista otorgue un soborno o dádiva para verse favorecido generando solo un acuerdo entre las partes para simular un proceso de adjudicación.

Un aspecto que sería importante señalar es que los fallos no se hacen públicos por lo tanto no hay manera de saber cuáles fueron las condiciones para desechar las propuestas perdedoras, más del 50% de las licitaciones o invitaciones a tres no ponen a disposición del público su fallo completo (Campos, *Métrica de Transparencia de la obra Pública*, 2016). El fallo es muy importante, pues en el se indica quiénes fueron los funcionarios responsables de revisar y aprobar las propuestas, se resume de manera cronológica los pasos que se efectuaron previamente hasta llegar a la contratación.

Al ser el fallo un documento confidencial hay información que desconoce la sociedad y por ende debilita la transparencia del proceso. Al mantener el fallo en la opacidad, hay mucha información relevante que deja de difundirse, lo cual debilita la rendición de cuentas de dichas contrataciones. En la práctica no se invita a participar a testigos sociales.

POSCONTRATACIÓN. – en esta fase se da inicio a la ejecución de la obra descrita en el contrato, y se termina con la correcta verificación y puesta en marcha de la obra, incluyendo la supervisión, auditoría y evaluación de la misma.

Algo que noto mucho en esta etapa es que no hay un buen control ni seguimiento de las obras que se están ejecutando, así mismo no se da a conocer a los ciudadanos un informe del avance que lleva el contrato, estos solo se realizan



posterior cuando ya se concluyeron los trabajos, lo cual complica una intervención oportuna para evitar el desvío de fondos.

De manera general no existe un concepto de datos abiertos que permitan a los ciudadanos tener un reporte del total de obras que se están concursando, cuantas se han contratado, cuantas estas concluidas, ni les permite conocer los presupuestos ni los plazos estipulados, entre otras cosas. Por lo que en resumen se puede determinar lo siguiente:

<i>QUE SE HACE</i>	<i>QUE SE DEBERIA HACER</i>
<i>Se modifican sistemáticamente los contratos en tiempo y presupuesto, disminuyendo la rentabilidad de las obras</i>	<i>Generar procesos de modificación de contratos que promuevan decisiones colegiadas e informadas con figuras de contrapeso</i>
<i>Se edifica obra con especificaciones técnicas diferentes o con materiales distintos a lo establecido en el contrato y a lo realmente pagado</i>	<i>Publicar información suficiente sobre los contratos, modificaciones, conclusión de las obras, auditorias y evaluaciones</i>
<i>No se retroalimenta el ciclo de la obra</i>	<i>Generar informes de lecciones aprendidas y programas de acción para la mejora continua</i>

Fuente: Métrica de transparencia de la obra pública. México Evalúa.

Del cuadro anterior se desprende la malversación de fondos que es cuando los contratistas con tal de realizar la obra al menor costo posible, muchas veces no buscan calidad sino buscan sacar la mayor ganancia de los materiales a emplear dejando así una obra que será insegura y de una calidad mucho menor a los parámetros contratados.



Capítulo 2

El concepto de corrupción.

2.1 Concepto de corrupción.

La palabra corrupción tiene varias raíces: la palabra griega es *ftarma*, utilizada por Aristóteles en sus obras de la generación y de la corrupción, así como en la política, cuando apunta que la tiranía, la oligarquía y la demagogia eran formas corruptas de los gobiernos monárquico, aristocrático, y republicano, respectivamente. Proviene también del latín “*corruptio*”, conformado por los siguientes elementos: el prefijo “*con*”, que es sinónimo de “*junto*”; el verbo “*rumpere*”, que puede traducirse como “*hacer pedazos*”; finalmente el sufijo “*tio*”, que es equivalente a “*acción y efecto*”. (Merino, 2014)

La corrupción es el abuso de la confianza depositada por una sociedad, un colectivo o un grupo para obtener un beneficio privado indebido. Corromperse o corromper es traicionar la confianza de otros. Es una expresión de la conducta humana que sancionan todas las filosofías y todas las religiones porque es un atentado a la vida en comunidad. La corrupción funciona como una epidemia, si no existen suficientes medidas preventivas es muy probable que la enfermedad se convierta en epidemia y que vaya destruyendo todo a su paso. Lo que hemos visto en los últimos años en el país, en el siglo XX, es un crecimiento epidémico de la corrupción que por momentos nos hace pensar que es la única forma en que podemos vivir o incluso que la corrupción es inherente a nuestra cultura. (BOHÓRQUEZ., 2011). La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización (T.I., 2015): el abuso del poder público para beneficio privado. Y sí, la definición recoge la esencia de la corrupción, pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción. Es probable que la mayoría de las personas reconozcan de inmediato un acto que puede ser calificado como



corrupción, pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas.

El concepto de corrupción también supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural (Castillo, Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición, 2003).

2.2 Corrupción Estructural

Se define como la forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía. La corrupción es histórica y sus prácticas concretas adquieren una gran variedad de modalidades que emergen con más claridad en aquellos periodos en los cuales la relación Estado-sociedad opera deficientemente y en contra de los más elementales principios de justicia y legitimidad que tendrían que caracterizar esta interacción (VALLESTEROS, 2016). Los principales actos, prácticas y dimensiones que ha tomado la corrupción han variado de forma distinta a lo largo de la historia. Mientras que algunos ejemplos de corrupción incluyen conductas ilícitas y delincuenciales, otras prácticas asociadas a este fenómeno pueden ser de perfecta legalidad, pero de actos indebidos. En ese sentido, la corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social. Y tal dominación



bien puede emerger del ámbito público o privado sin ninguna relevancia para efectos de su definición como corrupción.

2.3 Democracia y corrupción

La corrupción es global y siempre ha existido, en diversos grados, en gobiernos de todos los países; sin excepciones. Un político es corrupto cuando incumple los deberes formales de la función pública para obtener ganancias privadas y estatus (Nye, 1967.). La corrupción va de casos aislados que involucran a un solo funcionario hasta la corrupción general. La mayoría de los autores la definen como un acto en el que se abusa de la función pública para lograr beneficios privados (Andrei Shleifer, 1993). La corrupción burocrática ocurre cuando los funcionarios reciben sobornos a cambio de trámites o servicios o cuando reciben pagos para modificar sus decisiones, violando las leyes (Nauro F. Campos, 2006). Según (Luigi Manzetti, 2007), el enriquecimiento es la principal motivación para que un funcionario haga transacciones corruptas; la segunda es mantener y ampliar el poder político. Estas dos motivaciones se refuerzan mutuamente porque los políticos que extraer rentas tienen más recursos para comprar apoyo político y formar redes de intercambio ligadas al patronazgo político (Nyblade y Reed, 2008).

Por ello, (Håvard Hegre, 2014) consideran que la corrupción política es una institución informal, que refleja normas de comportamiento que se crean y ejecutan fuera de los canales oficiales.

Algunos autores subrayan el efecto de algunos aspectos de la democracia sobre la corrupción, como las libertades civiles, la competencia política y la participación electoral. Sugieren que la democratización ofrece menos incentivos para que los funcionarios elegidos obtengan beneficios personales de sus cargos, debido a que la libertad política asegura la competencia, la existencia de controles y contrapesos,



y que esto refuerza la transparencia, la rendición de cuentas y el castigo a los funcionarios corruptos.

Los seguidores de la teoría de la elección pública argumentan que la corrupción es directamente proporcional al grado de monopolio que se ejerce en una burocracia e inversamente proporcional a la rendición de cuentas (Klitgaard R. , Controlling Corruption, 1988) ; Rose, 1999; (JANA KUNICOVA, 2005). De acuerdo con esa teoría, la corrupción es mayor en sociedades autocráticas, con baja responsabilidad pública e incentivos dirigidos al aparato burocrático. Kunicová y Rose señalan que la participación, la competencia política y las limitaciones al poder ejecutivo aumentan la capacidad de la población para vigilar y evitar legalmente que los políticos incurran en actos corruptos. Hill (2003) argumenta que la mayor competencia entre partidos en sistemas más democráticos debe reducir la corrupción porque aumenta la posibilidad de ser expuesto y castigado, y que la supervisión interinstitucional, el control público sobre el gobierno y las elecciones regulares pueden revelar la corrupción y reducirla. Por ejemplo, elecciones libres y periódicas constituyen mecanismos de rendición de cuentas porque hacen responsables a los políticos ante los ciudadanos, quienes pueden reemplazar a los corruptos a través del voto.

(Fjelde & Hegre, 2014) Señalan que las instituciones democráticas que distribuyen el poder, como las elecciones y la participación política, se refuerzan entre sí para limitar la corrupción. Según ellos, la corrupción compite con la participación, y las instituciones formales dan más poder a la ciudadanía, lo que hace más posible reducir la corrupción. Sin embargo, en la literatura también se reconoce que algunos aspectos de las elecciones democráticas pueden crear oportunidades para la corrupción. La competencia política puede fomentar la corrupción si los partidos políticos recurren a fuentes alternas para financiar sus campañas o utilizan redes clientelistas para captar más votos. Morales (2009) muestra los vínculos entre el



intercambio de favores por votos y los casos de corrupción. (Gabriella R Montinola, ROBERT W. JACKMAN, 2002) encuentran que la competencia política inhibe la corrupción, aunque su efecto no es lineal; y que en las primeras etapas de la transición a la democracia el proceso político se puede corromper fácilmente. Cuando las instituciones democráticas son débiles, los funcionarios públicos pueden utilizar su poder para obtener beneficios para ellos y sus socios. Solo después de cierto umbral, una mayor democracia inhibe la corrupción. Sung (2004) observa que, en sus inicios, la liberalización política empeoró la corrupción en la mayoría de los países que pasaron por una transición democrática en los años ochenta y noventa, y que la consolidación de las instituciones democráticas eventualmente redujo la corrupción.

Montinola y Jackman (2002) sostienen que la competencia política reduce la corrupción a través de la alternancia entre partidos. Y Milanovik et al. (2008) muestran que una alternancia frecuente está asociada a una mejor gobernanza en los países post-comunistas, pues aumenta el costo de participar en actos de corrupción. Aunque algunos autores señalan que la alternancia puede llevar a que el partido en el poder decida invertir en compra de influencias o a que se exijan instituciones que apliquen reglas creíbles. Por ejemplo, Pellegata (2010) argumenta que la alternancia no es suficiente para limitar la corrupción política si es rara o esporádica y los políticos saben que tienen alta probabilidad de mantenerse en su cargo, es decir, si la amenaza del contexto político-institucional no es creíble. En cambio, si enfrentan un alto riesgo de ser removidos del cargo en las elecciones siguientes por participar en actos de corrupción, el temor a ser derrotados los hará menos propensos a incurrir en ellos. Desde esta perspectiva, la competencia política abre la posibilidad de alternancia, pero no es suficiente para lograr ese resultado en una elección; en varios estados ha habido un aumento continuo de la competencia política sin lograr aún la alternancia.



Otra característica de la democracia son los contrapesos que limitan la acción de los gobernantes; aquí el congreso puede jugar un papel muy importante, dependiendo de su composición. Los legisladores del partido gobernante y los de oposición tienen incentivos diferentes. Mientras que los primeros se dedican a cabildear con el gobernante y su gabinete, los de oposición vigilan y supervisan a la administración pública, en particular a la alta burocracia. El aumento del número de legisladores de la oposición fortalece las actividades de vigilancia. Otro componente de los sistemas democráticos es la participación en elecciones. Algunos autores encuentran que altas tasas de participación se asocian a una menor corrupción, quizá por el mayor escrutinio de los ciudadanos (Schlesinger y Meier, 2002). Del Monte y Papagni (2007) muestran que en las regiones italianas donde la mayoría suele participar en las elecciones hay menos actos ilegales en la administración pública, e interpretan este resultado como signo de un sistema político local eficiente. No obstante, los esfuerzos para demostrar rigurosamente que la democratización se asocia a una menor corrupción con datos nacionales han encontrado poco apoyo empírico. Los resultados son mixtos, debido a problemas metodológicos y de medición (Hill, 2003; Blake y Martin, 2006). Hill señala que las medidas de corrupción existentes provienen de encuestas sobre corrupción percibida. Estos datos pueden contener errores sistemáticos debido a que muchos encuestados tienen poco conocimiento e intentan adivinar. Además, algunas encuestas se hacen a representantes de empresas a quienes solo se les pregunta sobre corrupción en los negocios, mientras que a otros encuestados solo se les pregunta sobre corrupción en el gobierno, lo que genera ambigüedades al agregar los datos. Blake y Martin argumentan que el concepto de democracia que emplean algunos estudios no capta todo su impacto sobre la corrupción política. Por ejemplo, algunos usan el indicador de libertades democráticas Freedom House, uno de cuyos puntos se refiere a la corrupción. Otros usan el número de años en que un país ha vivido en democracia, una medida que omite aspectos clave de los procesos



democráticos. Y la mayoría usa indicadores que agrupan los aspectos generales de la democracia, de 2 El índice más utilizado es el índice de percepción de corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (TI). Los índices basados en la percepción tienen varios problemas; uno de ellos es que no se puede asegurar que la corrupción percibida en un momento sea equivalente a la que se percibe en otro momento (Golden y Picci, 2005), y otro es que la percepción no mide la corrupción real.

2.4 ¿Cómo medir la corrupción?

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo.

La definición de corrupción casi siempre resulta difícil de entender ya que podrían definirse de dos maneras. La primera que es la que engloba numerosas conductas bien enmarcadas y reconocidas por la ley. La segunda es la que engloba las conductas que aun siendo merecedoras de una sanción se practican siempre de manera discrecional. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito. (Badajo, 2017)

Si definir a la corrupción resulta un ejercicio complejo, medirla lo es aún más. Descubrir un acto de corrupción que por definición busca ser encubierto requiere, además de voluntad, de recursos y capacidades de investigación importantes. Una vez descubiertos, los actos pueden ser clasificados y contabilizados, pero ahí donde reinan la opacidad, la complicidad y la impunidad, la medición es prácticamente imposible. Para corregir estas dificultades y tener un acercamiento más preciso al fenómeno de la corrupción se han desarrollado distintos indicadores cuyo objetivo es aproximarse al número de casos reales, así como a las actitudes y valores de la ciudadanía y de las autoridades. (Badajo, 2017)



Ante lo complicado de identificar exactamente las ocasiones de actos de corrupción cometidos se han desarrollado parámetros para su medición. La mayoría de los estudios corresponden a una de tres categorías de encuestas: de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.

Junto a estos estudios coexisten aquellos de investigación participativa o experimental, los que recopilan, dan seguimiento y clasifican los actos de corrupción a partir de las investigaciones, expedientes abiertos y/o el número de condenas y, desde luego, los estudios de caso a partir de los cuales se desentrañan los mecanismos finos de la corrupción en un país. (CASAR, 2015)

Cuadro 1

Indicadores de Medición de la Corrupción en el mundo

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices (i) percepción de la corrupción (ii) Leyes anti corrupción (iii) prácticas anti corrupción	Peor (1) mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anti-corrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de <i>Control de la Corrupción</i> , que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de <i>percepción de la corrupción</i> en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Varias

Cuadro tomado de: (Casar, 2015).

Las mediciones más utilizadas son los índices de percepción que en lugar de contabilizar los actos de corrupción aplican encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones. Con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban.



En el Cuadro 1 se detallan los indicadores de medición de la corrupción más reconocidos y utilizados, así como el organismo encargado de elaborarlos y difundirlos. Son indicadores imperfectos, pero permiten sistematizar la información disponible, dar seguimiento a su evolución, comparar el comportamiento de distintos países y avanzar en la agenda pública para su combate (Casar, 2015).

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional¹, cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción (Casar, 2015).

De acuerdo con la ecuación fundamental de (Klitgaard R. , Controlling Corruption. Berkeley: University of California , 1988), la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales y sin criterios acotados de decisión, y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil. Ahora bien, al exigirse a las instituciones públicas una mayor transparencia y una demostración más precisa de sus logros, la cuestión de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de su desempeño se ha convertido en un aspecto fundamental en la vida pública de las sociedades democráticas. México no puede sustraerse de este hecho. Al ingresar a un mundo global estamos expuestos a comparaciones, evaluaciones y mediciones de todo

¹ El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional otorga a cada país una calificación de 0 – 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 altamente limpio.



tipo. De ahí la importancia de desarrollar instrumentos que nos permitan saber el nivel de corrupción o de transparencia que guardan nuestras instituciones. Este no es un asunto menor, sobre todo si se considera la complejidad del asunto. La corrupción es difícil de medir. Por lo general, las prácticas corruptas ocurren de manera secreta y los actores involucrados raramente hacen público los términos de sus acuerdos. Por tanto, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los estudios sobre corrupción presentaban sus análisis con base en datos incidentales y anecdóticos, con poca sistematización y rigor en sus conclusiones. Estudios longitudinales o análisis con agregación de datos de varios países o sectores productivos eran inexistentes. ¿En un ensayo metodológico titulado “What cannot be analyzed in statistical terms?”, la corrupción es mencionada como el típico ejemplo de un fenómeno que es posible observar, pero no cuantificar, en tanto que “no puede existir estadística alguna sobre un fenómeno cuya naturaleza es ambigua” (Dogan y Kazancigil, 1994)

Sin embargo, en los últimos años hemos sido testigos de la publicación de varios índices que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia de diferentes países en todo el mundo. Algunos de estos índices son:

- El International Country Risk Guide (ICRG), el cual se basa en encuestas de opinión de expertos y periodistas. Este índice indica la propensión que existe, en los países enlistados, de que los funcionarios públicos cometan actos de extorsión en procesos administrativos relacionados con la adquisición de licencias para importar o exportar, pago de impuestos o asistencia policíaca. (Castañeda, 2019)
- El índice de Business International (BI), el cual se basa en una encuesta de opinión mundial y en el que se incluyen varios factores de riesgo comercial y político, incluyendo corrupción. Los datos para este índice se recolectaron a partir de una red global de corresponsales y analistas de inversión, que cubrieron el periodo 1981-1983. (Castañeda, 2019)



- El Global Competitiveness Report Index (GCRI), el cual se basa en una encuesta que involucra a mandos medios y directores de empresas en todo el mundo. Este índice reporta estimaciones de soborno en negocios internacionales. Sin embargo, dada su metodología y objetivos es poco utilizado para análisis empíricos consistentes. (Castillo, Medición de la corrupción:, 2003)
- El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual es publicado anualmente por Transparencia Internacional, la única ONG internacional dedicada al monitoreo y combate a la corrupción en el mundo. Este es un índice compuesto que se basa en varias encuestas de opinión realizadas por diferentes organizaciones privadas y entrevistas a analistas y expertos.



Capítulo 3

3.1 La corrupción y la obra pública en México

La corrupción de los funcionarios mexicanos no es novedad. En toda su historia el país ha experimentado altos niveles de corrupción. Durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubo un intercambio informal omnipresente (Kanoy & Bruhn, 1996) y el poder estaba en manos de las personas más cercanas al presidente (Magaloni, 2006). Desde finales de los ochenta ha habido grandes cambios en el proceso democrático (Morris, 2009). En convenciones internacionales el gobierno se ha comprometido a tomar medidas anticorrupción, y ha creado instituciones para combatirla. Hace poco se aprobó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción encargado de coordinar las políticas transversales de control, prevención y disuasión de la corrupción. Y ha anunciado el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción de delitos de corrupción.

3.2 Tipos corrupción.

Además del reto previamente destacado en el tema de la construcción de obra pública como en muchas otras actividades que requieren interacciones entre gobierno, iniciativa privada y sociedad, otro gran desafío se configura ante la aparición y sistematización de actos de corrupción. Particularmente de manera continua, la industria de la construcción ha sido clasificada como una de las más corruptas; son muy comunes cuantiosos pagos para ganar o alterar contratos y evitar regulaciones. Si bien, los datos no son muy recientes pues las últimas cifras tienen casi diez años de haberse publicado, el panorama general muestra que casi siempre el sector de la industria está asociado con la corrupción. Las pérdidas



fluctúan entre el 10 y 30 por ciento del valor de los proyectos de construcción públicamente financiados.

El sector de la infraestructura pública es particularmente susceptible a la corrupción por sus características inherentes (OCDE, 2005).

Desde hace ya varias décadas el concepto de corrupción se ha trivializado, y con frecuencia se define de forma simple como un mero sinónimo de soborno o extorsión.

Su estudio no puede seguir siendo abordado desde una perspectiva esencialista como un asunto exclusivamente "educativo", "pedagógico" o de "transformación cultural". El objetivo final de la corrupción no siempre radica en obtener un beneficio monetario, sino también, y cada vez de forma más creciente, en acumular poder y privilegios de forma ilegítima.

La corrupción se encuentra vinculada con inercias sociales e institucionales que permiten su reproducción continua. La corrupción es un problema social, estructural, institucional y político que exige soluciones igualmente estructurales. (VALLESTEROS, 2016)

Un buen punto de partida para explicar el constructo conceptual es la famosa formalización metafórica de Robert (Klitgaard R. , Controlling Corruption. Berkeley: University of California , 1988), quien esquematiza la corrupción como el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas ($C = MDP + D - RDC$).

La "discrecionalidad" es también un elemento problemático de la fórmula (Klitgaard R. , 1998). En sí misma no puede ser considerada una variable explicativa de la corrupción sino, en todo caso, un mero elemento descriptivo de la opacidad y la falta de probidad que caracterizan las negociaciones y los acuerdos corruptos. De esta



forma, la discrecionalidad no sería una causa, sino un efecto de la corrupción, que además sólo se hace presente una vez que el acto de la corrupción se ha consumado.

La corrupción estructural, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y los sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval Ballesteros, 2009). La corrupción, además de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, inciden en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letárgicas económicas, sociales y culturales.

3.3 Corrupción económica y social.

La corrupción económica o de mercado conlleva a un intercambio monetario o en especie. En cambio, la corrupción social alude a transferencias no solo en efectivo u otros bienes tangibles, sino que toman forma de influencia para allegarse de beneficios. Particularmente la corrupción social se expresa en una vasta cantidad de formas, tales como clientelismo nepotismo y favoritismos similares (Medard, 1998). Aunque se puede concretar un intercambio material, la característica de la corrupción “social” es que no se reduce a él porque tiene una implicación social posterior o funciona como un fin intermedio. Por ejemplo, el clientelismo es un tipo de corrupción que en primera instancia hace uso indebido de la posición pública



para beneficiar a otro u otros con favores en especie, o incluso en posición pública, entre otros.

Usualmente, el tipo de corrupción más sencillo de identificar es la corrupción económica. Subyace a esta concepción la definición básica elaborada desde el enfoque de delegación en relación principal-agente. Es decir, de manera intuitiva la expresión de la corrupción se asocia a una transferencia económica. Así las expresiones más reconocidas son los sobornos, la extorsión, el Speed Money (un pago ilegal para agilizar un asunto dentro de la burocracia), la colusión y el fraude (Ackerman, 1999).

Tipo de acto	Acciones
soborno	Pagos de individuos o empresas privadas a funcionarios para influir en las decisiones administrativas a su cargo.
Robo de bienes públicos	Malversaciones por parte de funcionarios o a través de la colusión de estos con agentes privados. Transferencias ilegales de bienes públicos (en especie o financieros) a precios por debajo de los vigentes en el mercado. Incluye evasión de impuestos y otros pagos ilegales al sector público. Así como la desviación de fondos públicos de su objetivo a bolsillo privados.
Clientelismo (favoritismo, nepotismo o mecenazgo)	Consiste en el tratamiento preferencial de las empresas o particulares, por parte de los funcionarios públicos en relación con el cumplimiento de las normas gubernamentales para la asignación de contratos con el gobierno o los pagos de transferencias. La contraparte del sector privado es conocida como los “favores especiales” en forma de premios financieros u oportunidades profesionales garantizadas para los funcionarios involucrados.

Fuente: OCDE



3.4 Tipos de corrupción pública.

Los trabajos de la OCDE han contribuido ampliamente a dotar de mayores características a la corrupción pública; a continuación, se destacan tres. Primero, la distinción entre corrupción centralizada y descentralizada, donde la primera refiere a transacciones corruptas coordinadas acordadas con la administración pública (tiene conocimiento y participación directa); y la segunda, remite a actos corruptos planeados sin la intervención de la administración pública (funcionarios). Segundo, la frecuencia con la que ocurre el acto corrupto: de forma ocasional o sistémica (endémica). La primera es una forma de expresar que el acto corrupto se ha convertido en el comportamiento regular. Por el contrario, la corrupción ocasional evidentemente sucede sin regularidad. Tercero, el valor económico involucrado en el acto corrupto determina si se trata de pequeña o gran corrupción.²

En síntesis, la corrupción por sus características requiere de precisiones en su definición para que pueda cobijar, de manera fundamentada, distintas expresiones de su unidad básica: el acto corrupto. Particularmente, en esta investigación es preciso destacar la corrupción pública o gubernamental puesto que el caso de estudio propuesto queda enmarcado en este tipo. Como se señaló, incluso al interior de una categorización pueden incorporarse más especificaciones, tal como lo hace la OCDE.

<i>QUE SE HACE</i>	<i>QUE SE DEBERIA HACER</i>
<i>Funcionarios interfieren o dirigen el concurso, dan trato inequitativo a contratistas</i>	<i>Protocolo de contacto y atención a contratistas Procesos más sólidos de revisión de las convocatorias</i>

² La OCDE señala que, según incremente el nivel en la jerarquía del cargo del funcionario implicado, lo mismo sucederá con el valor del monto económico (OCDE, S/A)



ICGDE

<i>Diseño inadecuado de los términos de concurso: requisitos innecesarios, tiempos o condiciones desfavorables para la preparación y entrega de propuestas</i>	<i>Fortalecimiento de la figura de testigo social</i>
<i>Los contratistas se coluden, por lo que presentan pocas propuestas solventes.</i>	<i>Publicación de proposiciones, fallo, contratos e impugnaciones.</i>

A lo que se refiere el cuadro anterior se relaciona a los sobornos que de manera coloquial se conocen como diezmos en donde el titular de la dependencia cobra el 10% del monto total de la obra asignada, por lo que independiente a que exista una propuesta idónea y de mejor especialidad, este servidor por la jerarquía en la que se encuentra otorga de manera discrecional la obra a un amigo o compadre que a su vez no es el mejor calificado para la realización de la obra, y que solo busca ganancias financieras.



ICGDE

Capítulo 4

Análisis de caso

4.1 Carretera Durango-Mazatlán



FOTO: Autopista Durango-Mazatlán

La Durango-Mazatlán fue proyectada y arrancó su construcción en el sexenio de Vicente Fox, en 2001. En el Plan Nacional de Infraestructura de entonces, la autopista consideraba una inversión por 10,800 mdp, una cifra que al cabo de 12 años subió a 28,600 millones. (Expansión, 2019)

La contratación para su construcción se hizo por tramos, debido a sus características. La autopista tiene una longitud de 230 kilómetros que atraviesan la



Sierra Madre Occidental. Las licitaciones fueron adjudicadas a empresas como Tradeco, que construyó el Puente Baluarte; Omega, Aldesa, GMD, FCC Construcciones y Hermes, entre las de mayor tamaño. (Anexo 1) [XIX-003-Grandes-Proyectos-Carreteros-Autopista-Durango-Mazatlan.pdf](#)

Este fue un proyecto muy importante, y estoy hablando de la construcción de la autopista Durango-Mazatlán. Para su construcción, se erogó una cantidad de 28 mil 600 millones de pesos. Este caso fue muy debatido ya que la Auditoría Superior de la Federación mostro que la obra auditada incurrió en un sobrecosto del 30%.

Para este caso la ASF detectó que se pagaron volúmenes de obra mayores a los contratados verificando que físicamente eran menos, y aun peor se verificó que se pagaron volúmenes de cemento que no correspondían a las pruebas de calidad, se verificó que los precios unitarios estaban mal integrados, por lo que manifestó que responsables de estas irregularidades fueron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de Durango y Sinaloa y la Dirección General de Carreteras de la SCT.

Aquí claramente se observa acciones u actos de clientelismo, nepotismo y colusión en el que las partes involucradas estuvieron de acuerdo en incrementar de manera exponencial los costos de los conceptos constructivos de la obra.

El clientelismo se vio claramente al otorgar los contratos a empresas que pertenecen a amigos, ya que al conocerse claramente se irían con porcentajes altos de ganancias, una parte al incrementar costos y la otra al asignar contratos sin el debido análisis de precios unitarios.

La colusión sin duda creo que fue la más notoria en la que el gobierno y los contratistas se vieron involucrados, ya que los precios pasaron por arriba del 30% el costo inicial de la obra.



En mi opinión el autorizar precios extraordinarios fuera del catálogo contratado deja en claro la poca planeación en conjunto del desarrollo del proyecto y en el que claramente solo se buscaba el beneficio propio de algunos cuantos.

4.2 Sobrecostos en contratos en México.

En 2012 la Auditoría Superior de la Federación detectó casos de sobrecostos de más de 100 millones de pesos entre 1999 y 2010, de su muestra a 80 contratos analizados constató que estos fueron modificados en sus presupuestos como en sus periodos de ejecución contratados. En promedio determinó que los presupuestos aumentaron en 36.3% y su tiempo de ejecución aumentó en un 126% más de lo programado.

Del total de los 80 contratos verificados un 65% tardó por lo menos un año más de lo debido.

4.3 Atraso en la edificación de Hospitales en Chiapas

Para la auditoría al ejercicio 2013 que efectuó la ASF a la infraestructura hospitalaria en Chiapas, hizo un muestreo de proyectos de diferentes dependencias como a la Secretaría de Salud federal de la cual se verificó que, de tres hospitales en Reforma, Yajalón y Tuxtla Gutiérrez que debían estar terminados en 2012 y, al momento de la auditoría, se encontraban al 52 por ciento, 90 por ciento y 68 por ciento de avance respectivamente se encontraban físicamente inconclusos.

Constató que estos retrasos se debieron a una planeación deficiente de los proyectos que resultó en una falta de pago a las constructoras, una actualización tardía de equipos médicos, problemas con la liberación de los predios por protestas de la población y una mala programación de recursos humanos para la operación y



el mantenimiento de los nosocomios. Además, administrativamente, los recursos federales no fueron utilizados en el año en el que fueron etiquetados.

Por otro la ASF verificó que personal de la Secretaría de Salud y de Infraestructura de Chiapas cometieron varias faltas administrativas graves. Se ejercieron recursos y se adjudicaron contratos sin justificación adecuada, se trabajó sin los permisos y autorizaciones necesarias como fue la licencia de construcción y el estudio de impacto ambiental, además de no aplicar las multas correspondientes, tampoco cumplieron con el calendario de ejecución de obra establecido, lo que provocó que no se terminara la obra en tiempo y forma y por lo tanto no se tuvieron los servicios médicos para lo que fue planeado. (Campos, Métrica de Transparencia de la Obra Pública: Antídoto vs. la corrupción, 2016)

4.5 Prácticas de corrupción que hoy en día se realizan.

Dentro de las mas conocidas esta en conocido como “moche”, que tiene que ver con la entrega de un porcentaje del monto contratado de la obra a algún funcionario de jerarquía alta por la asignación del contrato. También están muy presentes los sobornos que se cometen realizando pagos indebidos a las áreas o personal involucrado que autoriza la viabilidad y factibilidad de los proyectos.

Con el soborno es posible brincar las evaluaciones que se realizan en las diferentes etapas de un concurso, generando así una colusión entre las autoridades o funcionarios y contratistas.

Otro caso de corrupción que puede presentarse es el conflicto de interés por parte de funcionarios públicos quienes, al estar movidos por algún interés o beneficio personal, aprueban proyectos sin haberles dedicado un tiempo razonable para su revisión y análisis. Por lo que sería de mucha trascendencia que la transparencia en esos análisis previos ayudaría a promover que los proyectos se encaminen a



ICGDE

resolver los problemas de interés público y, por ende, que las obras sean factibles con contrataciones más competitivas, equitativas e íntegras.



Conclusiones Generales.

La corrupción, en cualquier ámbito, es un fenómeno que difícilmente logra observarse prístinamente. No obstante, las ciencias sociales se han esforzado por visualizarla de una u otra forma y con ello se han elaborado propuestas para combatirla. De lo anterior deriva que el paradigma científico actual considera a la corrupción como un mal que permea a las sociedades; atrás quedaron algunas perspectivas que resaltaron sus posibles beneficios para agilizar, por ejemplo, los procesos burocráticos y otras actividades económicas. Hoy día, se ha llegado a denominar a la corrupción como “el gran cáncer” de las economías contemporáneas.

Bajo la perspectiva del carácter nocivo de la corrupción en esta investigación se analizó un gran fenómeno social (la corrupción) en su relación con una amplia actividad gubernamental (la construcción de obra pública). Como se señaló al inicio, para tal tarea se definieron tres objetivos particulares, pero interconectados. En primer lugar, se propuso explicar cómo se entiende la corrupción en la literatura abocada al tema. En segundo lugar, se estudiaron los determinantes institucionales de la corrupción en una única actividad gubernamental: la ejecución de proyectos de infraestructura, para el caso de la obra pública federal en México. En tercer lugar, se analizó empíricamente cómo se relacionan las irregularidades en el proceso de la obra pública con el grado de discrecionalidad y los mecanismos de rendición de cuentas siempre presentes en los contratos de delegación.

Las principales conclusiones de esta investigación son las siguientes. En primer lugar, del estudio teórico de la corrupción y de los determinantes institucionales de los actos corruptos cabe resaltar que cualquier marco legal que estructura una relación de delegación contiene dos características sobre las cuales conviene prestar especial atención. Se trata del grado de discrecionalidad asignado (directa



e indirectamente) para la toma de decisión y su contraparte, los mecanismos de rendición de cuentas.

El análisis teórico basado en la propuesta de Klitgaard (1988) permitió concluir que, en efecto, para actuar corruptamente los individuos dependen de cuánta información tengan en su poder. Pero también, y con gran peso, se esperaría que su actuación sea diferente según tengan que exponer información sobre sus decisiones y según esperen o no una sanción creíble para las acciones corruptas, es decir si enfrentan o no mecanismos de rendición de cuentas efectivos.

Por lo anterior, una importante conclusión es la necesidad de examinar con mayor profundidad la capacidad de establecer este tipo de mecanismos de rendición de cuentas. Aparentemente, hasta ahora los incentivos negativos siguen siendo los mejores determinantes de estos actos, por ello parece que un área de oportunidad para ampliar y mejorar el estudio es saber qué tanto influyen los incentivos positivos como alcanzar los objetivos esperados en un contrato de delegación, entre otros.

Por supuesto, esta visión micro de la corrupción puede ser miope ante los actos corruptos de recurrencia sistemática que están ampliamente difundidos en un grupo social, pero significa una aproximación que aún tiene capacidad de contribución para solucionar el problema.

Sobre el segundo objetivo—tipos de acciones inadecuadas que realizan los funcionarios públicos el estudio de los determinantes institucionales de los actos corruptos en los proyectos de obra pública federal en México—en el segundo capítulo se analizó el proceso o ciclo de vida de la obra pública en México. El marco legal revisado fue la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LORPSM) con base en una selección propia de cuatro etapas relevantes por su contribución a la ejecución de las obras. A decir, se estudió la creación del Comité de obra pública, la planeación, la selección y contratación y, por último, la ejecución.



En todas las anteriores se examinaron sus características en términos del poder de decisión unido al grado de discrecionalidad y la presencia de mecanismos de rendición de cuentas.

En aras de acotar la discrecionalidad sería deseable conocer oportunamente, gracias a los resultados de interacción de los dos órganos señalados, el ciclo que sigue toda obra pública. En cuanto al Programa Anual de Obra Pública (PAOP) y la convocatoria a la licitación pública o la invitación a cuando menos tres personas y en su caso la adjudicación directa, estos son los grandes mecanismos para establecer las reglas del juego de los involucrados.

Sobre la etapa de planeación, la selección y contratación, conviene destacar que el grado de discrecionalidad queda determinado por el carácter técnico de las decisiones, lo que dificulta los procesos de rendición de cuentas (al menos los más inmediatos, por ejemplo, en el interior de un organismo pueden tener conocimiento técnico sólo quienes operan en la dirección de obras públicas) más no los imposibilita.

Por aventurado que parezca, sería recomendable contar con un órgano fiscalizador exclusivamente dedicado a la evaluación técnica de propuestas y proyectos. De ahí que también resulta necesario que los instrumentos sobre los que se recomienda la rendición de cuentas sean las convocatorias o invitaciones, su justificación y los programas de ejecución, todos elaborados en formatos simplificados y homogéneos a nivel nacional. Es decir, es imperante que se establezcan obligaciones administrativamente factibles para hacerlos públicos, informar sobre los cambios que se les hagan, los responsables sobre éstos, etcétera.

Sin mecanismos que hagan visible las decisiones más relevantes de la ejecución de los proyectos difícilmente se podrá incidir en la corrupción imperante en este sector. Con base en lo anterior, en el tercer y último capítulo fue posible explorar las



irregularidades en la obra pública. De este esfuerzo es pertinente subrayar que los problemas más recurrentes se pueden comprender como ejemplos de lo que hace más de cuarenta años Bardach (1977) denominó “los problemas de la implementación”.

En términos generales, todas las irregularidades parecen ser reflejo de inefectivos mecanismos de rendición de cuentas (inter e intragubernamentales) y de espacios de discrecionalidad que tienen poca o nula regulación y que por ende se prestan de forma idónea para cometer *actos de corrupción*.



Recomendaciones.

Para poner remedio a la corrupción de la que se ha hablado en este trabajo sería necesario crear reformas o cambios a las leyes que rigen la obra pública, mismas que tendrían que ser respaldadas por los actores políticos para hacerlas efectivas.

Pero al tener en cuenta que toda esta reforma legal está lejos de hacerse efectiva los primeros encargados de ver que se vuelva realidad serían los funcionarios encargados de realizar obras de infraestructura, transparentando todos los procedimientos administrativos y de contratación para ir subsanando la opacidad que existe en nuestros días.

Para comenzar con este cambio deben existir políticas públicas debidamente analizadas y fundamentadas que estén encaminadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Normalmente como es parte del sistema político mexicano la promesa de la construcción de obras con frecuencia empieza en una campaña electoral cuando los candidatos se comprometen a realizar acciones a cambio de recursos o apoyos.

Mariana Campos, de México Evalúa, señaló que en la fase de precontratación aún no está institucionalizado un proceso adecuado de planeación de proyectos de infraestructura, que realmente identifique qué se quiere atender y cómo. "Estos procesos no deben atender objetivos políticos ni promesas de campaña, sino deben atender a un análisis objetivo de las necesidades del país, económicas y sociales, y para esto se propone que se hagan diagnósticos e inventarios de infraestructura y de los indicadores del país, pero realizados por un equipo técnico, no por un equipo político", dijo.

Desde mi punto de vista debe existir una mejor planeación y una mejor realización de sondeos o diagnósticos de campo que permitan generar proyectos eficientes y de acuerdo a las necesidades de cada zona prioritaria.



Unos aspectos recomendables en la contratación deberían ser que las Bases de datos estén completas y de manera públicas. A partir de que se decide realizar una obra, se debe hacer pública toda su información. Esto incluye el recuento de todo el procedimiento para adjudicar un contrato, cuántas personas participaron, cuántas juntas se efectuaron, qué dudas hubo en los términos de la contratación, quién ganó y por qué, si se descalificó a los participantes y por qué razones, así como los requerimientos para los concursantes, la agenda y el diagnóstico.

Otro paso importante es crear herramientas tecnológicas, plataformas de contratación abierta y formatos de datos abiertos para transparentar todo el proceso de contratación pública y seguir en tiempo real el gasto federalizado, en el que todo ciudadano tenga a su alcance la consulta de dicha información.

Deben hacerse públicos todos los pasos previos, el expediente técnico que se utilizó para justificar una obra, la necesidad de una obra, en el caso de que proceda el análisis costo-beneficio.

Para esta propuesta de contrataciones abiertas se deben conectar las bases de datos de las secretarías de Finanzas de todos los estados, de Hacienda, de las equivalentes a la Función Pública, de las equivalentes a Comprante y de los sistemas de control y fiscalización de los órganos auditores.

Se debe Implementar un aseguramiento de la existencia de empresas ya que buena parte de la corrupción de la obra pública tiene que ver con la existencia de empresas fantasma; entonces, en la medida que existan previsiones para evitar que este tipo de empresas participen en concursos de obra pública, en esa misma medida se va a empezar a abatir buena parte de la corrupción.

Actualmente el padrón de contratistas no ofrece información suficiente ni del desempeño de las empresas ni de su integridad, por lo que se debe reducir la asimetría de información que hay entre contratante y contratistas.



Una recomendación que de origen sería transformar el marco legal. Pero para que se asegure que todos los pasos anteriores se van a cumplir, es necesario que primero se establezca una legislación para todo el país en esta materia.

Un problema que hay es el exceso de leyes y reglamentos, pues cada estado y cada poder del estado tienen las suyas, sumado a las excepciones que representan casos como Pemex y la CFE. Y esto, a su vez, incrementa los riesgos de corrupción.

La legislación mexicana debería crear un mecanismo regulatorio único en cuanto a implementar una ley de obra que sirva como un verdadero instrumento anticorrupción, además de crear mecanismos para asegurarnos de que esta ley aplique a nivel nacional y no se dejen resquicios a la corrupción en ningún municipio o localidad.

Se deben poner límites a la modificación de contratos y regular mejor los ajustes de costos. (Ortega, 2017)



Bibliografía

- Andrei Shleifer, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 599–617.
- Artículo 134. (2012). En C. d. Unión., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (pág. 189).
- Artículo 2, fracción VII. (2003). *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.*, 80.
- Artículo 23. (2013). *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla*, 80.
- Artículo 23. (2013). En *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla*. (pág. 80).
- Artículo 3. (2003). *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.*, 80.
- Artículo 43 . (2013). En *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla*. (pág. 80).
- Ateneo, B. (01 de 05 de 2017). <https://www.ateneodebadajoz.net/2017/05/01/corrupci%C3%B3n-un-evil-dominante-en-nuestra-especie/>.
- Badajo, A. d. (01 de 05 de 2017). *Corrupción, un evil dominante en nuestra especie*. Obtenido de <https://www.ateneodebadajoz.net/2017/05/01/corrupci%C3%B3n-un-evil-dominante-en-nuestra-especie/>.
- BOHÓRQUEZ., E. (01 de MARZO de 2011). CORRUPCIÓN: LA EPIDEMIA SILENCIOSA QUE AFECTA A LOS MEXICANOS. *CONTENIDO*.
- Campos, M. (2016). Métrica de Transparencia de la obra Pública. *Mexico Evalúa.*, 204.
- Campos, M. (2016). Métrica de Transparencia de la Obra Pública: Antídoto vs. la corrupción. *METROP*, 204.
- Campos, M. (2016). *Metrop: antídoto & corrupción*. Mexico Evalúa.
- Campos, M. (2016). Metrop: antídoto & la corrupción. *México Evalúa.*, 204.
- CASAR, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. MEXICO.
- Casar, M. A. (2015). *Mexico: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE.
- Castañeda, M. C. (04 de 09 de 2019). <https://visorurbano.com/formatos/analisis.pdf>.



- Castillo, A. d. (2003). Medición de la corrupción:. En *CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS* (pág. 80). México: Color S.A. de C.V. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc5.pdf.
- Castillo, A. d. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición*. México, D.F.,: Color, S.A. de C.V.
- Dogan y Kazancigil. (1994). *Comparing Nations. Concepts, Strategies*.
- Expansión. (20 de febrero de 2019). Esta es la historia de la carretera que AMLO llamó "la más cara del mundo".
- federal, g. (01 de ENERO de 1997). ley de obras publicas federal. *POF*, pág. 60.
- Fjelde, H. y., & Hegre. (2014). Political Corruption and Institutional Stability. *Peace Research Institute Oslo (PRIO)*, 267–299.
- Gabriella R Montinola, ROBERT W. JACKMAN. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political*, 147 - 170.
- Håvard Hegre, H. M. (2014). Governance and Conflict Relapse. *Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo, Norway*, 984-1016.
- <https://definicion.de/corrupcion/>. (s.f.).
- JANA KUNICOVA, A. S.-A. (2005). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. *British Journal of Political Science*, 573-606.
- Kanoy, K., & Bruhn, J. (01 de ENERO de 1996). Effects of a First-Year Living and Learning Residence Hall on Retention and Academic Performance. *Journal of The First-Year Experience & Students in Transition*, , págs. 7-23.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles California: University of California Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California .
- Klitgaard, R. (1998). La cooperación internacional contra la corrupción. *FINANCE & Development*, 13.
- Luigi Manzetti, C. J. (2007). Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? *Comparative Political Studies*, 40(8):949-970.
- Merino, J. P. (2014). Obtenido de Definición de corrupción (<https://definicion.de/corrupcion/>).
- Nauro F. Campos, F. G. (2006). Lobbying, Corruption and Political Influence. *CEPR Discussion Paper No. 5886*, 37.



Nye, J. S. (1967.). Corruption and Political Development. *Political Science Review*, 61 (2). 417-427.

Orozco, F. H. (2016). *Obras por expansión*.

Ortega, A. (septiembre de 2017). *Transparencia y leyes unificadas, armas contra la corrupción en la obra pública*. Obtenido de <https://expansion.mx/nacional/2017/09/04/transparencia-y-leyes-unificadas-armas-contr-la-corrupcion-en-la-obra-publica>

Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México.: Siglo XXI Editores.

T.I., T. I. (2015).

VALLESTEROS, I. E. (marzo de 2016). ENFOQUE DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL: PODER, IMPUNIDAD Y VOZ CIUDADANA. "Structural corruption approach: power, impunity and citizen voice". *Revista Mexicana de sociología*. , 78.