

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**IRREGULARIDADES EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS): UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE
LA CORRUPCIÓN EN LA OBRA PÚBLICA EN MÉXICO**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

PAULINA FLORES MARTÍNEZ

DIRECTORA DE TESINA

DRA. ALEJANDRA RÍOS CAZÁRES

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2016

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Teoría de la corrupción	4
1.1. Definición de la corrupción.....	5
1.1.1 Tipos de corrupción: de las definiciones generales a las particulares	10
1.1.2 Causas, consecuencias y medición	13
1.2. Análisis institucional de los determinantes del acto corrupto.....	15
1.3. Conclusiones	25
Capítulo 2. El proceso de la obra pública en México.....	28
2.1. La Obra pública en el mundo: factor de desarrollo y retos de gestión	29
2.1.1 El problema público de la corrupción en la obra pública	30
2.2. El proceso de la obra pública en México.....	31
2.2.1. Definición de la obra pública en la ley federal.....	32
2.2.2. Análisis descriptivo del proceso de obra pública	33
2.3. Conclusiones	47
Capítulo 3. Irregularidades en la obra pública del FAIS	50
3.1 Irregularidades en la obra pública en México.....	51
3.2 Irregularidades en la obra pública del FAIS	53
3.2.1. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.....	54
3.2.2. Sobre las auditorías financieras y la información generada	55
3.2.3. Construcción de la base de datos.....	57
3.2.4. Criterios de análisis de las irregularidades en la obra pública del FAIS	58
3.3. Análisis de las irregularidades en el FISMDF 2014	60
3.3.1. Hallazgos: irregularidades como incumplimiento normativo	60
3.3.2. Hallazgos: análisis general de las irregularidades encontradas	67
3.4. Conclusiones	85
Conclusiones generales.....	88
Bibliografía.....	95

Anexos.....	101
A. Veinte años de inversión en infraestructura en América Latina.....	102
B. Panorama de la obra pública en México: datos generales a 2015	103
C. Glosario de términos de obra pública de la LOPRSM y su reglamento.	107
D. Ficha de auditoría ejemplo del Informe de Cuenta Pública 2014.....	110
E. Información de los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.....	113

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS, GRÁFICOS Y CUADROS

Tabla I. Definiciones de la corrupción: propuestas entre 1960 y 1990.	6
Tabla II. Definiciones de la corrupción: propuestas después de 2000.	9
Tabla III. Expresiones de la corrupción: ejemplos	11
Tabla IV. Análisis de la probabilidad del acto corrupto.....	22
Tabla V. Contenido del PAOP y sus objetivos.....	41
Tabla VI. Número de leyes incumplidas por los municipios auditados	60
Tabla VII. Leyes y códigos incumplidos en el ejercicio del FAIS.....	67
Tabla VIII. Frecuencia de irregularidades en obra pública del FAIS por estado	69
Tabla IX. Total de municipios con observación de obra pública.	70
Tabla X. Tipos de irregularidades más recurrentes	73
Tabla XI. Tipos de irregularidades por visibilidad.....	78
Tabla XII. Número de contratos y monto de obras y servicios relacionados.....	104
Tabla XIII Estructura porcentual de la construcción pública total por tipo de obra, a precios básicos.	106
Tabla XIV Cumplimiento de objetivos	115
Tabla XV Determinantes del tipo de gestión.....	116
Tabla XVI Categorías del tipo de gestión	117
Figura I. Componentes de un proyecto de obra pública.....	36
Figura II Planeación: selección de proyectos	39
Figura III. Selección de proposiciones y contratación	45
Gráfico I. Distribución porcentual de las irregularidades por tipos.	71
Cuadro I. Obligaciones para los municipios en la Ley General de Desarrollo Social	63
Cuadro II Uso de los recursos del FISE y FISMDF (Lineamientos 2014).	114

Irregularidades en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: una aproximación al estudio de la corrupción en la obra pública en México

Introducción

La ejecución de obra pública es la actividad gubernamental dedicada a la construcción de infraestructura física. 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 para 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 (Hawkins, 2013: 7). 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 frente a un problema público (Campos, 2015).

Así, en esta investigación se analizan un gran fenómeno social (la corrupción) y una amplia actividad gubernamental (la construcción de obra pública). Para estudiarlos se han propuesto tres objetivos. En primer lugar, explicar cómo se define y explica en la literatura la corrupción, así como los determinantes de los actos corruptos. En segundo lugar, estudiar los determinantes institucionales de la corrupción en una única actividad gubernamental: la ejecución de proyectos de infraestructura pública. En tercer lugar, se busca responder empíricamente cómo se relacionan las irregularidades (las faltas e incumplimientos a lo dispuesto en la ley y los objetivos de política) en el proceso de la obra pública con las dimensiones institucionales utilizadas para estudiar los actos corruptos.

Para hacer una aproximación a estos temas –desde la perspectiva de las políticas públicas– el trabajo se ha estructurado de la manera siguiente. En el primer capítulo se estudia cómo contribuyen al estudio de la corrupción las explicaciones del acto corrupto con base en el modelo teórico del principal – agente, sobre todo cuando ésta tiene lugar en estructuras de contratación jerárquicas. Se considera que esta perspectiva es útil para vislumbrar la presencia del fenómeno en la obra pública ya que puede aportar elementos que guíen la implementación de mecanismos de control más efectivos. ¹ Por ello, en el mismo capítulo se analizan los determinantes institucionales del acto corrupto y se identifica cómo influye el entramado institucional en la relación de delegación para cometer actos corruptos.

El segundo capítulo proporciona un panorama general de la obra pública a escala mundial y describe y analiza el proceso formal (legal) que sigue en México la construcción de obra pública. El marco normativo estudiado es la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPRSM) de 2014. ² Dentro de esta Ley cuatro etapas son consideradas las más importantes y en ellas se revisan las características institucionales con los lentes utilizados en el primer capítulo. Es decir, se identifican los procesos de decisión, así como el grado de discrecionalidad involucrado y los mecanismos de rendición de cuentas. Las etapas analizadas son: la conformación del “Comité de Obra Pública” para conducir y dar seguimiento al proceso de las obras, la etapa de planeación con la construcción del Programa Anual de Obra Pública (PAOP), la convocatoria a la licitación pública en tanto mecanismos que establecen las reglas del juego y finalmente la etapa de ejecución de los proyectos.

Finalmente, el tercer capítulo expone un caso de estudio de la gestión del gasto público destinado a obra pública. El objetivo es evaluar empíricamente cómo se relacionan las irregularidades en el proceso de la obra pública con las dos dimensiones institucionales señaladas en el primer capítulo e identificadas en el segundo. Para tal fin se eligió el “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” (FAIS), ya que al igual que otros fondos federales presenta irregularidades recurrentes en los resultados de la fiscalización de recursos (ASF, 2012 y 2016). El análisis observa cómo esas irregularidades son una expresión de violaciones al nivel

¹ Sin embargo se reconoce que estos modelos son limitados cuando se analiza la corrupción como un sistema.

² Este es el texto federal, del cual deriva la obligación para que cada Estado publique la propia. La publicación de la última reforma se realizó en enero de 2016, pero el análisis prosiguió con la versión de 2014 puesto que las etapas estudiadas no fueron modificadas.

de discrecionalidad –necesariamente otorgado con la delegación– que proviene de los mandatos legales, pero sobre todo faltas a los mecanismos de rendición de cuentas mandados en las distintas normativas que regulan a este Fondo. En este sentido, además de los enfoques citados en el tercer capítulo también se recurre a Bardach quien hace casi cuarenta años apuntó que una vez acordada, autorizada y adoptada una política pública, los objetivos estipulados se alcanzan de manera limitada, se dan retrasos, y también se exceden los costos financieros (Bardach, 1977: 3). De esta forma, sus proposiciones se retoman debido a su utilidad para analizar las irregularidades del FAIS.

Cabe señalar que además de los tres capítulos de desarrollo se integraron cinco apartados anexos de suma relevancia. El objetivo de su inserción fue poner en contexto la investigación realizada puesto que por su contenido dan cuenta de las circunstancias regionales de la construcción de infraestructura, la asignación presupuestal para este tipo gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (México) y permiten profundizar el análisis exploratorio para realizar un estudio de caso para el FAIS.

Capítulo 1. Teoría de la corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo y multifacético, toma diferentes formas según el contexto y por ello es posible hablar de distintas causas y ciertamente, de distintos efectos (Andvig & Fjeldstad, 2000: 9; Uribe, 2012: 25). Todo lo anterior se refleja en la literatura que la estudia: las aportaciones son vastas, diversas y las propuestas de análisis han sido desarrolladas desde distintos miradores de las ciencias sociales. Se pueden identificar trabajos con énfasis en diferentes aspectos, aristas o expresiones del fenómeno; de ahí que a pesar que el debate sobre la corrupción cobró fuerza a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo pasado (Johnston, 2006; Harrison, 2007; Tanzi y Davodi 1997, Wedel, 2012), hoy día no existen conclusiones unívocas sobre la definición, las causas y las consecuencias del problema.³

Por lo anterior, cuando se realiza una investigación sobre corrupción, en alguna de sus expresiones, es fundamental acotar con precisión el estudio y sostener la investigación en propuestas teóricas acordes con el objetivo. En este sentido, el objetivo principal de esta investigación es analizar empíricamente la posible presencia de la corrupción en la obra pública en México. Para lograrlo es indispensable reconocer las formas en que la corrupción ha sido descrita y estudiada. Con esta justificación en este primer capítulo se presentan los elementos básicos del marco teórico en el que se inserta la investigación.

El objetivo del capítulo es mostrar un panorama del estudio de la corrupción y a partir de éste presentar una propuesta teórica propia. La exposición se organiza en cuatro secciones. En el primer apartado se hace una revisión de las definiciones clásicas y se analiza su capacidad explicativa. En el segundo apartado se destacan algunos tipos de corrupción, con especial atención en su expresión en el ámbito público. En el tercer apartado se revisan las principales relaciones estudiadas para determinar causas y consecuencias generalizables a cualquier contexto. Por último, retomando los tres anteriores, en el cuarto apartado se presenta la propuesta teórica para estudiar la presencia de la corrupción en la obra pública en México.

³ Los trabajos seminales datan de los años sesenta (Klitgaard, 1988; Senior, 2006; Rose-Ackerman, 1974; Williams, 2000)

1.1. Definición de la corrupción

“Es importante destacar que hay tantas definiciones de corrupción como hay especies de plantas tropicales y varían tanto en su apariencia, como en su carácter y su resiliencia. El punto es que la búsqueda de la verdadera definición de corrupción, es como la persecución del Santo Grial, eterna, extenuante y en última instancia inútil”

Williams, 2000.⁴

De acuerdo con Transparencia Internacional (T.I) la corrupción es el abuso del cargo público para el beneficio privado⁵. La anterior -y propuestas similares- es la definición más utilizada en cualquier ámbito; en gran parte, por la difusión que le han dado los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre otros) a través de la promoción de políticas de mejora gubernamental (Harrison, 2007; Olken, 2012).

Las definiciones tipo T.I. suelen ser el punto de partida por tratarse de conceptualizaciones acotadas que aluden, de manera sencilla, a una acción y a sus consecuencias. Aparentemente, estas propuestas reducen la dificultad de contar con una definición global de corrupción, ya que definen el fenómeno con su expresión mínima: el acto corrupto (y aún más, un tipo específico de acto corrupto). Sin embargo, con definiciones tan acotadas se pierde de vista la amplitud y los matices del fenómeno. Por ello, se requieren elementos adicionales que fortalezcan el concepto.

Por esta razón, en esta investigación se analiza una batería de definiciones a fin de discutir y delimitar lo que se entenderá por corrupción y por acto corrupto.⁶ El criterio de selección fue identificar propuestas clásicas con el objetivo de evaluar si se trata de conceptualizaciones de fondo o universales, es decir, si contienen múltiples significados y entendimientos asociados (Adcock & Collier, 2001; Uribe 2012). Asimismo, se seleccionaron propuestas más recientes para distinguir la evolución de las conceptualizaciones. En la Tabla I se muestran cinco de las definiciones más citadas en las que es fácilmente identificable que el

⁴ Traducción propia. Del inglés: ‘It is important to note that there are nearly as many definitions of corruption as there are species of tropical plants and they vary as much in their appearance, character and resilience. The point is that the search for the true definition of corruption is, like the pursuit of the Holy Grail, endless, exhausting and ultimately futile.’ (Williams, 2000 en Senior 2006, p.22).

⁵ Tomado de: [what-is-corruption/#definehttps://www.transparency.org/](https://www.transparency.org/) Consultada en: febrero de 2016.

⁶ Por ejemplo, en “*Research for corruption. A policy oriented survey*” el Instituto para la Ciencia y la Libertad Intelectual: Chr. Michelsen (Noruega) realiza un estudio de estado del arte de la corrupción y reconociendo la, literal, infinidad de definiciones opta por presentar una “batería”. Chr. Michelsen Institute for Science and Intellectual Freedom (Fjeldstad, 2001).

sustento de la definición se vincula con el esquema del principal-agente (Senior, 2006; Wedel, 2012).

Tabla I. Definiciones de la corrupción: propuestas entre 1960 y 1990.

<i>Autor y año</i>	<i>Definición</i>
<i>J.S. Nye (1967: 416)</i>	Comportamiento que se desvía de la obligación formal, de un rol público, por satisfacer el interés privado (personal, familia cercana, privado) monetario o, por la ganancia de status; o comportamiento que viola las reglas para el ejercicio de, ciertos tipos de, influencia del interés privado” (en Wedel, 2012: 458).
<i>Klitgaard (1988: xii).</i>	La corrupción existe cuando un individuo ilícitamente pone sus intereses personales sobre los de otros y, sobre los ideales a los que, él o ella, se comprometió a servir” (Klitgaard, 1988).
<i>Heidenheimer et al (1989: 6).</i>	Una transacción, entre actores del sector público y del privado, a través de la cual los bienes colectivos son ilegítimamente convertidos en pagos para los privados (en Fjeldstad, 2001).
<i>Waterbury (1973)</i>	Corrupción es el abuso del poder público y la influencia para fines (objetivos) privados (en Senior, 2006: 20).
<i>Alam (1989)</i>	La corrupción puede ser definida como el sacrificio del interés del <i>principal</i> a cambio de beneficiar el interés del <i>agente</i> ; o la violación de las normas que definen el comportamiento del agente (en Senior, 2006: 21).

Fuente: elaboración propia.

En las cinco definiciones destacadas se aprecia una contraposición o choque entre los intereses comprendidos. Es decir, todas sostienen que los objetivos perseguidos por quienes entablan la relación divergen de forma que –para lograr sus fines privados– algún participante ha de violar un conjunto de reglas, el acuerdo o el contrato preestablecido. Así, uno de los elementos centrales del concepto de corrupción es la existencia de un conflicto inherente entre los involucrados debido a la competencia de intereses entre estos. Por ello, en esta investigación se acepta que la corrupción implica la violación al compromiso que exige anteponer objetivos o intereses comunes a los privados.

Cabe destacar que las definiciones estudiadas parecen estar sustentadas en la escuela del rational choice ya que explican un comportamiento humano en términos de la orientación hacia los fines o como un comportamiento con propósito. En este sentido sus explicaciones están

basadas en las preferencias individuales que a su vez dependen de los cálculos de pérdida y ganancia (Knot y Miller, 1987: 7).

Por lo anterior, el supuesto básico en este nivel de análisis es la existencia del individuo intencional y racional que maximiza el beneficio privado a costa de un beneficio público o colectivo que es ajeno al que se comprometió a respetar en el contrato de principal - agente. Con el acto corrupto los actores, igual que en una estructura de mercado competitivo, tratan siempre optimizar sus intereses, dado que están bajo restricción de recursos (Becker, 1998; Vishny y Shleifer, 1993 y Rose-Ackerman, 1999). Entonces, la corrupción es un método racional de optimizar costos (Barsukova, 2009).

Si bien, el análisis de las definiciones de la Tabla I probablemente es insuficiente para determinar la capacidad explicativa de cada definición respecto del acto corrupto, se sostiene que con los componentes revisados, el acto en cuestión se arroja con características generalizables a múltiples significados y entendimientos asociados al concepto. A pesar de ello, estas definiciones clásicas frecuentemente han sido criticadas por ser propuestas excesivamente acotadas. Sin intención de profundizar en tal debate a continuación se destacan algunos ejemplos.

Usualmente, la definición de Nye ha sido cuestionada por no incluir la posibilidad de que el objetivo del desvío sea la maximización de un interés privado no individual sino colectivo; por ejemplo, podría considerarse que al acotarse a un interés individual, si un servidor con un acto prioriza el interés de su partido político, esta acción no se considere como una manifestación de corrupción. Una segunda crítica es que considera exclusivamente como acto corrupto la violación o incumplimiento de reglas formales, con lo que disminuye la capacidad explicativa de la definición dado que las reglas cambian según el contexto y el tiempo, además de que no todos los comportamientos corruptos implican desvíos de la regla formal (Gardiner en Heidenheimer & Johnston, 2002; Senior, 2006). Aunado a lo anterior, las definiciones que siguen a la de Nye han sido criticadas por restringir la corrupción a un fenómeno que tiene lugar en el abuso de poder público para fines privados. Senior (2006), por ejemplo, insiste en la importancia de explicitar que el fenómeno puede ocurrir bien entre actores con poder público o entre actores privados.

Las críticas destacadas no han pasado desapercibidas. Los estudios empíricos de la corrupción deben asirse a una u otra definición, y por tal motivo son varios los autores que reconocen las debilidades de las conceptualizaciones de las que dependen. Por mencionar un ejemplo, Fisman y Miguel (2006) realizan un análisis del comportamiento corrupto de diplomáticos de todo el mundo. En este trabajo reconocen que en el análisis de la corrupción, el estudio del cumplimiento (*enforcement*) de las normas culturales está pobremente explicado en comparación con la importancia que se les otorga a las reglas formales. Es decir, ponen el dedo en la herida y destacan lo que para ellos es una debilidad conceptual que, en última instancia, modifica la forma de estudiar empíricamente el fenómeno. En otro ejemplo, Theobald (1990) insiste en la necesidad de reconocer que la corrupción ocurre por igual en el ámbito público y en el que es meramente privado.

Los ejemplos previos son una muestra de la forma en que poco a poco las definiciones básicas son cuestionadas y derivan en versiones más amplias y diversas. En este tenor, el análisis de las definiciones de la corrupción es en sí mismo un campo de estudio. A pesar de que en esta investigación el principal objetivo no es aportar a este debate, resulta necesario considerar que cualquier propuesta teórica para un trabajo empírico puede ser derribada si no se establece claramente la definición básica utilizada y se identifican sus fortalezas y debilidades explicativas.

Así, es útil transitar a algunas propuestas más recientes. Para ello, en la Tabla II se exponen dos definiciones desarrolladas después del inicio del siglo XXI que constituyen una muestra del avance de los esfuerzos por definir el fenómeno. En estas definiciones se puede observar que la evolución respecto a las de la Tabla I es mínima. Ambas propuestas contienen (implícitamente) elementos de las definiciones clásicas, pero proporcionan especificaciones que dibujan de manera más clara el acto corrupto sin alterar su esencia.

Tabla II. Definiciones de la corrupción: propuestas después de 2000.

<i>Autor y año</i>	<i>Definición</i>
<i>Neild (2002)</i>	Corrupción es el rompimiento, que hacen personas públicas a fin de conseguir una ganancia financiera o política privada, de las reglas de conducta en los asuntos públicos prevalecientes en una sociedad durante un periodo considerado (en Senior, 2006: 24).
<i>Senior (2006)</i>	La corrupción ocurre cuando un corruptor, de manera encubierta, otorga un favor (bien, servicio u otro) a un corrupto o a quien es un prospecto para ser corrompido, para influir acciones que beneficien al corruptor a un representado de éste, y sobre lo cual el corrupto tiene autoridad (Senior, 2006: 27).

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, la corrupción se ha estudiado y definido preponderantemente desde en una perspectiva –profundamente arraigada– que describe al fenómeno como un problema de agencia expresado en el acto corrupto. Incluso las propuestas de definición del acto corrupto resaltan ese problema aludiendo a la connotación negativa o nociva proveniente del latín del verbo *rumpere* que determina la acción de dañar, romper o violar algo (Barsukova, 2009; Heidenhemer y Johnston 2002; Uribe, 2012; entre otros).

Entonces, si bien no es posible definir unívocamente a la corrupción–y además puede ser poco útil– sí se puede identificar un consenso generalizado respecto de sus efectos degradantes sobre un colectivo social. Respecto a lo anterior es preciso señalar que las definiciones con base en el acto corrupto parecen haber sido rebasadas por las perspectivas que estudian al fenómeno en su expresión de problema social iterativo y recurrente. Es decir, más allá de seguir discutiendo sobre la descripción del acto en sí, se ha pasado a investigar cómo la corrupción se difunde, arraiga y consolida en las sociedades con otros lentes analíticos como los sistémicos. En esta línea se encuentran los trabajos de Arellano (2012) y Rothstein (2013). En esta investigación se reconoce el aporte de este enfoque pero para fines del análisis de un acto corrupto se utilizan las definiciones basadas en el modelo de agencia.

1.1.1 Tipos de corrupción: de las definiciones generales a las particulares

Transitar de las definiciones básicas a la caracterización del fenómeno con distintos casos o tipos de corrupción no es una tarea sencilla, pero resulta indispensable para emprender estudios empíricos. Los conceptos, idealmente, deberían pasar de lo general a lo particular sin dejar atrás la capacidad explicativa. En este sentido, el objetivo de revisar los tipos de corrupción es reconocer los atributos que al incluirse en las definiciones básicas aportan más profundidad a la explicación del fenómeno estudiado. Así, este apartado tiene la intención de dirigir la exposición hacia la expresión particular que interesa estudiar: la corrupción en la obra pública.

Nuevamente, en esta área de estudio, la actividad de los organismos internacionales ha sido uno de los principales motores para distinguir la existencia de múltiples formas de la corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, admite la existencia de distintos tipos de corrupción, pero, sostiene que cada una envuelve el abuso del cargo público o privado para el beneficio privado (OCDE, 2013). Análogamente, en esta investigación para admitir los distintos tipos de corrupción se sostiene que cualquier caracterización debe contener la violación a un compromiso adquirido a fin de anteponer los beneficios particulares sobre aquellos que dieron origen a la relación principal – agente, cuando estos últimos deberían ser priorizados.

Las investigaciones sobre la corrupción parecen haberse concentrado en categorizar el concepto para operacionalizarlo (Fjeldstad, 2000). Así, un acto corrupto puede complementarse con adjetivos como público, privado, económico o de mercado, entre otros y cada mancuerna de adjetivos genera una caracterización distinta. Para hacer una breve revisión de los tipos en que se suele distinguir a la corrupción cabe señalar y agrupar con base en algunas dimensiones. Aquí se proponen dos: la distinción más inmediata (derivada de las definiciones clásicas) es la del carácter económico o social del fenómeno; y segundo, diferenciar el ámbito, entre lo público y lo privado (en donde el primero remite a lo gubernamental y el segundo a la actividad de privados).⁷

⁷ Es importante señalar que lo público no se restringe a lo gubernamental es tan sólo una posibilidad entre muchas.

Corrupción económica y social

La corrupción económica o de mercado conlleva un intercambio monetario o en especie. En cambio, la corrupción social alude a transferencias no son 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 (Médard, 1998: 308 en Fjeldstad, 2000). 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 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 (Johnston, 2000; Lambsdorff, 2002; Senior, 2006; Theobald, 2000).

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 la 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). La Tabla III proporciona tres ejemplos de las expresiones de la corrupción, entre las cuales están dos de tipo económico (el soborno y el robo de bienes públicos) y una de tipo social.

Tabla III. Expresiones de la corrupción: ejemplos

<i>Tipo de acto</i>	<i>Acciones</i>
<i>Soborno</i>	Pagos de individuos o empresas privadas a funcionarios para influir en las decisiones administrativas a su cargo.
<i>Robo de bienes públicos</i>	Malversación por parte de funcionarios o a través de la colusión de éstos 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 bolsillos privados.
<i>Clientelismo (favoritismo, nepotismo o mecenazgo).</i>	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: elaboración propia con base en OCDE (S/A).

Corrupción pública y privada

En las definiciones de las Tablas I y II la descripción del acto corrupto de forma implícita remite a una relación entre el Estado (expresado en el ente gubernamental) y la sociedad (Fjeldstad, 2000). Estos dos actores o partes entablan una relación o contrato que se viola o incumple. No obstante, la posibilidad de cometer actos corruptos también es latente al interior de un contrato entre privados. Esto ya se vislumbraba en el análisis de las definiciones básicas y las críticas señaladas. Al respecto cabe mencionar que, aparentemente, ha sido una ardua tarea lograr que la corrupción no se ataña de forma inmediata y exclusiva a la actividad gubernamental (OCDE, S/A; Senior, 2006; Jonhston, 2002; Banco Mundial, 1995).

Entonces, la distinción entre corrupción pública y privada se determina según suceda al interior de uno u otro sector (público o privado) y entre varios niveles o ramas de cada sector (por ejemplo, pueden ocurrir actos corruptos al interior de la estructura gubernamental y sin la participación de un privado). En cualquiera de los dos, la corrupción es el mismo fenómeno: se violan las reglas (formales e informales) que estructuran una relación, ya sea en el gobierno o en la organización en cuestión, para dar prioridad a intereses privados de forma *ilegal*.

Un ejemplo más es el que deriva de la definición de Uribe (2012) quien propone una visión particular de la corrupción gubernamental y que parece quedar englobada dentro de la corrupción pública en general:

El concepto de corrupción gubernamental indica que un actor que ocupa un cargo público, utiliza el poder de decisión otorgado por esta posición para obtener un beneficio personal al actuar fuera del marco normativo que acota su actuación dentro de la administración pública. Como se puede ver, el elemento que diferencia a este tipo de corrupción con el que sucede en el ámbito privado, es el sistema – entendido como el conjunto de reglas, leyes y normas formales que construyen y delimitan a la administración pública – ..., que no es otra cosa que el marco legal de la administración pública en un régimen democrático (Uribe, 2012: 42).

La definición anterior es un ejemplo para afirmar que, sin importar el tipo de corrupción que se estudie, efectivamente hoy día sigue vigente la tendencia de definirla con base en el problema principal-agente. Pero, las precisiones no son en vano y conviene seguir desarrollando análisis sobre su capacidad explicativa.

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 sistemática (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 una regularidad. Tercero, el valor económico involucrado en el acto corrupto determina si se trata de *pequeña y gran corrupción*.⁸

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 estudio empírico 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 (varios años).

1.1.2 Causas, consecuencias y medición

Cuando se estudia la corrupción aunado a la complejidad de la definición otros retos se encuentran en la determinación de las causas y las consecuencias, así como en la medición del fenómeno. En particular, cuando el análisis no se limita al estudio de las causas de un acto corrupto en particular, sino a su reproducción sistemática dentro de una sociedad, por ejemplo, en las naciones. Sin tener resultados en estas tareas sería imposible emprender la denominada “lucha contra la corrupción”.⁹ La agenda de investigación en este ámbito se ha desarrollado simultáneamente, pues a partir de los años noventa, con el trabajo seminal de Mauro (1995) sobre corrupción y desarrollo económico se inicia toda una rama de estudios abocados al fenómeno y los métodos o herramientas para combatirlo (Treisman, 2000). La simultaneidad en

⁸ Del inglés: *petty or grand corruption*. Respecto esta última distinción 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).

⁹ Promovida por organismos como el Banco Mundial y la OECD (Harrison, 2004).

el análisis se observa en tanto que una de las metodologías preferidas ha sido caracterizar a las naciones según los niveles de percepción (indicadores) y relacionarlos con las expresiones de las instituciones legales, económicas, culturales y políticas para explicar tanto, causas como consecuencias (Svensson, 2015; Senior, 20016; Tanzi y Davoodi, 2000; Treisman, 2000; Morales, 2003; Tanzi, 1994; y Algann, 2014).

Para ejemplificar a continuación se retoman los resultados más sobresalientes de algunos ejemplos de este tipo de análisis. Previo a ello, es preciso aclarar que no son pocos los autores que reconocen la falta de seguridad respecto a la dirección de la causalidad entre la corrupción y otras variables económicas, políticas y culturales (Morales, 2009: 207; Treisman, 2000).

Así, para determinar posibles causas y efectos de la corrupción en la literatura revisada se recurre a las variables económicas y su combinación con características institucionales. Conviene destacar, por su recurrencia, cuatro ejemplos. Primero, a mayor presencia de corrupción menor desarrollo económico y social¹⁰. En naciones con altos niveles de corrupción se identifican bajos niveles de crecimiento económico, bajas tasas de escolaridad y matriculación y, bajos niveles de competitividad (OCDE, 2012; Svensson, 2015; Casar, 2015). Segundo, una excesiva intervención del gobierno en la economía, mayores restricciones al libre mercado y una burocracia excesiva, tienen una correlación positiva con los índices de corrupción (Lambsdorff, 2006). Tercero, las instituciones políticas sólidas llevan a mejores desempeños económicos, y la relación con los índices de corrupción es inversa (Guriev, 2004; Fisman y Miguel, 2009). Cuarto, las finanzas públicas se afectan negativamente a mayor presencia de corrupción (Tanzi y Davoodi, 1993 y 2000).

Sobre lo anterior cabe destacar que, generalmente, se percibe precaución para determinar el sentido de las correlaciones estudiadas. Sirva profundizar en uno de los cuatro casos señalados. Si bien, no es posible afirmar que la corrupción causa un menor desempeño educativo si se ha comprobado que generalmente aquellos países con tasas bajas de escolaridad y matriculación tienen indicadores de corrupción más altos respecto a los países con indicadores bajos (OCDE, S/A). Además, en ciertas relaciones fuertemente apoyadas por la teoría, como el efecto negativo de la corrupción sobre el crecimiento económico, aparecen casos

¹⁰ Es interesante el caso de China que destaca Svensson puesto que el país ha tenido las tasas de crecimiento económico más altas de las últimas décadas y al mismo tiempo los índices de corrupción más altos.

extraordinarios; China es el más emblemático con tasas sobresalientes de crecimiento económico, pero también con altos indicadores de corrupción (D'Amico, 2015).

Por último, algunas de las relaciones estudiadas entre corrupción y otras variables tienen raíces analíticas de la sociología. Por ejemplo, el estudio de la corrupción en relación con las expresiones culturales de los países. En este terreno la discusión es álgida; no obstante, las hipótesis suelen indicar que las características culturales propician contextos idóneos para la corrupción, pero no existe evidencia suficiente para afirmar que son su causa directa. Entre las variables puestas a prueba están la religión, la forma de organizar la sociedad y el nivel de confianza entre las personas (Senior, 2006; Morales, 2009). Por ejemplo, los países con poblaciones que se identifican mayoritariamente dentro de las religiones católica y musulmana frecuentemente tienen altos niveles de corrupción. Así mismo, las sociedades organizadas en estructuras jerárquicas parecen tener niveles más altos de corrupción (Lambsdorf, 2007; Svensson, 2005; Senior, 2006; Morales, 2009).

En síntesis, a pesar de la vaguedad de las conclusiones o las particularidades de las correlaciones probadas, este tipo de estudios ha sido muy prolífico y sus resultados son insumos básicos para la promoción del combate a la corrupción. Por este motivo, cabe hacer una precisión sobre su capacidad de contribución. A decir, es necesario mantener presente que una medición es válida en tanto que refleja de forma adecuada el concepto en la operacionalización; pero contar con una medición válida no lleva directamente a que la inferencia causal así lo sea (Adcock y Collier, 2001). Entonces, dado que el acto corrupto siempre está encubierto (Uribe, 2012; Casar, 2015) cabe esperar que en el futuro estas investigaciones evalúen la validez de los instrumentos de medición (indicadores) contruidos con variables proxy.

1.2. Análisis institucional de los determinantes del acto corrupto

En la sección anterior se presentaron las definiciones básicas de la corrupción, algunas precisiones sobre tipos distintos de la misma y brevemente se repasó el panorama de las relaciones causales entre, por ejemplo, el nivel de desarrollo económico y la corrupción. En el presente apartado los lentes del análisis los provee la perspectiva micro. Con ésta se busca explicar las razones que llevan a los individuos (actores u agentes) a cometer actos de corrupción. Particularmente, en esta sección se expone una discusión teórica sobre los

determinantes institucionales de los actos corruptos. El marco se desarrolla para realizar un estudio empírico de la corrupción en la obra pública en los capítulos subsecuentes.

Como se pudo constatar en la sección de definiciones en el análisis económico del acto corrupto han dominado los modelos explicativos con base en el problema principal – agente.¹¹ Desde esta perspectiva las características institucionales de los contratos determinan la probabilidad de que un agente se desvíe del propósito de la relación (por ejemplo, cometiendo un acto corrupto). Es decir, la combinación de reglas (formales e informales) a las que debe sujetarse un individuo en el marco de una relación de delegación explica la probabilidad de los actos corruptos (Goudie y Stasavage, 1998; Rose-Ackerman, 2006). Es decir, la delegación de responsabilidad que entraña una relación principal-agente sin una regulación deriva en actos corruptos.

La discusión siguiente se elabora para estudiar la corrupción pública. Se considera que ésta sucede en el ámbito gubernamental con múltiples expresiones. Por lo anterior el objetivo de los siguientes párrafos es estudiar cómo las reglas formales (expresadas en el contrato de delegación), sus características y sus posibles productos (los espacios de discrecionalidad o arbitrariedad) determinan la probabilidad de que suceda un acto de corrupción pública. La discusión parte de reconocer que la práctica corrupta es una regularidad conductual. En este sentido si bien existe consenso al afirmar que las características institucionales son los determinantes de los actos corruptos, en esta investigación se elige la propuesta de Klitgaard (1988) para estudiar la probabilidad de que ocurran dichos actos

Conviene recordar que para Klitgaard existe corrupción cuando un individuo ilícitamente pone sus intereses personales sobre los de otros y sobre los ideales a los que, él o ella, se comprometió a servir (1988, pág. xii). En su definición se identifica un contrato entre principal y agente en el cual este último incumple o desvía sus obligaciones para dar prioridad a intereses personales (individuales o colectivos) distintos a los involucrados en la relación que

¹¹ Flavio Menezes hace un estudio sobre los determinantes microeconómicos de la corrupción y afirma que esta perspectiva se puede considerar clásica si se remonta los trabajos pioneros de Gary Becker (1968) y George Stigler (1970) sobre la economía del crimen, así como a Rose-Ackerman (1975, 1978) y Banfield (1975) quienes aplicaron las herramientas económicas para analizar la corrupción. Ver Flavio Menezes (2001). Además uno de los trabajos más reconocidos del estudio de la corrupción pública burocrática es el de Shleifer y Vishny quienes también elaboran un modelo microeconómico para explicar la corrupción burocrática.

entabló en el contrato con el principal.¹² Asimismo, este autor identifica los determinantes del incumplimiento (acto corrupto) en las características de los arreglos institucionales bajo los cuales se lleva a cabo el contrato de delegación. Incluso sostiene que la combinación ideal para dar lugar a la corrupción se expresa en la fórmula siguiente:

$$C = M + D - A$$

En dónde M es igual a monopolio de decisión, D es la discrecionalidad y A es la rendición de cuentas (*accountability*).¹³ Para el autor, sin importar el contexto el acto corrupto ocurrirá, cuando una persona o una organización confronta niveles o grados específicos de estos tres elementos.¹⁴ Goudie y Stasavage (1998) no sólo coinciden con esta perspectiva, también la analizan y abundan. Explican el monopolio del poder como la situación en la que un único agente está encargado de la provisión de un bien o servicio particular. El poder discrecional lo observan (grado de discreción) cuando un agente tiene poder sobre la aplicación de las reglas y las regulaciones dirigidas a, por ejemplo, la distribución de los bienes de gobierno. Sobre el tercer elemento o condición, los sistemas de transparencia y rendición de cuentas, reconocen que estos se definen en el contrato de delegación como respuesta a las asimetrías de información enfrentadas por el principal que le obligan a monitorear las actividades del agente (Goudie y Stasavage 1998).

La fórmula de Klitgaard es una propuesta sumamente útil para reconocer las condiciones particulares que guarda un contrato de delegación en el momento en que sucede un acto corrupto. Sin embargo, concentrarse exclusivamente en esta fórmula no sirve para comprender por qué suceden actos corruptos en situaciones donde no se encuentran las tres dimensiones con las características o particularidades de su fórmula. Por este motivo es posible considerar que Klitgaard provee a la discusión sobre la corrupción una fórmula capaz de expresar únicamente la máxima probabilidad de ocurrencia, pero puede llevar a pasar desapercibido el resto del espectro.

¹² Estos últimos traspasan el interés individual del agente por ejemplo para beneficiar a partidos políticos, a entidades u organizaciones a las que pertenece el agente, etcétera.

¹³ Robert Klitgaard, 1988 y 1995 en Goudie y Stasavage, 1998, p. 117.

¹⁴ Propuesta que Klitgaard amplía para el análisis de la corrupción sistémica al considerar a esta fórmula explicativa de los sistemas corruptos. A decir, si un sistema le da a un servidor poder de monopolio sobre un bien o servicio, más la discrecionalidad para decidir cuánto recibe un cliente, y además no tiene que rendir cuentas entonces el sistema será propenso a las extorsiones o sobornos (Klitgaard, 1998, p. 4).

En la misma línea de análisis, Barsukova (2009) afirma que la corrupción potencial en su forma general depende directamente del monopolio que tiene un actor específico sobre el desarrollo de un trabajo en particular, la falta de mecanismos de control e inversamente en la probabilidad y la severidad de los castigos por abusos. Esta última propuesta básicamente es otra forma de expresar la fórmula estudiada que permite definirla como la corrupción potencial en mayor grado.¹⁵

Por lo anterior, el análisis que se propone a continuación estudia la probabilidad de cometer un acto corrupto a la luz de las tres características institucionales propuestas en la fórmula de Klitgaard. El objetivo es reconocer de manera amplia la probabilidad de ocurrencia de los actos corruptos. Para tal propósito se analiza, primero, si el poder de decisión y el grado de discreción son efectivamente dos dimensiones diferentes o si es más útil evaluarlas como expresiones de una misma característica institucional. Segundo, se reflexiona sobre el potencial explicativo de la rendición de cuentas como determinante de la probabilidad de cometer un acto corrupto.

No sobra recalcar que Klitgaard explica el acto corrupto aludiendo a tres características del contrato de delegación siempre presentes; ya sea definidas formalmente o derivadas de esa formalidad. Ahora bien, en la fórmula la distinción entre poder de decisión y grado de discrecionalidad es compleja y se presenta de manera forzada, podría considerarse que hasta cierto punto artificial. El argumento se sostiene si se define al poder de decisión como una atribución formalmente otorgada para que un individuo ejerza su agencia y cumpla la tarea que le ha sido delegada. Con lo que la discrecionalidad es una característica derivada o íntimamente relacionada con el poder de decisión. Es decir, el adjetivo discrecional remite a una potestad gubernativa que afecta a las funciones que no están regladas.¹⁶ Entonces, la discrecionalidad es la libertad de maniobra que obtienen los agentes tan pronto cuentan con poder de decisión. De esta manera es posible afirmar que para conocer la probabilidad de cometer un acto corrupto habrá que evaluar las dos características simultáneamente.

De lo anterior se sigue que la capacidad explicativa de la fórmula de Klitgaard disminuye si en ésta se considera que las dos variables, originalmente estudiadas como independientes

¹⁵ Traducción propia del inglés. Ver Barsukova, S. (2009).

¹⁶ Diccionario de la Real Academia de la lengua. Tomado de: <http://dle.rae.es/?id=DsxCEW8>

entre sí, son en realidad interdependientes (la discrecionalidad del grado de poder de decisión). A pesar de esta crítica no puede afirmarse que Klitgaard pase por alto un factor de tal relevancia, más bien podría pensarse que la forma en que los estudia lleva a perder de vista que M (poder de monopolio) es una característica formalmente definida y que de ella deriva D (discrecionalidad). Esto es, cuando se otorga poder de decisión simultáneamente se determina el grado de discrecionalidad.

En este sentido, la rendición de cuentas es el concepto con el cual toman forma las funciones de monitoreo y vigilancia siempre necesaria en la delegación. Visto de manera amplia, la rendición de cuentas se puede entender como una forma de domesticar el ejercicio del poder (Schedler, 2011: 80). Sin embargo, las discusiones sobre la aplicación del concepto son abundantes y para estudiar la probabilidad del acto corrupto es preciso tomar una definición de referencia.¹⁷ En este trabajo se ha elegido la propuesta por Schedler “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta (2011: 86).¹⁸ El autor describe que en el ámbito político el mecanismo se ejerce en dos momentos. Por una parte, exigiendo a los políticos y funcionarios informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*) y, por otra parte, estableciendo la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).¹⁹

De este modo debe considerarse que para que las reglas formales sean efectivas requieren acompañarse de mecanismos de monitoreo y mecanismos de sanción (o consecuencias) para quien viole la norma. Dos mecanismos: supervisión efectiva y la sanción efectiva son indispensables para tener una “estructura de incentivos” para el mantenimiento de la norma. Ambas probabilidades, primero, la de que se detecten las violaciones (monitoreo) y, segundo, la de que se castiguen (sanción) cumplen funciones disuasivas (Schedler, 2011: 84). Por lo

¹⁷ Alejandra Ríos. Rendición de Cuentas: La importancia de las Definiciones. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. 2(2), 7-14. México: Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2012.

¹⁸ Definido como un concepto radial, por Collier y Mahon 1993, Schedler afirma que el concepto que estudia de RC contiene las tres dimensiones de información, justificación y sanción. Pero sabe que en sus expresiones empíricas una de estas tres puede estar ausente (Schedler, 2011: 89).

¹⁹ La definición enciclopédica que retoma Schedler “la rendición de cuentas es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok 1995: 9, en Schedler 2011).

anterior, en cuanto al tercer elemento de Klitgaard en esta discusión se afirma que éste permite determinar los incentivos del agente para actuar de manera corrupta.

Son aquellos los que permiten analizar la probabilidad de que el acto sea exitoso en términos de realizarlo sin recibir castigo o sanción. Esta consideración obliga a estudiar dos momentos distintos: uno *ex ante* y otro *ex post* respecto del acto corrupto (Stephenson, 2011). Cuando se consideran dos momentos de análisis, la variable rendición de cuentas parece cobrar mayor relevancia como factor explicativo en términos del incentivo que representa para el agente. Es decir, si este último analiza su participación en el acto corrupto con base en el tiempo presente (t_1) en el que tiene poder de decisión y discrecionalidad, pero además considera el tiempo futuro (t_2) con la exigencia de rendición de cuentas entonces cabría agregar a la discusión la aversión al riesgo como factor que puede explicar la probabilidad de que ocurra el acto. Por ejemplo, la decisión del agente, siguiendo los trabajos pioneros en la materia, se modificará ante la existencia, pero sobre todo ante la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Según varíe la aversión al riesgo del agente podría reducirse o incrementarse la probabilidad de que se cometa un acto corrupto (esto sí su cálculo de costo-beneficio incorpora los dos tiempos).

Sirva reforzar la idea del párrafo previo. Sí el agente no tiene discrecionalidad entonces no hay oportunidad para la corrupción (Barsukova, 2009: 11). Sin embargo, de lo anterior no deriva directamente que el agente cometa un acto corrupto y Klitgaard lo reconoce (1998: 4). Por ello, aquí se propone estudiar la probabilidad de cometer un acto corrupto considerando que el poder de decisión y la discrecionalidad son dos caras de la misma moneda que varían en el mismo sentido.²⁰ En el modelo simple estudiado (uno a uno) el agente siempre tiene discrecionalidad en su actuación y el grado en que pueda ejercerla depende exclusivamente del poder de decisión con el que cuente. La segunda dimensión es la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas que enfrente.

Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Tabla 4 explica la probabilidad de cometer un acto corrupto $P(o)$ a partir de la combinación de las dos dimensiones institucionales. La primera es el poder de decisión que está imbuido de un determinado grado de

²⁰ En un modelo simple de un agente y un principal es empíricamente poco probable un escenario con alto poder de decisión (monopólico) combinado con poca discrecionalidad.

discrecionalidad. La segunda son los mecanismos de rendición de cuentas. Ambas se categorizan en una clasificación de dos posibilidades, alto y bajo para la primera y efectiva o inefectiva para la segunda.

El poder de decisión está imbuido de un determinado grado de discrecionalidad. Se considera que un alto grado de poder de decisión está presente cuando el agente tiene la capacidad de restringir la oferta de un bien o servicio del gobierno. Como lo estudian Shleifer y Vishny (1993) si esto sucede, entonces el funcionario es dueño de los derechos de propiedad del bien porque las regulaciones le otorgan poder sobre la distribución. El caso extremo es el monopolio en el cual se depende de un sólo agente para la distribución y colocación del bien. Cuando el poder de decisión es bajo entonces también la discrecionalidad y esto ocurre exactamente en las condiciones opuestas a las anteriores. Con bajo grado de discrecionalidad, el agente difícilmente tiene la última palabra para asignar el bien o servicio.

En cuanto a las características de los mecanismos de rendición de cuentas, como posibles determinantes de la probabilidad de un acto corrupto, es posible identificar dos escenarios. Primero cuando la rendición de cuentas es inefectiva, es decir, cuando existe un riesgo creíble de detección del incumplimiento de las reglas o el desvío de los fines, pero no se aplica ninguna sanción como consecuencia de estas acciones. Segundo, la rendición de cuentas efectiva ocurre cuando se establecen consecuencias ante la actuación inadmitida. Esto es, la rendición de cuentas tiene que tener consecuencias reales si no la impunidad sigue operando. Como lo apunta Schedler “son variables continuas, hablando de la información, la justificación y la sanción que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados” (Schedler, 2011: 84). En esta investigación se considera que la rendición de cuentas puede estar divorciada de los castigos, de tal suerte que el criterio para determinar su efectividad depende en si logra modificar la decisión de cometer o no un acto corrupto al considerar que en el primer caso habrá sanción/consecuencia y por el contrario en el segundo se carecerá del mismo.

Tabla IV. Análisis de la probabilidad del acto corrupto

Dimensiones		Rendición de cuentas	
		Efectivo	Inefectivo
Poder de decisión (discrecionalidad)	Alto	P(o): alta	P(o): máxima
	Bajo	P(o): mínima	P(o): baja

Fuente: elaboración propia.

En esta consideración, la celda superior derecha de la Tabla IV representa la máxima probabilidad de ocurrencia de un acto corrupto. En esta casilla se observa la fórmula teórica de Klitgaard: el acto corrupto sucede cuando el agente en el cargo público tiene el monopolio sobre las decisiones (el más alto poder de decisión) tiene también la mayor discrecionalidad posible y no enfrenta ninguna exigencia de rendición de cuentas (los mecanismos son inefectivos). Aquí el cálculo de costo – beneficio que realiza el agente para tomar su decisión de participar o no en actos corruptos parece indicar un mayor beneficio respecto a sus costos (Klitgaard, 1998; Shleifer y Vishny, 1993; Menezes, 2001). En este caso la rendición de cuentas no es lo suficientemente efectiva esto significa que probablemente el principal no ha logrado transparentar los actos de su agente. Las posibles opciones para explicar la inefectividad son diversas. Por mencionar sólo algunos ejemplos, podría considerarse que la rendición de cuentas no ha logrado castigos creíbles o que tiene poca probabilidad de detectar las irregularidades, incluso que los mecanismos de control son tan costosos que es preferible tolerar las corruptelas de bajo nivel (Escalante, 1989: 337).

Ahora bien, si un único individuo tiene poder de decisión sobre la provisión de un bien o servicio (monopolio) entonces inmediatamente cuenta con el nivel máximo de discrecionalidad. En este punto ya posee elementos suficientes para cometer un acto de corrupción. Sobre todo, si los intereses que debe respetar por su contrato de delegación se contraponen a sus intereses privados o bien si a través de los primeros puede obtener beneficios para su interés privado. Pero, nuevamente la limitante para la decisión será la obligación de rendir cuentas (el mecanismo de control expreso).

En la casilla superior izquierda el agente posee un alto poder de decisión y discrecionalidad, pero se enfrenta a un sistema efectivo que le exige rendir cuentas. Aquí, aunque la probabilidad de que cometa el acto corrupto siga siendo alta esta se verá disminuida con respecto a la de la casilla superior derecha. Asimismo, bajo el supuesto de que la rendición de cuentas sea efectiva, por ejemplo, cuando conlleve una sanción creíble en caso de incumplir la tarea delegada, la probabilidad de que el acto sea exitoso será baja, es decir, una vez que el agente ha incurrido en una práctica corrupta se esperaría que sea castigado. En este orden de ideas en la discusión de los incentivos la aversión al riesgo cobra relevancia. A decir, si el agente es adverso al riesgo de ser castigado la probabilidad de comprometerse en una actividad corrupta podría disminuir.

Los dos primeros resultados se pueden estudiar para el caso de los sobornos. Shleifer y Vishny (1993) afirman que, en la corrupción en el sector público, con un soborno el funcionario entrega el costo marginal del bien al gobierno (propietario) aun cuando comete un acto corrupto (el soborno). De acuerdo con estos autores la discrecionalidad es el elemento que permite que los funcionarios posean el “*derecho de propiedad*” sobre la provisión de los bienes del gobierno lo que a su vez permite crear escasez de un bien público y reducir su oferta: el resultado es que el agente puede exigir sobornos a cambio de su restablecimiento (Rose-Ackerman, 1974; Shleifer y Vishny 1993 en Goudie y Stavasage, 1998). Sin un mecanismo efectivo de rendición de cuentas esta puede ser la típica historia de la corrupción de bajo valor (*petty*) analizada en estudios de sobornos y cobro extraordinario de tarifas a cambio de otorgar licencias, permisos u otro tipo de bienes que dependen de funcionarios de ventanilla (Olken, 2009; Fisman y Miguel 2009).

En contraste cuando el agente tiene un bajo poder de decisión y por ende también bajo grado de discrecionalidad la probabilidad de solicitar sobornos (o participar en otra acción corrupta simple) no parece reducirse de manera real. Las dos casillas inferiores dibujan situaciones de este tipo. Como ya se adelantaba esto podría deberse a una distribución entre varios agentes de este poder. No obstante, ello implica dejar el modelo básico y aquí se ha optado

por mantenerse dentro de él.²¹ La distinción entre ambas casillas se hace también con base en la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

En la casilla inferior izquierda cuando se conjunta un bajo poder de decisión (y su bajo nivel de discrecionalidad) con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia efectivos la probabilidad de cometer un acto corrupto podría considerarse como la mínima posible (es el límite inferior del espectro). Además, si el agente tiene poco poder de decisión sobre una actividad y sabe que eventualmente se le exigirá rendir cuentas sobre sus decisiones entonces, aunque decidiera aprovechar la poca discrecionalidad disponible y cometer un acto corrupto la probabilidad de que este fuese exitoso sería mínima. La probabilidad se reduce aún más si se agrega el factor de la aversión al riesgo; cuando el agente es averso en este caso difícilmente participara en prácticas corruptas. Cabe destacar que en esta casilla es más sencillo visualizar actos de bajo valor y ocasionales que pudieran cometerse si el riesgo de ser castigado no desincentiva al agente. Esto significa que su análisis de costo – beneficio dio por resultado un mayor beneficio respecto al costo del castigo. Así aparentemente esta casilla es el escenario opuesto a la receta ideal de Klitgaard. Tal vez, se trate de la situación ideal a la que debe aspirar cualquier sistema anticorrupción. Sin embargo, de ahí no se desprende que sea nula la probabilidad de cometer el acto en cuestión.

Finalmente, en la casilla inferior derecha (Tabla IV) se conjuntan un bajo poder de decisión (con su limitada discrecionalidad) y mecanismos de rendición de cuentas inefectivos. Aquí es difícil determinar en qué medida la probabilidad de que el agente incurra en actos corruptos varía según el grado de inefectividad de aquellos mecanismos de control. Pero, teóricamente podría plantearse que la probabilidad va a depender de la credibilidad de la detección de faltas y la de los castigos posibles. Por ejemplo, si los mecanismos de rendición de cuentas son inefectivos porque hay una baja probabilidad de ser detectado participando en la corrupción entonces quizás este tipo de actos se realice con una probabilidad media. En cambio cuando la probabilidad de ser detectado sea más elevada entonces la de cometer el acto bajará

²¹ En un análisis similar Goudie y Stasavage (1998) encuentran que el monopolio del poder se reduce cuando existe competencia, cuando hay más de un funcionario involucrado en la provisión del bien de gobierno el precio del soborno baja a cero y la probabilidad del acto corrupto disminuye. El supuesto del planteamiento es que la competencia se traduce en que un único funcionario no concentra todo el poder de decisión de la distribución del bien. Por ello, una de las propuestas de solución más recurrentes ha sido la creación de jurisdicciones traslapadas (Ackerman, 1995).

siempre y cuando además de ser detectado se implementen sanciones. Por ende, aunque el agente no goce de un alto poder de decisión su evaluación costo – beneficio seguirá determinando la probabilidad de cometer el acto corrupto y la relación con la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas parece mantenerse como una de tipo inversa (más efectivos menos probabilidad).

De la discusión de las cuatro casillas deriva la necesidad de estudiar con mayor profundidad los mecanismos de control para determinar sí restringen o no la probabilidad de cometer actos corruptos. En esta investigación se considera que estos mecanismos se observan claramente en el marco legal que regula las actividades y las interacciones entre agentes y principales.

1.3. Conclusiones

La relevancia del análisis expuesto en este capítulo radica en que las explicaciones del acto corrupto que usan el modelo del principal – agente contribuyen al estudio de la corrupción sobre todo cuando ésta tiene lugar en estructuras de contratación jerárquicas. Particularmente en la presente investigación se considera que para estudiar la corrupción en la obra pública este tipo de análisis puede aportar elementos que guíen la implementación de los mecanismos de control (siempre necesarios) a pesar de reconocer que estos modelos son limitados cuando se analiza la corrupción como un sistema.

La fórmula de la corrupción de Klitgaard (varios años) permite observar cómo se estructura la relación de delegación para que un agente incurra en prácticas corruptas. Con el análisis de la teoría de Klitgaard queda claro que los tres elementos contenidos son expresiones de los mecanismos de control creados por el contrato de delegación que operan simultáneamente y que definen un entramado institucional. Parece poco útil analizar cada elemento por separado puesto que no se pueden considerar elementos suficientes cada uno, lo son únicamente cuando conforman un conjunto. Del análisis se confirma que según la forma que tomen (o la característica que tengan) cambia la probabilidad del acto corrupto, pero además cambia la probabilidad de que este acto sea exitoso si se utilizan dos tiempos de análisis.

En conclusión, en el estudio de la probabilidad de cometer un acto corrupto es preciso mantener presente que el grado de monopolio está ligado, inherentemente, al grado de

discrecionalidad y éste último sólo puede enfrentarse con la implementación de mecanismos de rendición de cuentas. Para actuar corruptamente los funcionarios dependen de cuánta información tengan en su poder. Pero también, y con gran peso, se esperaría que su actuación será diferente según tengan que exponer información sobre sus decisiones en un mecanismo de rendición de cuentas.

Sin embargo, aquí conviene retomar el problema de los costos de delegación para reducir las asimetrías de información y poder. Uno de los más comunes surge cuando se implementan mecanismos de control jerárquico (para disminuir la discrecionalidad) para monitorear; con esta solución puede ocurrir una transferencia de la corrupción a los siguientes niveles de la jerarquía. Así entonces, quien debe monitorear puede acabar siendo sobornado (Goudie y Stasavage, 1998). Por lo anterior, una importante conclusión es la necesidad de examinar con mayor profundidad la capacidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas efectivos puesto que son, en última instancia, hasta el momento la mejor herramienta para disminuir la probabilidad de cometer un acto corrupto.

En este sentido, en el marco de la corrupción pública, con las características de las definiciones antes estudiadas, en cuanto al papel de los mecanismos de rendición de cuentas se anticipa que uno de sus grandes retos es lograr disminuir los espacios para generar relaciones de complicidad, establecidas fuera del marco institucional formal. Además, estos mecanismos deberían ser capaces de incrementar la probabilidad de castigo ante una acción corrupta, porque cuando hay débil separación entre el servicio civil y la influencia política, una débil profesionalización de la burocracia y un control político deficiente es poco probable que sean efectivos (Barsukova, 2009).

Habría que poner a prueba la capacidad de los mecanismos de rendición de cuentas para someter a aquellos actos corruptos con recurrencia sistemática y que están ampliamente difundidos en un grupo social. Aquí el análisis micro parece perder potencia porque no alcanza a visualizar el fenómeno como algunos autores lo han definido “como un sistema de relaciones, de valores o bien de discursos que conforman un *sistema* arraigado, una red que socializa equilibrios, de tal manera que se retroalimentan y protegen” (Arellano, 2012: 5).

Con base en estas reflexiones en el segundo capítulo se elabora un análisis del contenido de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. El objetivo es localizar

los mecanismos de control presentes en la Ley para la ejecución de proyectos de infraestructura pública. Se identifican las dos características aquí estudiadas; el poder de decisión y los mecanismos de rendición de cuentas. Se espera observar en qué medida estas dos variables toman forma en el texto normativo para que en el tercer capítulo se puedan aplicar los resultados al estudio empírico de un caso particular de obra pública en México.

Capítulo 2. El proceso de la obra pública en México

La construcción de obra pública es considerada un factor de desarrollo económico y social (Kenny 2007; Estache y Limi 2011; México Evalúa, 2015). La inversión pública se destina principalmente a cuatro tipos de infraestructura: telecomunicaciones, energía y electricidad, transporte terrestre y, agua y saneamiento (Calderón y Servén, 2009). En cada contexto los objetivos de la construcción y compra públicas son amplios y tienen distintos alcances. La relevancia de la participación pública en la provisión de infraestructura es tal que en la industria de la construcción los gobiernos figuran entre los principales clientes, entes reguladores y también constructores (Kenny, 2007).

Sin embargo, construir obra pública no es tarea fácil y en cada nación se presentan problemas o retos para llevarla a cabo, sobre todo en aquellos que están en vías de desarrollo. Entre los desafíos está el financiamiento pero también la corrupción presente en el sector. Este problema es particularmente recurrente por las características inherentes de la construcción de infraestructura. Se trata de un proceso fragmentado en el que se involucran generalmente múltiples entidades públicas con compañías privadas y las etapas que lo conforman pueden requerir varios años para completarse (Hawkins, 2013).

En este capítulo se introduce al tema de la obra pública con un breve panorama a escala mundial. En segundo lugar, se describe y analiza el proceso formal (legal) que se sigue en México para la construcción de obra o infraestructura pública. Se identifican cuatro etapas como las más importantes para indagar las características institucionales estudiadas en el primer capítulo. El objetivo es observar los procesos de decisión y estudiar en ellos el grado de discrecionalidad y los mecanismos de rendición de cuentas como determinantes de la probabilidad de cometer actos corruptos.²² En tercer lugar, se cierra este capítulo con un apartado para las conclusiones derivadas del análisis general que permitan proseguir al estudio del caso particular en el siguiente capítulo.

²² Es importante mencionar que pueden existir múltiples casos en los cuales los procesos requieren de más sub-etapas o pasos para su realización.

2.1. La Obra pública en el mundo: factor de desarrollo y retos de gestión

En el mundo, la construcción de obra pública es considerada un factor de desarrollo económico y social (Kenny 2007; Estache y Limi 2011; México Evalúa, 2015). Globalmente el monto de recursos que se destinan a la construcción de infraestructura pública es uno de los factores más importantes en el crecimiento económico (Estache & Limi, 2011; Piga, 2006). En la literatura, el tema se estudia generalmente distinguiendo dos conceptos que aunque son diferentes suelen ir de la mano (o bien usarse como sinónimos en inglés). Primero, el de la obra pública y, segundo, el de las compras públicas (*public procurement*). Usualmente el segundo puede ser parte importante del primero y por lo general ambas actividades tienen objetivos similares alrededor del mundo; crear infraestructura y contribuir a la formación bruta de capital (Kenny, 2007). La inversión pública se destina principalmente a cuatro tipos de infraestructura: telecomunicaciones, energía y electricidad, transporte terrestre y, agua y saneamiento (Calderón y Servén, 2009).

La construcción de obra pública puede contribuir directa o indirectamente a distintos y muy diversos tipos de política pública. En cada contexto los objetivos de la construcción y compra públicas son amplios y tienen distintos alcances. Por ejemplo, en la Unión Europea estas dos actividades se realizan con ambiciosas metas, entre otras, estimular la actividad económica, remediar disparidades regionales y alcanzar de forma más directa ciertas funciones de política social, así como impulsar el empleo o promover condiciones de trabajo justas (Watermeyer, 2012).

Por lo anterior, la inversión en infraestructura está entre los gastos más importantes de los presupuestos gubernamentales en el promedio mundial, llega a representar 10 por ciento del PIB, en América Latina va de 1 a 6 por ciento.²³ De este modo, en la industria de la construcción los gobiernos figuran entre los principales clientes, entes reguladores y también constructores (Kenny, 2007). Hace casi diez años, en el 2007, a escala mundial la industria de la construcción, en general, constituía aproximadamente un tercio de la formación de capital mundial. Para el

²³ Calderon y Servén en Estache, A., y Limi, A. *The Economics of Public Infrastructure in Developing Countries: Theory and Evidence*. Londres: Centre for Economic Policy Research. 2011. p. 13. Los autores argumentan que en esta región el gasto también se ha mantenido en un porcentaje significativo del PIB a pesar de que esta inversión pública estuvo limitada por restricciones fiscales durante los años noventa del siglo pasado.

mismo año el Banco Mundial estimaba que en la mayoría de los países este sector aportaba entre 5 y 7 por ciento del PIB.

Sin embargo, construir obra pública no es tarea fácil y en cada nación se presentan problemas o retos para llevarla a cabo, sobre todo en aquellos que están en vías de desarrollo. En el contexto de América Latina se observa un atraso en el desarrollo de la inversión en infraestructura el cual deriva en retos más amplios y apremiantes para la consecución de fines de política pública (principalmente social). Si bien en la región durante la primera década del siglo XX las inversiones públicas en infraestructura económica tuvieron un ligero repunte que les permitió pasar de 1% en los años noventa del siglo pasado a un 1.3% en promedio (para el periodo de 2000 a 2012). En términos de oferta y demanda en América Latina se ha generado una “brecha en infraestructura” es decir se requiere más de lo que se ha invertido, el problema se profundiza además en términos de calidad y cantidad.

En este sentido, el financiamiento de esta inversión se ha convertido en un gran reto para los países de la región (Cipoletta, 2015). Sin una provisión eficiente de servicios de infraestructura, es difícil lograr las estrategias de desarrollo que se proponen en cualquier país – los países latinoamericanos no son la excepción–. Los datos más recientes indican que la inversión total en la región de América Latina y el Caribe alcanza aproximadamente 22 por ciento del PIB regional pero el sector de la infraestructura sólo llega a una décima parte.²⁴ No obstante el financiamiento no es el único problema se agrega otro gran desafío; el de la corrupción presente en el sector y, este último se expone a continuación.

2.1.1 El problema público de la corrupción en la obra pública.

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 posicionada (clasificada) como una de las más corruptas; son muy comunes cuantiosos pagos para ganar o alterar contratos y evitar regulaciones (Kenny, 2007). Si bien, los datos no son muy recientes pues las últimas cifras tienen casi diez años de haberse publicado, el panorama general

²⁴ Cipoletta (*cf.* 2015:11).

muestra que casi siempre el sector de la industria está asociado con la corrupción. Las pérdidas fluctúan entre 10 y 30 por ciento del valor de los proyectos de construcción públicamente financiados.²⁵

El sector de la infraestructura pública es particularmente susceptible a la corrupción por sus características inherentes (OCDE, 2005). Se trata de un proceso fragmentado en el que se involucran generalmente múltiples entidades públicas con compañías privadas, las etapas que lo conforman pueden requerir varios años para completarse (Hawkins, 2013). Por ello, la corrupción en la obra pública engloba al gobierno, a los contratistas, a los consultores y a los oferentes que se involucran. Es ampliamente reconocido que los procesos de producción involucrados fomentan asimetrías de información entre clientes y proveedores (Hawkins, 2013: 6);²⁶ por ende, la o las formas que toma la corrupción en este sector son diversas. Algunos ejemplos son los sobornos para ganar contratos, manipulación de proyectos, facturación falsa para adquirir materiales de menor calidad, entre otros (Kenny, 2007; Hawkins, 2013). La gravedad del problema es tal, que la evidencia sugiere que la corrupción puede ser una parte significativa del sistema de toma de decisión que lleva a malas construcciones, bajos sistemas de seguridad y bajos retornos de la inversión en infraestructura pública (Hawkins, 2013: 7).

Entonces, si se acepta que la construcción de infraestructura pública es fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, que los recursos públicos se pierdan por actos corruptos es un problema (Campos, 2015). El fenómeno en este ámbito de la intervención pública es especialmente dañino porque deriva en construcciones de baja calidad, en selecciones deficientes de proyectos por construir porque conduce a un bajo retorno de la inversión económica pero sobre todo porque genera costos humanos (Kenny, 2007).

2.2. 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

²⁵ Datos de Transparencia Internacional para el (Hawkins, 2013: 4). UK Department for International Development (DFID).

²⁶ La OCDE ha desarrollado distintas iniciativas que estudian el tema entre ellas el Foro Global OECD sobre Gobernanza: combatiendo la corrupción y promoviendo la integridad en las compras públicas (2005). Desde su perspectiva las compras públicas tienen un potencial alto para que sucedan actos corruptos, sobre todo hay mayores riesgos en las contrataciones internacionales, en las compras con apoyo internacional, entre otras.

Relacionados con las Mismas (LOPRSM) en su texto vigente del 2014.²⁷ El objetivo es estudiar esta actividad con los lentes institucionales desarrollados en el primer capítulo. Es decir, reconociendo en la ley federal 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 una 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 realizó identificando los momentos de toma 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.

2.2.1. Definición de la obra pública en la ley federal

Desde el año 2000, todo tipo de obra pública en el gobierno federal está regulada por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).²⁸ Su objetivo 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 se 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” (LOPSRM, 2014). De manera particular la obra pública asociada a proyectos de infraestructura se define como:

VIII. ... 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, 2014: 5).

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

²⁷ La Ley fue publicada en el 2000 y a lo largo de los últimos catorce años ha sido sometida a distintas reformas. En noviembre del 2014, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma y actualmente el análisis de la misma sigue en curso. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) septiembre 2015. Consultado en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/la-propuesta-de-reforma-a-la-ley-de-obras-publicas-es-contraria-al-espiritu-del-sistema-nacional-anticorrupcion/
A inicios del 2016 la reforma a la LOPSRM fue publicada. En esta investigación se trabaja con la versión analizada del 2014.

²⁸ La excepción es la obra pública directamente administrada por las empresas paraestatales PEMEX y CFE.

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.

2.2.2. Análisis descriptivo del proceso de obra pública

Para describir el proceso, como ya se adelantó, se recurre al análisis de contenido de la LOPSRM del año 2014. En el contenido de esta Ley se identifican por lo menos seis etapas principales en el proceso de la obra pública, por simplicidad en esta exposición se reducen a cuatro: un paso inicial básico que es la creación de un Comité de Obra Pública, después la planeación, seguida de la selección y contratación; y finalmente, la ejecución.

Etapas: *la creación del Comité de Obra Pública*

Antes de iniciar cualquier obra se puede establecer una etapa cero, se trata del paso básico para organizar al interior del ente de gobierno las futuras tareas de obra pública. En esta etapa los titulares de las dependencias federales tienen la obligación de crear un “Comité de Obra Pública” para conducir y dar seguimiento al proceso de las obras de su competencia. La figura toma forma en un conjunto de funcionarios (directores generales o sus equivalentes) que incluye al titular como máxima autoridad y que debe componerse por un número impar de miembros. Destaca que los funcionarios miembros de los órganos internos de control (OIC) y del área jurídica también participan, pero únicamente como asesores para el grupo ya que no tienen voto en las decisiones.²⁹

A lo largo del contenido de la LOPSRM, el Comité se va nutriendo de atribuciones y responsabilidades de forma que se constituye en la figura indispensable para desarrollar el proceso de seguimiento, verificación y control de las obras. Su obligación inicial es la de formular el Programa Anual de Obra Pública y Servicios de las Mismas (PAOP).³⁰ Para su elaboración debe dictaminar las propuestas de obra pública y emitir recomendaciones al respecto.³¹ Una vez construido el PAOP entre las atribuciones relacionadas con la supervisión y el seguimiento al proceso sobresale la siguiente:

²⁹ Las áreas a las que pertenecen los funcionarios no están estipuladas en la ley federal. Los titulares de las dependencias pueden autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados.

³⁰ Este Programa se analiza en la siguiente sección.

³¹ Así como, entablar comunicación con el titular de la dependencia para decidir cuáles proyectos se ejecutarán.

VII. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de obras y servicios se ejecuten en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o corregir sus procesos de contratación y ejecución (LOPSRM, 2014: 15).

Con las obligaciones señaladas se puede afirmar que el Comité es un cuerpo creado para englobar todas las responsabilidades en lo relativo a las obras públicas. Se trata de un organismo capaz de decidir qué se va a construir en el transcurso de un periodo presupuestal y además tiene atribuciones que le permiten controlar la toma de decisión durante todo el proceso que requieran aquellas construcciones. Es decir, en su conformación se determina el mandato a delegar.

En este sentido, ¿qué se puede decir sobre el poder de decisión y los mecanismos de rendición de cuentas que delimitan el funcionamiento del Comité? Primero, si bien este es un órgano colegiado al interior del cual se votan las decisiones no se puede negar que concentra un amplio grado de poder de decisión –compartido pero amplio–. La ley lo habilita y le exige planear, dictaminar, y emitir recomendaciones para los proyectos de infraestructura que se realizarán. Segundo, a pesar de estar imbuido de poder de decisión, parece que el texto normativo logra establecer en la figura del Comité una construcción institucional que evita la concentración de poder unitaria o personal en la toma de las decisiones.³² Tercero, el poder de decisión (discrecionalidad) también se puede estudiar en términos de la capacidad de este órgano para crear escasez de oferta de un bien o producto de gobierno. En esta investigación se considera que efectivamente el Comité diseñado en la LOPRSM tiene puesto que el Comité cuenta con la gran atribución de seleccionar las obras que se habrán de realizar, esto es elemento suficiente para concentrar un alto poder sobre la información de una dependencia.

En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas que delimitan el funcionamiento del Comité sirva mencionar lo siguiente. Para monitorear y vigilar el cumplimiento de las obligaciones del Comité la LOPRSM establece que este debe relacionarse con el OIC y el área jurídica del ente gubernamental. Con ambos cuerpos la interacción debe ser de comunicación,

³² No obstante, cabe señalar que sería muy interesante investigar los procesos relacionales al interior de este cuerpo colegiado pues no es asunto menor que el titular de la dependencia o nivel de gobierno, al construirlo y dirigirlo, tiene un amplio poder de decisión. Por ejemplo, el titular de la dependencia o nivel de gobierno tiene discrecionalidad para elegir al resto de los integrantes con quienes va a discutir las obras en cada presupuesto.

coordinación, colaboración y vigilancia. El objetivo del OIC es mantener las decisiones dentro de los cauces de la normatividad. Es decir, en su campo de acción el OIC tiene poder para vigilar los procesos y sancionar las irregularidades que le hagan saber funcionarios y sociedad.³³ Por supuesto, en la toma de decisiones el OIC tiene ojos y oídos pero no voz. Por lo cual es sumamente importante que el OIC logre la detección oportuna de irregularidades en la toma de decisión y por ende, a su vez la aplicación de castigos entonces la rendición de cuentas al interior de una dependencia es débil. Entonces, parece que según sea el tipo de relación que entablen estos dos órganos los mecanismos de rendición de cuentas serán o no efectivos.

Las reflexiones hechas son por supuesto una aproximación somera y limitada pero buscan mostrar las primeras impresiones que se pueden generar a la luz del contenido del a LOPRSM en esta primera etapa de la construcción de obra pública en México. La segunda se expone y analiza a continuación.

Etapa uno: la planeación, programación y presupuestación

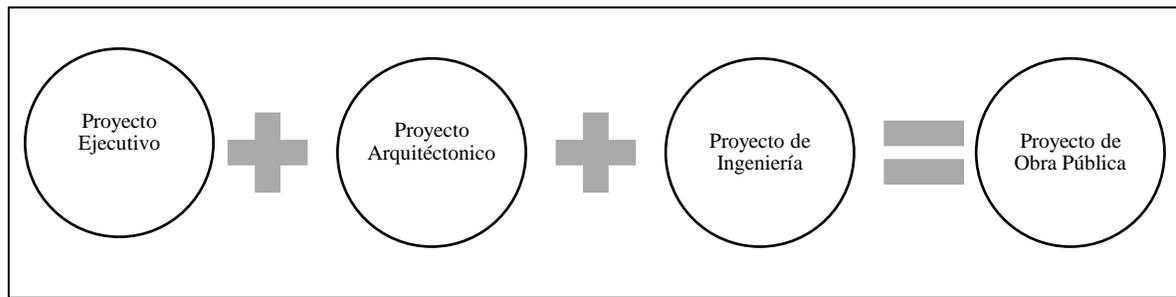
Una vez que fue creado el Comité para que inicie la planeación es un prerequisite que toda obra se justifique en los objetivos planteados en el Plan Nacional (o estatal) de Desarrollo, Programa Sectorial, Institucional o Regional de Desarrollo, y se alinee con los objetivos del ente ejecutor o responsable. Por ello, todas las dependencias de gobierno que reciban recursos para ejercer en proyectos de obra pública en cada periodo presupuestal habrán de elaborar y publicar el PAOP. Estos programas exponen la planeación de los proyectos que se ejecutarán y el presupuesto que se utilizará. La etapa uno es pues una que se constituye con tres grandes atributos; las tareas de la planeación, las de la programación y las de la presupuestación.

Los pasos iniciales para determinar la viabilidad y para justificar la selección de los proyectos de obra que serán plasmados en el PAOP estos deben sustentarse con trabajos derivados de todos los “servicios relacionados”.³⁴ De esta forma entran a la discusión aquellos Proyectos de obra pública (Figura I) que estén justificado y fundamentados con tres insumos principales: el proyecto ejecutivo, el arquitectónico y el de ingeniería (ver Figura II).

³³ En el nivel federal, la Secretaría de la Función Pública puede intervenir en el rol de asesor para estos comités.

³⁴ Se consideran servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley. (Artículo 4, LOPRSM, 2014).

Figura I. Componentes de un proyecto de obra pública



Fuente: elaboración propia con base en la LOPRSRM, 2014.

De acuerdo con el análisis de la LOPRSM es posible afirmar que la etapa de planeación de la obra pública se regula en gran medida en su artículo 21. En su texto toma forma el PAOP. Esta obligación aparece con la publicación inicial del texto en el año 2000 y cabe destacar que en el 2009 se reformó el artículo 22 en el cual fue establecida una obligación más; hacer público el PAOP a través del sistema CompraNet y los sitios de Internet respectivos.

Con base en las disposiciones de los artículos 17 a 21, la Figura II ilustra un proceso simplificado de los puntos de decisión más relevantes de la etapa de planeación. Estrictamente esta etapa concluye con el PAOP formulado. En el esquema se presentan dos actores: primero, el ente de gobierno responsable (el Comité) y segundo, un promovente (una dependencia interna, una dependencia de alguna Entidad Federativa, u otro). Por ejemplo, en una dependencia federal se observaría una relación entre el Comité (o la subsecretaría de Obras) y otra subsecretaría en el papel de promovente. Es necesario destacar que el artículo 19 establece que la contratación de servicios externos para las obras sólo procede cuando al interior del ente de gobierno no se cuente con recursos y capacidades para realizarlos por él mismo. Además el segundo actor representado (el promovente) se encuentra en el texto de la ley como un agente distinto al gobierno que tiene la capacidad de proponer estudios, planes y programas.³⁵

Los contratos de servicios relacionados con las obras públicas sólo se podrán celebrar cuando las áreas responsables de su ejecución no dispongan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a

³⁵ Este actor puede ser una persona, una entidad o un municipio. Un ejemplo sería cuando los dos últimos se dirigen ante una dependencia de gobierno federal (por ejemplo, a las coordinadoras de sector) para promover proyectos que les interese desarrollar en su comunidad y en el ámbito de su competencia.

cabo, lo cual deberá justificarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos (Artículo 18, LOPRSM, 2014).

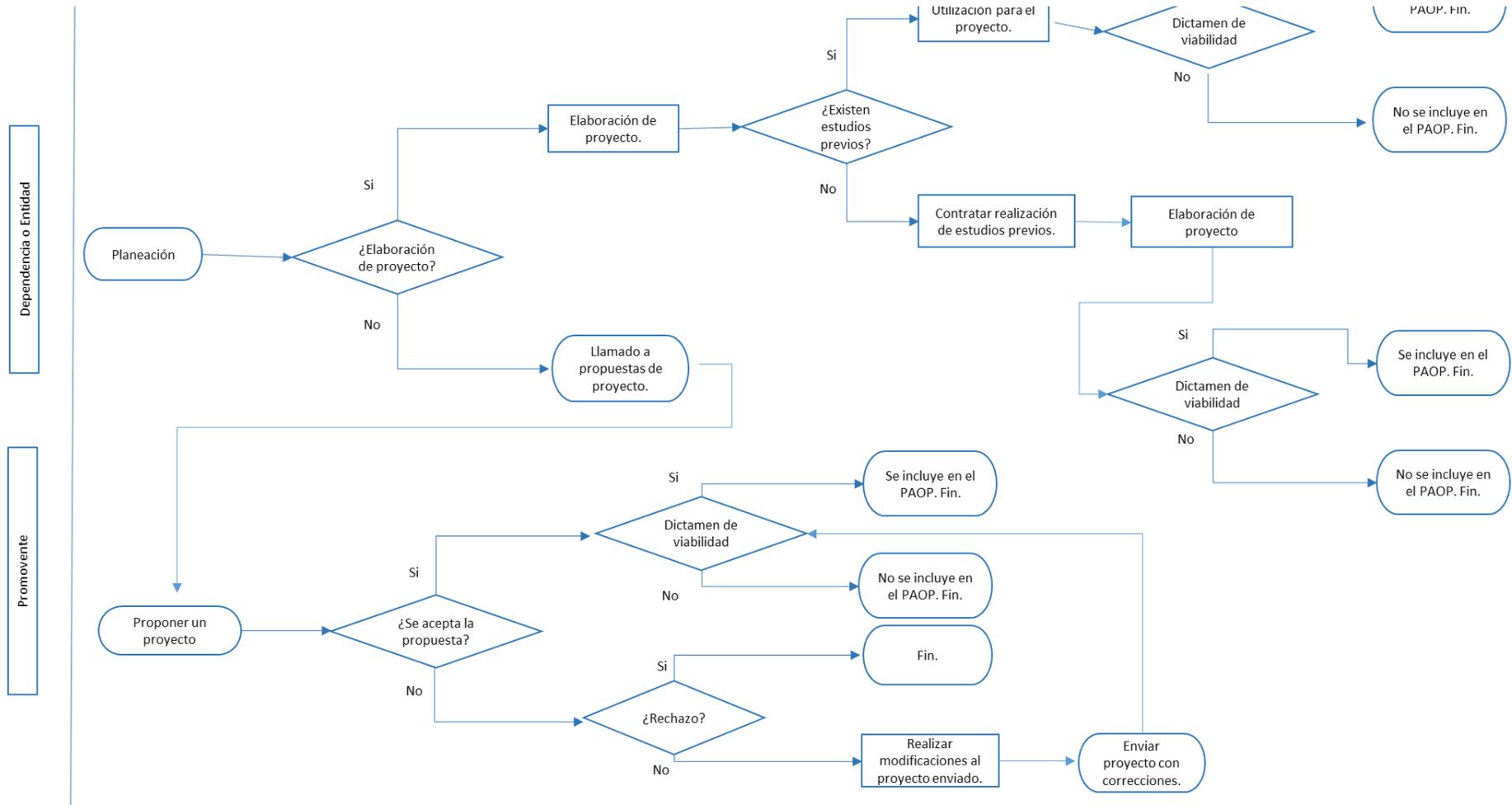
Cualquier persona, las entidades federativas y los municipios podrán promover y presentar a consideración de las dependencias y entidades, estudios, planes y programas para el desarrollo de proyectos, debiendo proporcionar la información suficiente que permita su factibilidad, sin que ello genere derechos u obligaciones a las mismas dependencias y entidades (Artículo 18, LOPRSM, 2014).

El proceso lo inicia el ente de gobierno al decidir si elabora o no internamente un proyecto de obra. En caso de tomar esta responsabilidad debe buscar al interior de su estructura, en su acervo de proyectos, aquellos estudios previos que le permitan planear uno nuevo. Cuando cuenta con estudios previos el ente de gobierno tiene la obligación de utilizarlo para la nueva planeación. Con base en los estudios se transita al dictamen de viabilidad considerando recursos monetarios, de tiempo y capacidades para decidir si se incluye o no en el PAOP. Cabe destacar que durante el desarrollo de esta etapa debe asegurarse que un proyecto cumpla con las disposiciones mínimas para todo trabajo de construcción de infraestructura, por ejemplo las referentes a la Ley General de Asentamientos Humanos, del Plan de Desarrollo y del Presupuesto de Egresos que corresponda.

Ahora bien, al igual que en la etapa cero, la descripción de la etapa de la planeación en su componente de selección de proyectos también permite analizar en qué medida la ley deja ver los grados de poder de decisión y los mecanismos de rendición de cuentas que circunscriben a este proceso decisorio. Para ello, desde la perspectiva del ente gubernamental en la Figura 2 se pueden distinguir dos vías de decisión distintas. El primer camino tiene cuatro etapas. La primera cuestión a decidir es la elaboración interna o la contratación de un tercero, o bien el llamado a proyectos. Si se decide construir el proyecto, y no convocar o contratar a otros, entonces se pasa a la segunda decisión para utilizar proyectos antiguos o contratar la realización de nuevos. En el caso de usar un proyecto previo, la tercer y última decisión es la que exige el dictamen para incluir al proyecto en el PAOP. La otra opción es la contratación de un tercero que realice los estudios previos para que finalmente se dictamine con base en ellos la entrada del proyecto al PAOP.

El segundo camino inicia al hacer un llamado a proyectos de obra (aquí ya se tomó una decisión). La segunda interrogante es si se aceptan o no las propuestas. El escenario más corto es el de la aceptación que lleva al dictamen para incluir o rechazar un proyecto en el PAOP. El camino largo implica que ante una propuesta recibida se cuestiona su aceptación o negación. En este último caso existe la posibilidad de enviar a modificaciones la propuesta para finalmente someterla a dictamen.

Figura II Planeación: selección de proyectos



Fuente: elaboración propia con base en LOPSRM, 2014.

De lo anterior es posible afirmar que la decisión más importante en la etapa de planeación es la correspondiente al dictamen para incluir o no un proyecto en el PAOP. Ante ello surge una interrogante muy importante ¿con qué criterios se dictamina positiva y negativamente un proyecto? Por lo dispuesto en la ley, sólo habría que discutir la pertinencia de aquellos proyectos encaminados a cumplir con los objetivos generales de política pública o las obligaciones adquiridas.³⁶ En este sentido, aparentemente los criterios que se deben utilizar en la toma de decisión del dictamen, de acuerdo con la LOPRSM, son exclusivamente de carácter técnico y económico.³⁷ Lo anterior puede considerarse tanto una restricción del espacio de discrecionalidad (sólo con conocimiento técnico se decide) pero también una potencial área de poder (sólo el que sabe decide).

Ahora bien, aunque la construcción del PAOP puede considerarse un espacio de poder de decisión amplio es importante reconocer que la LOPRSM, al exigir un contenido mínimo, logra configurarlo como un mecanismo que, de cumplirse, transparenta las decisiones. Para demostrarlo a continuación se exponen dieciséis elementos fundamentales del PAOP clasificados según el objetivo que se identifica en cada grupo de obligaciones (Tabla II.2). Por ejemplo, en primer lugar se encuentran siete elementos de su contenido que dejan ver como el PAOP es el documento que responde las preguntas básicas sobre cualquier obra pública; cuál es el objetivo o bien a qué necesidad atiende la construcción de una obra. En este sentido, el documento debe contener, por ejemplo, toda la información relativa a los insumos requeridos (conocimientos y materiales, etcétera) para dar inicio a una obra.

³⁶ Dictados en los grandes planes de desarrollo o en el PEF.

³⁷ No obstante, sería poco probable considerar que en estas decisiones el factor de interés político no juegue un rol importante. No prever este tipo de influencias en el análisis de políticas públicas, por lo menos, se consideraría un esfuerzo incompleto puesto que al igual que en los procesos de planeación presupuestaria, en la toma de decisión pública siempre intervienen criterios que rebasan el ámbito de la técnica (Rubin, 2000). Por supuesto, en este punto y a este nivel del análisis de la LOPRSM aún no es posible afirmar si en su contenido se encuentran o no mecanismos de control para las influencias de carácter político en la toma de decisión de los dictámenes.

Tabla V. Contenido del PAOP y sus objetivos

Objetivos	<i>Contenido en el PAOP</i>
<i>Justificar y sustentar los proyectos.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los objetivos. 2. Estudios de pre-inversión: definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social. 3. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública. 4. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales. 5. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios. 6. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios. 7. Los resultados previsibles.
<i>Asegurar el objetivo del proyecto.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, las acciones para poner aquéllas en servicio. 2. Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo. 3. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad. 4. Las demás previsiones y características de los trabajos.
<i>Asignar responsabilidades.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos; 2. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos; 3. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran;
<i>Ejercicio de los recursos.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación. 2. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos; los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos

Fuente: elaboración propia con base en LOPSRM, 2014.

Los primeros siete incisos son los cimientos de información, del cumplimiento de normatividades relacionadas, de la dotación de sentido al proyecto y en general de toda la información que ha de considerarse cuando se planea una obra pública para determinar si es factible o no su ejecución. Hasta este momento parece que, una obra no podría, por lo tanto, llevarse a cabo sin que se haya justificado el objetivo de su construcción, sin que las condiciones físicas, de propiedad, y demás del terreno físico, hayan sido debidamente analizadas y aprobadas. Cabría esperar que todos estos elementos de análisis sean precisamente los criterios técnicos y económicos que fundamentan las decisiones de los dictámenes estudiados.

Además de los insumos iniciales, el PAOP debe contener la información relativa a la planeación de las siguientes fases de una obra: cuáles son los requerimientos durante la construcción, qué se necesita una vez que haya sido ejecutada para que cumpla con el objetivo final, y qué características indispensables ha de tener una vez construida. Los cuatro elementos del segundo grupo, pueden considerarse las exigencias que aseguran el objetivo del proyecto y que son necesarios para planear a largo plazo. De lo cual deriva que el PAOP se constituya como un importante mecanismo de control para aplicarse antes, durante y después de la construcción.

Posteriormente, los tres elementos siguientes refieren a las obligaciones particulares que se delegan a ciertas autoridades y funcionarios directamente involucrados en el proceso. Son tres aspectos cruciales puesto que transparentan las responsabilidades de quiénes deben participar a lo largo del proceso. Finalmente, también se encuentran los relativos al ejercicio de los recursos. Se trata de dos componentes para, por una parte, determinar la calendarización del uso de los recursos utilizados a lo largo de todo el proceso y, por otra parte, para que la planeación incluya el costo estimado de la obra (durante todo el proceso) y del mantenimiento que requerirá.

En conclusión, el PAOP puede restringir los espacios de discrecionalidad porque su contenido debe justificar y sustentar los proyectos, asegurar el objetivo del proyecto, asignar responsabilidades y sentar las bases para el ejercicio de los recursos (para los procesos de presupuestación). Entonces, este instrumento provee información sobre cómo va a funcionar una obra una vez que haya sido construida y asegurar que su uso será efectivo (que no se detendrá o verá obstaculizado por factores no considerados).

En términos institucionales, el PAOP parece una primera forma de establecer reglas del juego para quienes se involucren en el proceso, por lo que también es un instrumento para ejercer el poder relativo de aquellos que lo elaboran. Este instrumento es una primera herramienta que delimita y restringe las posibilidades de actuación. En síntesis, el PAOP es un subproducto del marco formal con el cual se genera certidumbre tanto para el agente como para el principal y además también para un tercer actor: el o los contratistas. Evidentemente, cabe esperar que por su carácter de elemento de planeación, es instrumento esté sujeto a cambios y mejoras, pero idealmente debería ser respetado, en la medida de lo posible, para llegar a los resultados más cercanos a los objetivos inicialmente planteados.

Etapa dos: la selección y contratación

Realizada la planeación de las obras, cuando el gobierno decide construir infraestructura pública pero no ejecutarla por sí mismo –por falta de capacidades o bien por criterios de eficiencia– y opta por delegar esta actividad, entonces inicia el proceso de toma de decisión para la contratación de un tercero quien llevará a cabo el proyecto de construcción. De este modo la segunda etapa del proceso es la de selección y contratación del agente constructor. Siguiendo el fundamento normativo, la contratación debe ser una decisión sólidamente sustentada que, con el objetivo de solventar una necesidad pública, cumpla con el requerimiento de “proporcionar al Estado las mejores condiciones” en términos de costo y calidad (LOPSRM, Artículo 27: 17).

Tal como se procedió en la etapa uno en la Figura 3 se propone un esquema resumido para estudiar ahora la segunda etapa. Se muestran cuatro opciones para ejecutar la obra pública; primero tres de estas con delegación, por medio de la licitación pública, por la invitación a cuando menos tres personas o por la adjudicación directa, y una sin delegación, por administración directa. Preferentemente, debe realizarse el primer mecanismo que convoca a la competencia, pero en múltiples casos (por la naturaleza del proyecto) suele ser más adecuado optar por una asignación directa, o bien realizar una selección delimitada de prospectos con la invitación a por lo menos tres personas. El resultado final es la firma del contrato ya sea entre un agente ejecutor y el ente de gobierno que la ha planeado o bien al interior del mismo organismo público. En el último caso si bien no se firma un contrato, el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos debe emitir el acuerdo respectivo entre su área y la

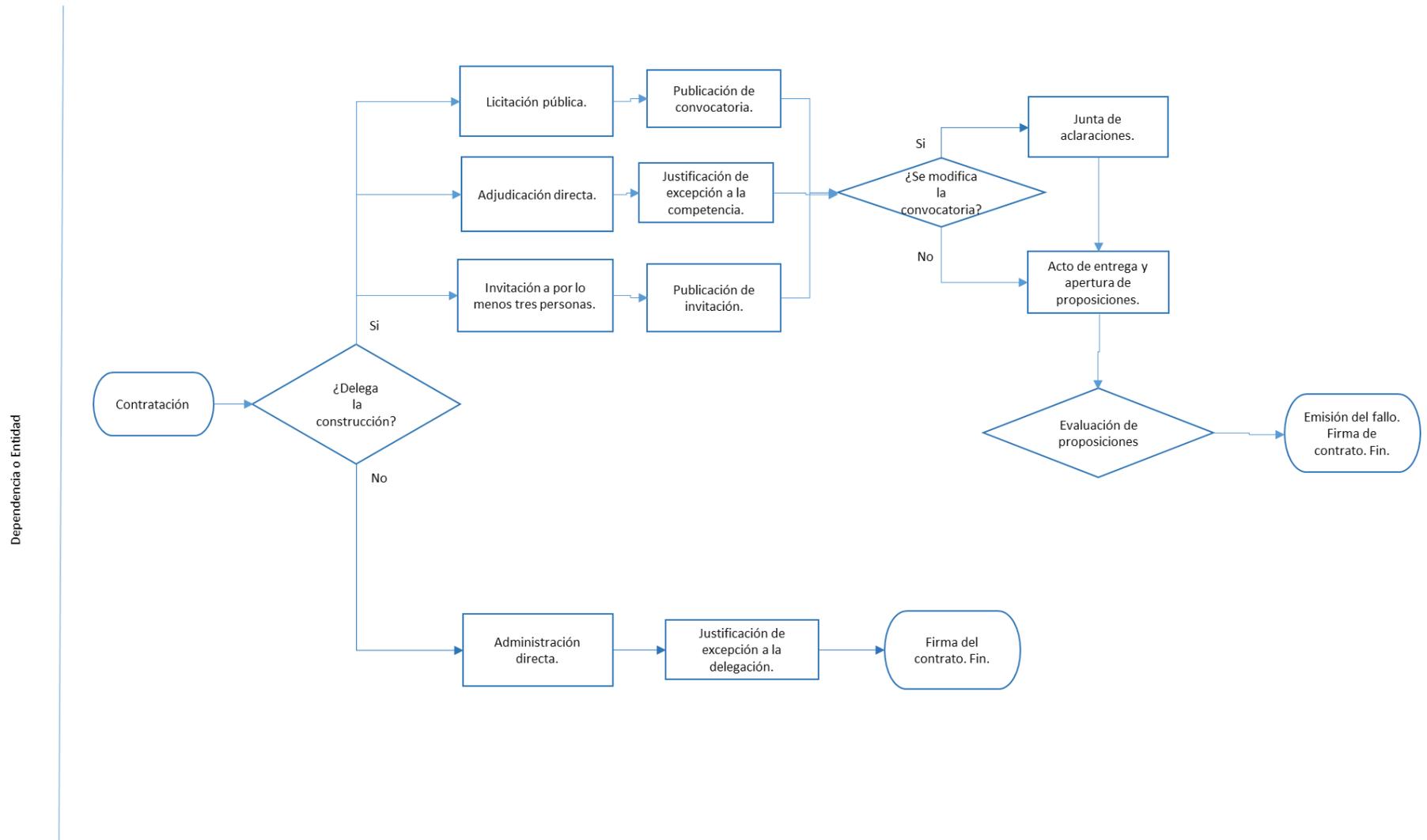
responsable de la operación o mantenimiento. En la Figura 3 por simplificación se concluye el proceso con la firma del contrato.³⁸

En este caso el proceso inicia con la interrogante para delegar o no la construcción. Si bien, los mecanismos para tomar la decisión –crucial– de selección no se exponen dentro del contenido de la LOPSRM, para preferir una delegación o la administración directa, la decisión debe justificarse con base en los requisitos técnicos del proyecto. Esto supone que cada caso particular tendrá características distintas que imposibilitan las generalizaciones en esta toma de decisión. Por ende, en esta segunda etapa es más complejo estudiar de manera generalizada la toma de decisión más importante: quién va a construir y por qué. El grado de discrecionalidad parece quedar determinado por el carácter técnico, no obstante, en esta etapa también se identifica un instrumento sobre el cual cabría exigir rendición de cuentas cuando se selecciona la contratación vía licitación pública; la convocatoria.

Con la convocatoria a participar en una licitación pública se observa un claro esfuerzo de regulación a los espacios de discrecionalidad derivados de la particularidad de cada obra al hacer transparente el acceso a los procesos de selección. El documento señala, delimita y describe cada uno de los aspectos relevantes para la construcción del contrato que habrá de firmarse una vez que compitan los participantes. Se incluyen desde las características de ubicación geográfica hasta la definición de los montos de anticipos, las condiciones de pago e incluso etcétera.

³⁸ Es importante señalar que cuando se elige esta opción el ejecutor del proyecto es la residencia de obra. Su definición se puede consultar en el Glosario en el Anexo B.

Figura III. Selección de proposiciones y contratación



En síntesis, la convocatoria es un instrumento que permite conocer, antes de la ejecución, el camino que seguirá la ejecución de una obra pública. Este documento es la base para tomar decisiones, pero además significa un proceso decisorio en curso (por ejemplo quienes definieron los criterios de selección ya han tomado decisiones y las plasman en este documento). De acuerdo con la ley, ésta es una herramienta para que el Estado reúna toda la información necesaria que le asegure las mejores condiciones al seleccionar a un ejecutor. En términos de espacios de poder y discrecionalidad, la convocatoria es una oportunidad para definir las condiciones y características de la obra pública. Representa un conjunto de decisiones reflejadas en un único documento que por esta característica, es el mejor instrumento para transparentar las decisiones que justifiquen la selección de los competidores. Es indispensable señalar que, al igual que con el PAOP quienes están involucrados en su construcción están en una posición de relativo poder y que su actuar y criterio es decisivo para el resultado final que se observará en la construcción de la obra pública en cuestión.

Etapa tres: la ejecución de los proyectos

La tercera y última etapa que en esta investigación se describe y analiza es la ejecución de la obra. A grandes rasgos en ésta tienen lugar el pago de anticipos, el ajuste de costos y pueden ponerse en marcha procedimientos de suspensión temporal o permanente de la obra. Todo lo anterior se determinó inicialmente en el contenido de la convocatoria, por lo que aquí la decisión más importante es la que justifica los ajustes y modificaciones. Finalmente, en esta última etapa también se realiza la entrega de la obra. Según el resultado obtenido en la entrega se concluye el contrato o bien se inician los mecanismos de sanción que correspondan. En esta etapa el instrumento que se identificó con capacidad de restringir los espacios de discrecionalidad y posteriormente servir como base para la exigencia de rendición de cuentas fue el “Programa de Ejecución” el cual debe convenirse en el contrato (Artículo 52, LOPRSM, 2014).

Es muy importante destacar que en esta fase se realizan los procesos de supervisión. Por ejemplo, desde el inicio de la construcción debe establecerse una “residencia de obra” que consiste en un mecanismo de supervisión y ajuste continuo por parte de funcionarios asignados hacia el contratista. Con esta intervención se busca supervisar, vigilar, controlar y revisar los trabajos. Sin embargo la ley también permite que un tercero sea contratado para realizar este tipo de actividades. En cuanto a las atribuciones del contratista este también tiene derecho a

contar con un actor que lo represente y que sea el intermediario para recibir toda la información relativa a la ejecución del contrato (ver en el Glosario la definición de Superintendente).

En este sentido, los mecanismos de control identificados en el proceso descrito son procedimientos o requisitos con los cuales se busca evitar la posibilidad de generar beneficios para algunos de los participantes o bien para minimizar la oportunidad de cometer actos ilícitos. Otro ejemplo relevante es el que se observa en los mecanismos que buscan evitar o minimizar la posibilidad de conflictos de intereses. Para lo cual en primer lugar se implementan los requisitos básicos como la identificación de los funcionarios que participan y toman las decisiones más relevantes, entre las que destaca la emisión del fallo de una licitación o invitación (Artículo 39, LOPRSM, 2014). Idealmente si los funcionarios se llegarán a involucrar en irregularidades o faltas a la ley sería necesario solicitarle rendir cuentas por sus decisiones y su identificación no tendría mayor complejidad.

En el nivel de gobierno federal la Secretaria de la Función Pública es la encargada de vigilar y sancionar a contratistas y funcionarios. Cuando alguna de las dos partes infrinja la normativa este ente debe aplicar sanciones, en caso de tratarse de los servidores estas medidas deben corresponder con lo dictado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Un caso especial que merece ser expuesto para recalcar un mecanismo de vigilancia externa: la participación de los “testigos sociales”. Se trata de una figura que participa como agente observador de la legalidad del proceso de la obra pública en los casos en que los proyectos tienen un presupuesto programado mayor a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Cumplen la función de participar en todas las etapas de una licitación pública y emitir un testimonio final con las observaciones y recomendaciones para la decisión final (Artículo 27, LOPRSRM).

2.3. Conclusiones

La ejecución de obra pública es la actividad gubernamental dedicada a la construcción de infraestructura física. Al igual que en el resto del mundo, en México es a través de ésta que el gobierno da cumplimiento a objetivos de política pública. En este país, a lo largo del proceso

que involucra una obra pública, el gobierno mantiene una estrecha relación con el sector privado y genera una dinámica económica nacional, regional y local muy importante.

En este capítulo—además de un panorama introductorio a la obra pública—se realizó un análisis descriptivo del proceso o ciclo de vida de la obra pública en México, según la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LORPSM), en cuatro etapas principales: la creación del Comité de obra pública, la planeación, la selección y contratación, y por último, la ejecución. En todas se examinó la presencia de las dos dimensiones provenientes utilizadas para estudiar la corrupción en el primer capítulo: el poder de decisión unido al grado de discrecionalidad y la presencia de mecanismos de rendición de cuentas.

En este tenor, se identificó que en la primera etapa los titulares de las dependencias federales tienen la obligación de crear un “Comité de Obra Pública” para conducir y dar seguimiento al proceso de las obras de su competencia. Si bien éste es un órgano colegiado al interior del cual se votan las decisiones, no se puede negar que concentra un amplio grado de poder de decisión. Por ello, para monitorear y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, la LOPRSM establece que este Comité debe relacionarse con el órgano interno de control (OIC) en múltiples pasos del ciclo de una obra pública y, de la misma manera, habrá de relacionarse con el área jurídica del ente gubernamental. Con ambos cuerpos la interacción debe ser de comunicación, coordinación y colaboración; pero destaca que con el OIC es primordialmente de vigilancia continua. De ahí que se observe claramente un esfuerzo para delimitar la discrecionalidad que se otorga al Comité.

En segundo lugar, sobre la etapa de planeación, se encontró que el Programa Anual de Obra Pública (PAOP) y la convocatoria a la licitación pública son los mecanismos para definir las reglas del juego. También son instrumentos para ejercer el poder relativo de aquellos quienes lo elaboran, puesto que si bien fungen como herramientas que delimitan y restringen las posibilidades de actuación al mismo tiempo contienen espacios de discrecionalidad muy importantes. Así, estos dos instrumentos son indispensables para reducir la incertidumbre que enfrentan quienes contratan y quienes son contratados puesto que el primero guía la política pública de construcción de infraestructura y, el segundo permite lograr las mejores condiciones para cumplir los objetivos de la política señalada.

En tercer lugar, tanto en la etapa de planeación como en la selección y contratación el grado de discrecionalidad parece quedar determinado por el carácter técnico de las decisiones que se toman. En esta etapa el instrumento sobre el cual cabría exigir rendición de cuentas es la convocatoria, en el caso de la licitación pública ya que en este se observó un mecanismo que delimita el grado de discrecionalidad (debe hacerse pública, debe informarse sobre los cambios que se le hagan, etcétera) y por ende es un insumo básico para establecer un proceso de rendición de cuentas.

En cuarto lugar, en la etapa de ejecución a grandes rasgos tienen lugar el pago de anticipos, el ajuste de costos y pueden ponerse en marcha procedimientos de suspensión temporal o permanente de la obra. Esta vez el instrumento que se identificó con capacidad de restringir los espacios de discrecionalidad y posteriormente servir como base para la exigencia de rendición de cuentas fue el “Programa de Ejecución” el cual debe convenirse en el contrato (Artículo 52, LOPRSM, 2014).

Además de lo anterior cabe destacar otras dos importantes vías para la exigencia de rendición de cuentas presentes en la LOPRSM. Por una parte, están los recursos de inconformidad. Por otra parte, cualquier decisión puede ser impugnada por medio del amparo y juicio de nulidad.

En el siguiente capítulo se presenta el estudio empírico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2014. El objetivo es revisar las observaciones de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos estatales para este Fondo. El análisis se realiza a la luz de las dos dimensiones, destacadas desde el primer capítulo, la discrecionalidad y la rendición de cuentas. De este segundo capítulo se deriva que en la LOPRSM estas dos no están divididas tajantemente, como se pudo observar los mecanismos estudiados establecen los contornos de las decisiones que se van a tomar y al mismo tiempo dan pie a la exigencia de rendición de cuentas sobre sus productos.

Capítulo 3. Irregularidades en la obra pública del FAIS

En el primer capítulo de esta investigación se estudió teóricamente a la corrupción. Particularmente la atención se concentró en conocer los determinantes del acto corrupto por medio de un análisis de la propuesta de Klitgaard (1989), quien desde finales de los años ochenta sostiene que la corrupción sucede cuando un agente participante de un contrato de delegación cuenta con monopolio de poder de decisión, alta discrecionalidad para decidir y no enfrenta mecanismos de rendición de cuentas. En el segundo capítulo se estudió el proceso de la obra pública federal en México. Aquel análisis de contenido de la ley federal permitió identificar algunas de las decisiones cruciales para llevar a buen término un proyecto de obra pública. Además fue posible analizar los mecanismos e instrumentos definidos en el mandato legal para acotar la discrecionalidad—indispensable en el mandato delegado—de los participantes y para exigir la rendición de cuentas en este proceso de gestión de recursos públicos.

Este tercer capítulo hace un estudio de la gestión del gasto público destinado a obra pública a la luz de la teoría desarrollada en el primer capítulo y del análisis del proceso de la obra pública en México del segundo capítulo. Interesa responder empíricamente cómo se relacionan las irregularidades en el proceso de la obra pública con las dos dimensiones institucionales señaladas. Con este objetivo, para este nivel de análisis empírico se ha realizado un estudio de caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Física (FAIS). Al igual que otros fondos federales y que otros montos de recursos dedicados a la obra pública, en la ejecución de los proyectos del FAIS se observan irregularidades recurrentes (ASF, 2012 y 2016). Se busca estudiar si esas irregularidades son una expresión de violaciones al nivel de discrecionalidad —necesariamente se otorga con la delegación— o bien, si violentan los mecanismos de rendición de cuentas.

La unidad de análisis son las irregularidades que la ASF presenta en el “Informe de Cuenta Pública 2014” (ASF, 2016). En particular, interesa saber si las irregularidades observadas provienen de la discrecionalidad otorgada en los procesos de decisión o bien en problemas en los mecanismos de la rendición de cuentas. Este análisis permitirá vislumbrar con bases empíricas algunas posibilidades de mejora en la norma o en los procesos.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero se introduce el tema con los problemas que la ASF ha señalado como los más recurrentes en la obra pública y el ejercicio de fondos federales. En segundo lugar se presenta la descripción del FAIS y de las auditorías estudiadas. En tercer lugar se definen los criterios de análisis utilizados. Por último se presentan los hallazgos y el análisis de cada tipo de irregularidad encontrada.

3.1 Irregularidades en la obra pública en México

En el “Informe de Cuenta Pública 2014” (ASF, 2016) se identificaron varios problemas en el ejercicio del gasto federalizado.³⁹ Particularmente, en el caso de los fondos y programas federales se observó que los recursos destinados a éstos presentaban irregularidades como:

“...[recursos] no devengados, no ejercidos o no reintegrados; falta de documentación comprobatoria del gasto;... [recursos] ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos...; recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores; transferencia de recursos a otras cuentas bancarias; y pagos improcedentes o en exceso” (ASF, 2016b: 6).

Los problemas citados son fallas o faltas en la implementación de distintas políticas públicas; expresados en irregularidades en el ejercicio del erario público. Ahora bien, en el mismo Informe, pero con particular atención en el ámbito de la obra pública la ASF identificó los seis problemas más comunes derivados de los resultados a las auditorías del ejercicio de los recursos federales dedicados a esta actividad, a decir:⁴⁰

- (1) inoportuna o deficiente planeación, contratación y ejecución de los trabajos;
- (2) incumplimiento de los términos contractuales;
- (3) modificaciones al proyecto original ejecutivo;
- (4) incrementos importantes en el monto de inversión;
- (5) prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación — con la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados—, y
- (6) serias deficiencias en el control y supervisión de los proyectos.

³⁹ Para el total de fondos y programas auditados en las 32 entidades y de estas en 437 municipios.

⁴⁰ ASF, 2016b: 4.

Estos resultados dan muestra que en México la obra pública es un sector de intervención estatal con múltiples espacios en los cuales suelen presentarse irregularidades de forma iterativa. Si se remite a la herramienta heurística de estudiar las políticas públicas como un proceso (entrada a la agenda pública –definición del problema–, diseño, implementación y evaluación) la fotografía que proporcionan los seis problemas deja ver que prácticamente en todas las etapas del proceso suceden fallas e incumplimientos. Para sostener esta afirmación conviene profundizar en cada uno de los seis problemas destacados.

El primero es el resumen de una grave situación en términos de todo el proceso (ciclo de vida) de la obra pública. Afirmar que la planeación, la contratación y la ejecución son inoportunas y deficientes es equivalente a decir que ninguna etapa se realiza en tiempo y forma. En la analogía del proceso de una política pública entonces desde el diseño hasta la evaluación pueden estar en riesgo. El segundo es una muestra de la poca capacidad que tiene el contrato – como instrumento de institucionalidad– para estructurar las relaciones entabladas en la construcción de obra pública; este importantísimo elemento básico pierde su utilidad como instrumento rector del diseño y la ejecución de la política. Igualmente, el cuarto y el quinto problema son ejemplos de cómo los contratos no son términos de referencia respetados. Por ello, estos dos problemas pueden entenderse como fallas durante la implementación de la política de obra pública. El tercero no ha quedado olvidado, este remite a la primera etapa del proceso: la planeación, que aparentemente tiene una capacidad limitada para guiar el curso de la construcción de las obras pues de lo planeado a lo ejecutado la brecha es grande. Finalmente, el sexto es una falta a las obligaciones de los entes gubernamentales que contratan la construcción de obra pública. La supervisión y el control del proceso están en las manos del mismo que contrata y por lo visto éste no realiza sus tareas de auto-vigilancia exigidas durante la etapa de ejecución.

Derivado de lo anterior, en esta investigación se argumenta que los seis problemas citados permiten sostener la siguiente definición de irregularidad: es una falta a la normativa, en este caso, a la ley que regula la construcción de las obras con intervención directa o indirecta del gobierno que deriva en incumplimiento parcial o total de los objetivos de la política pública en cuestión. Además, según se ve, una irregularidad puede ser el origen de problemas secundarios o posteriores que se observan en las obras ejecutadas con recursos públicos. Incluso, con mucho atrevimiento puede ser bien la evidencia o el resultado de actos de corrupción. En

este último ejemplo, la irregularidad puede ser más bien un reflejo de una acción que buscó ser encubierta para simular que se cumplía con la ley.

El caso de estudio que se presenta a continuación conjunta ambos tipos de problemas: los señalados en el ejercicio de recursos de fondos federales y los identificados en la ejecución de la obra pública. El objetivo es hacer un amplio examen sobre las dimensiones institucionales en que surgen las irregularidades en la obra pública. Por ello, se ha seleccionado un tipo particular de obra pública: la que se construye en los municipios, pero, con recursos transferidos desde de la Federación.⁴¹ Dentro de la población de los mandatos de obra pública en general el trabajo se concentra en los proyectos construidos con recursos transferidos a las entidades y municipios con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

3.2 Irregularidades en la obra pública del FAIS

En 2014 se transfirieron cincuenta mil ochocientos millones de pesos a los 2,461 municipios de México para construir obras públicas y realizar acciones o proyectos productivos con el objetivo de reducir la marginación social en el país. De las grandes ciudades hasta los municipios más pequeños, prácticamente todos recibieron fondos del FAIS –por medio de su componente FISMDF–⁴². Estos recursos federales fueron fiscalizados de manera coordinada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los órganos de fiscalización estatales. Para ese año se realizaron poco menos de cuatrocientas auditorías y sus resultados fueron publicados a inicios del 2016.

El análisis que se presenta consiste en observar las características de las irregularidades en la construcción de obra pública a la luz del nivel de discrecionalidad para la toma de decisiones y la exigencia de rendición de cuentas sobre esas decisiones. Esta investigación, por lo tanto, parte de un supuesto básico: identificar las características de las irregularidades puede ayudar a identificar debilidades del marco normativo y operativo que permitan, eventualmente, orientar sobre acciones anticorrupción.

⁴¹ Con lo cual se mantiene constante el marco normativo bajo análisis desde el capítulo dos de esta investigación.

⁴² Los dos componentes del FAIS se explican a continuación.

3.2.1. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El mandato normativo del FAIS establece que sus recursos deben destinarse de manera inequívoca a la ejecución de obras públicas –y determinadas acciones– para el combate de la marginación y el rezago social. Este Fondo tiene su origen en los artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que facultan a la federación a destinar dinero a la obra pública y aquellos que otorgan facultades a los municipios para ejercerlas. Primero, en el artículo 73, en su fracción XXXIX-E, se identifica a la Federación como responsable de expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico que tengan por objetivo producir suficiente y oportunamente bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. Segundo, en el artículo 115 constitucional se determina que los municipios administren libremente sus recursos (hacienda) que se forma por los rendimientos de bienes de su propiedad, de contribuciones y otros ingresos que las legislaturas les transfieran así como de las participaciones federales que llegan a través de las bases, montos y plazos determinados por las legislaturas estatales.

En este sentido, el FAIS se calcula anualmente y se transfiere a las entidades, municipios y demarcaciones territoriales con el objetivo de destinarlos exclusivamente:

al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (LCF, 2014, art. 33).⁴³

Es importante destacar algunas de las disposiciones generales que caracterizan a este Fondo.

1. Se subdivide en dos sub-fondos: el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF).
2. La población objetivo vive en pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria (LCF, 2014, art. 33).

⁴³ Por la Ley de Presupuesto Egresos de la Federación le corresponde el 2.5294% de la recaudación federal.

3. Las obras y acciones realizadas, preferentemente, deben seguir el contenido del “Informe anual de la situación de pobreza y rezago social” publicado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
4. Los recursos deben ejercerse por rubro y por tipo de proyectos de infraestructura. Los anteriores son definidos por la SEDESOL y están publicados desde el 2014. Al año 2016 estos son: agua y saneamiento, salud, educación, urbanización, vivienda y otros proyectos.
5. Es posible destinar un porcentaje de los recursos para “fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial”⁴⁴ con la creación de un instrumento denominado Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM). Asimismo, se pueden ejercer recursos para desarrollar las actividades de verificación y seguimiento de los recursos.

Para el caso de estudio se analiza únicamente el FISMDF y de éste se retoma una muestra de 393 municipios auditados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año de 2014 (respecto de los 2461 municipios que recibieron recursos del FAIS en el mismo año).⁴⁵ Es importante desatacar que si bien el FAIS fue creado en 1997 –y la disponibilidad de auditorías inicia en el 2011– los “Lineamientos de Operación” del Fondo no fueron publicados sino hasta 2014, sin este instrumento normativo previamente no era posible acotar y clasificar a nivel nacional los tipos de proyectos de obra pública que podían construirse con el FAIS. Es decir, los lineamientos permitieron restringir la diversidad de obras y acciones para ejercer los recursos y lograr los objetivos perseguidos con el fondo.

3.2.2. Sobre las auditorías financieras y la información generada

Por medio de las “Auditorías Financieras y de Cumplimiento” se fiscaliza el FAIS en su componente FISMDF. Con estas la ASF cumple lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en materia de fiscalización de los recursos federales. Además, al ser revisiones hechas por medio de convenios

⁴⁴ Los municipios pueden disponer de hasta 2% de los recursos del FISMDF para la realización del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIM) para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios. Por otra parte, el artículo señala que los municipios podrán destinar hasta 3% de los recursos del mismo fondo para la verificación y seguimiento de los proyectos, así como para estudiar y evaluar los proyectos que se financien.

⁴⁵ La determinación del tamaño de la muestra no es especificada por la ASF en el Informe de la Cuenta Pública.

de coordinación y colaboración entre la ASF y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), de acuerdo con la ASF, el proceso de revisión es ejemplo de una estrategia de fiscalización coordinada para lograr una mayor cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría (Informe ASF 2016: 748).⁴⁶

Cabe destacar que utilizar estas fichas de auditoría como insumo para un análisis cualitativo de políticas públicas conlleva ciertos riesgos y limitaciones. En primer lugar, cada auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable la última. Así, entre las limitaciones que impone la información utilizada se pueden señalar: a) las asimetrías de información son perennes en todo el estudio, pues los municipios pueden no otorgar todos los datos solicitados o entregar sólo algunos seleccionados; b) la coordinación entre el órgano fiscalizador federal (ASF) y los estatales (EFSL) parece todavía incipiente y, según se demostrará más adelante, se observa una falta de homogeneización adecuada de los criterios con los que se revisa, las categorías o calificativos que se determinan, entre otros, y c) los dos incisos anteriores merman la capacidad explicativa de los análisis que se realicen. Para una mejor comprensión de esta exposición se puede consultar el Anexo D que contiene un ejemplo de Ficha de Auditoría para el municipio de Tenejapa, Chiapas.

No obstante las limitaciones destacadas, se reconoce que cada ficha de auditoría es un insumo valioso para conocer el resultado del ejercicio del recurso del FAIS e incluso permite estudiar en retrospectiva el proceso que tuvo lugar. Por tal razón, en esta investigación se sistematizó el contenido de dos secciones de las fichas de auditoría, los “Resultados” y el “Dictamen”. Con la lectura de las fichas se identificaron ocho elementos relevantes para hacer aproximaciones analíticas a las irregularidades de obra pública:

- 1) **Inobservancias a la normativa:** define a cuál o cuáles marcos normativos faltó el municipio durante el ejercicio fiscal revisado.
- 2) **Sistema de control interno:** destaca la existencia o ausencia de un sistema para que el municipio pueda identificar y atender los riesgos que limitan el cumplimiento de los objetivos del fondo. Este sistema, según se lee, tendría el objetivo de procurar el

⁴⁶ En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

cumplimiento de la normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos.

- 3) **Informes trimestrales a la SHCP:** refiere a los cuatro informes financieros requeridos en el Sistema de Formato Único (SFU) y su publicación es definida como una obligación de transparencia.⁴⁷
- 4) **Cumplimiento de los objetivos del fondo:** evalúa en qué grado se logró el cumplimiento del objetivo del fondo gracias a la ejecución de los recursos. Las posibilidades van desde el incumplimiento, pasando por un cumplimiento marginal, parcial, razonable y finalmente favorable.
- 5) **Porcentaje de recursos ejercidos en zonas de atención prioritaria (ZAP):** siguiendo la fórmula de cada estado o el criterio general de destinar por lo menos 60% de lo asignado a las zonas de atención prioritaria, se revisó su cumplimiento.
- 6) **Gasto en obras y acciones de infraestructura básica:** este elemento revisó qué porcentaje de los recursos se destinó a las obras y acciones prioritarias del fondo.
- 7) **Incidencia directa:** este rubro de revisión indica el porcentaje de los recursos ejercidos en proyectos de incidencia directa.
- 8) **Conclusión:** con este elemento la ASF cierra su revisión y otorga una caracterización del tipo de gestión que llevó el municipio.

Gracias al primer elemento y las observaciones particulares sobre la obra pública identificadas fue posible localizar con precisión el objeto de estudio de la presente investigación. Particularmente, la sección con señalamientos sobre el cumplimiento normativo indica si el municipio cometió faltas a la ley de obras públicas, además de faltas a otras leyes. A continuación, se explican los criterios del análisis realizado.

3.2.3. Construcción de la base de datos

La información destacada en el apartado previo se sistematizó en una base de datos propia para organizar y analizar cada uno de los ocho elementos señalados. Es sumamente importante destacar que respecto de la mayoría de la información los resultados de frecuencias y las

⁴⁷ El Sistema de Formato Único (SFU) es una herramienta informática creada y operada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que las entidades federativas, municipios y demarcaciones del Distrito Federal reporten el ejercicio, el destino y los resultados obtenidos con los recursos federales transferidos mediante aportaciones, subsidios y convenios de descentralización y reasignación (SHCP, s/f).

conclusiones pertinentes se exponen en el Anexo E. Sirva ahondar en esta decisión. Según se ha indicado más arriba, el objeto de estudio de este trabajo son las irregularidades de la obra pública, por ello se han dejado en un segundo plano los resultados relativos, por ejemplo, al cumplimiento de objetivos, a los informes trimestrales a la SHCP y los sistemas de control. No obstante, se recomienda ampliamente su revisión puesto que permiten proponer conclusiones sustentadas y sólidas en todo el contenido de las auditorías.

De este modo, en la base de datos se crearon las columnas correspondientes a cada elemento y se codificaron los resultados de cada municipio. Una vez construida esta herramienta para los 393 casos se identificaron aquellos que tuvieron faltas a la ley de obras públicas y también los que presentaron irregularidades de obra pública. En los apartados siguientes se explica el análisis desarrollado.

3.2.4. Criterios de análisis de las irregularidades en la obra pública del FAIS

En esta investigación se considera que estudiar las irregularidades presentes en la obra pública construida con el FAIS constituye un esfuerzo de análisis de la implementación de dos importantes políticas públicas en México. En primer lugar, se argumenta que la LOPRSM es el instrumento de diseño de la política general de construcción de infraestructura pública en el país y, en segundo lugar, que el diseño del FAIS expresado en la Ley de Coordinación Fiscal y sus lineamientos de operación (publicados por la SEDESOL) da muestra de la segunda política pública en cuestión; la de combate de la marginación social. Entonces, puede afirmarse que con el estudio de las irregularidades en la obra pública del FAIS se está observando un ejemplo de lo que hace más de cuarenta años Bardach (1977) denominó los problemas de la implementación, en este caso para dos políticas que van de la mano. A decir del autor, el proceso de la implementación es un proceso de montaje de múltiples y diversos elementos de uno o varios programas (p.36). Por ello, la implementación vista como un proceso de montaje de una “maquinaria” enfrenta problemas de control que se atajan con, además de otros cursos de acción, mecanismos de transparencia financiera y administrativa.

La analogía de Bardach se aplica en esta investigación y se argumenta que el análisis se realiza para una “máquina de construcción de obra pública”. En ella siempre existen los mecanismos de transparencia financiera y administrativa, como por ejemplo, los mecanismos que desarrolla el gobierno federal para informarse sobre el ejercicio de los recursos del FAIS

expresados en las auditorías realizadas por la ASF y las Entidades de Fiscalización Superior Estatales. Ahora bien, por la naturaleza de los fondos de aportaciones federales, también existe otra vía de rendición de cuentas que tiene lugar al interior del gobierno municipal y para con la población.⁴⁸

Para sostener que las irregularidades de la obra pública son ejemplos de los problemas de implementación de las políticas públicas se remite al mismo autor; Bardach, quien apuntó que una vez acordada, autorizada y adoptada una política pública, los objetivos estipulados se alcanzan de manera limitada, se dan retrasos, y también se exceden los costos financieros (Bardach, 1977: 3). Pareciera entonces que la afirmación de Bardach es vigente y válida para los seis problemas que la ASF encuentra en la obra pública en general y también, para los que se pueden observar en la que se construye con el FAIS.

Las irregularidades se estudian primero, identificando las faltas a la normatividad de obra pública, y segundo, analizando bajo qué condiciones de discrecionalidad y rendición de cuentas es probable que sucedan. Ambas características se estudian a la luz del marco teórico desarrollado en el primer capítulo de la presente investigación, pero se agrega la importante distinción de los dos tipos de rendición de cuentas previamente señalados. De esta forma se busca hacer algunas aproximaciones analíticas sobre la explicación de la recurrencia de las irregularidades observadas.

Entonces, para lograr el objetivo señalado se identificaron los municipios que faltaron a la ley de obras públicas de sus estados, considerando este resultado el indicador inicial de los problemas de implementación del proceso estudiado. Después, se revisó cada ficha de auditoría para identificar el o los señalamientos precisos sobre problemas en la ejecución de la obra pública. Luego, por medio de una agrupación en tipos o categorías de falla se investigó la recurrencia total de las irregularidades en la muestra. Posteriormente, con base en esta agrupación se analizaron las observaciones según las condiciones de discrecionalidad y rendición de cuentas que permitieron su ocurrencia. En el siguiente apartado se exponen los resultados del análisis realizado.

⁴⁸ En un estudio para el mismo Fondo, estas dos posibilidades las identifican Cejudo y Gerhard (S/A) y les denominan procesos de rendición de cuentas intergubernamental y el segundo, intragubernamental (p. 3).

3.3. Análisis de las irregularidades en el FISMDF 2014

El insumo esencial para el análisis realizado fue la información sobre los señalamientos de incumplimiento a la normatividad aplicable para regular el fondo. Entre las 393 observaciones estudiadas se encontraron seis leyes relacionadas con el ejercicio de los recursos y la ejecución de los proyectos del FAIS.

3.3.1. Hallazgos: irregularidades como incumplimiento normativo

La Tabla VI., muestra la frecuencia de incumplimiento por número de leyes. Destaca que sólo 29 municipios cumplieron con toda la normatividad, de acuerdo con el criterio de los órganos fiscalizadores (el federal y los estatales). También sobresale que 44.4% de los municipios incumplió dos leyes distintas. Finalmente, aproximadamente 90% de los municipios incumplieron de una a cinco leyes.

Es preciso señalar que para estudiar las irregularidades en las obras municipales, el mandato federal de la regulación de la obra pública de la LOPRSM no es directamente aplicable en la administración pública municipal. Sin embargo, el marco normativo estatal y el federal son textos y ordenamientos considerablemente similares en contenido y mandatos generales. Entonces, en la gran mayoría de las entidades los municipios quedan obligados a construir obra pública apegados a las leyes de obras públicas estatales (en algunos casos a las leyes de adquisiciones) que suelen ser el texto de la ley federal aplicado al contexto de la entidad.

Tabla VI. Número de leyes incumplidas por los municipios auditados

Nº Leyes	Frecuencia.	%	% Acumulado.
0	29	7.63	7.63
1	58	15.26	22.89
2	169	44.47	67.37
3	77	20.26	87.63
4	40	10.53	98.16
5	6	1.58	99.74
6	1	0.26	100
Total	380	100	

Fuente: elaboración propia.

Aunado a lo anterior, en el nivel municipal además de sujetarse a su estructura organizacional y sus instrumentos normativos, el ejercicio de los recursos del FAIS requiere la puesta en marcha de su regulación propia. Es decir, además de cualquier obligación en materia de obra pública (municipal, estatal o federal), por tratarse de recursos federales etiquetados, el municipio tiene que cumplir con la normatividad del Fondo. Ante este entramado regulatorio de las obras públicas del caso de estudio, en las líneas siguientes se especifican las leyes identificadas en las fichas de auditoría y se presentan en tres grupos: a) leyes que regulan el FAIS, b) leyes que regulan la obra pública y las adquisiciones y c) leyes que regulan el uso de los recursos.

3.3.1.1. Marco legal para el ejercicio del FAIS

Como ya se adelantó, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) da forma al FAIS y contiene los elementos básicos que lo regulan. En la muestra estudiada para el 2014, los municipios que incumplieron esta ley en alguno o varios de sus mandatos fueron 328, cifra que representa 83.4% de la muestra. Sin importar la cantidad y el tipo de faltas cometidas la cifra indica que un alto porcentaje de municipios no respetó la ley que da origen al Fondo.

Sobre la LCF conviene hacer ciertas precisiones para exponer la relevancia del alto porcentaje de incumplimiento. En primer lugar, en esta ley el Fondo está regulado en cuatro artículos del 32 hasta el 35.⁴⁹ De estos el 33 es el más sustancial para el ejercicio del FAIS y por lo tanto, es el único al que podrían faltar los municipios al momento de ejercer el recurso. Su contenido define: 1) a la población objetivo que habrá de beneficiarse y también los rubros específicos en los cuales se ejercerán los recursos; 2) el porcentaje de recursos que los municipios y las demarcaciones territoriales podrán destinar “fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial”; 3) el monto que pueden ejercer los municipios para desarrollar las actividades de verificación y seguimiento de los recursos y; 4) de manera general, las atribuciones y responsabilidades de las autoridades involucradas.

⁴⁹ El artículo 32 define cómo y con qué criterios debe determinarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación el monto del ramo 33 que se destinará para cada ejercicio fiscal. En los artículos 32 y 33 se determina la división del FAIS en dos sub-fondos. El artículo 33, además, decreta la obligación de trabajar para lograr el desarrollo institucional, llevar a cabo la verificación y seguimiento del Fondo en cuanto a las obligaciones de los entes participantes. Finalmente, el artículo 34 establece el mecanismo de asignación para cada entidad según la fórmula definida.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, la LCF obliga a que las entidades y municipios -como ejecutores del programa- hagan público el presupuesto que les fue asignado y las obras financiadas. Además, estipula que deben promover la participación comunitaria, informar avances y resultados a los beneficiarios, y reportar trimestralmente a la SEDESOL y a la SHCP el seguimiento del ejercicio de recursos a través de las plataformas informáticas que estas dos dependencias ponen a disposición de los ejecutores (la Matriz para los Indicadores del Desarrollo Social MIDS, de la SEDESOL, y el Sistema de Formato Único SFU, de la SHCP).

Por lo anterior los municipios sólo tienen cuatro áreas de acción en las cuales pueden cometer faltas a esta normatividad. Primero, atender a población distinta a la objetivo o bien, no destinar el recurso para obras que combatan la marginación social. Segundo, dedicar un porcentaje mayor al estipulado en la Ley para fortalecer sus capacidades de gestión. Tercero, incumplir la obligación de monitorear y dar seguimiento a las obras ejecutadas, y cuarto, faltar a las obligaciones asignadas a cada participante involucrado. Más adelante se analizarán los resultados relacionados con incumplimientos a esta ley.

La segunda ley que regula al FAIS es la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Su objetivo es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales; establecer las instituciones responsables del desarrollo social; establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social y; determinar las competencias de los tres niveles de gobierno la materia” (LGDS, artículo 1: 1). Los resultados de las auditorías indicaron que siete municipios (del total de 393 auditados) la incumplieron durante el ejercicio del 2014.

En este sentido, las obligaciones que se atribuyen a los municipios dentro del “Sistema” se muestran en el Cuadro I. Particularmente, en relación con el FAIS y el FISMDF, así como en materia de rendición de cuentas, entre las disposiciones del Cuadro III.1, el numeral cinco versa sobre el ejercicio de los fondos federales y determina la obligación de los municipios de informar los avances y resultados a la SEDESOL (la Secretaría) reforzando así el mandato de la LCF. De igual manera el numeral ocho obliga a la transparencia para con la sociedad sobre la ejecución de acciones para el desarrollo social.

El último instrumento normativo que regula el FAIS, y que fue identificado dentro de los incumplimientos en las auditorías, son los “Lineamientos de Operación del FAIS”. Con este instrumento regulatorio la SEDESOL hace operables los mandatos de la LGDS y la LCF. Por

lo tanto, los lineamientos constituyen la herramienta que más directamente puede influir en el comportamiento de los municipios al ejercer los recursos del Fondo. Ya que son estos los que estipulan en qué tipo de obras se deben ejercer los recursos. Del total de auditorías estudiadas, los Lineamientos no se respetaron en 30 municipios, más adelante se profundiza en la importancia de este instrumento.

Cuadro I. Obligaciones para los municipios en la Ley General de Desarrollo Social

<p>Artículo 45. Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;</p> <p>II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;</p> <p>III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;</p> <p>IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;</p> <p>V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;</p> <p>VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;</p> <p>VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;</p> <p>VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y</p> <p>IX. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.</p>
--

Fuente: elaboración propia con base en LGDS, artículo 45, 2013.

3.3.1.2. Marco legal para regular las obras y las adquisiciones públicas

El incumplimiento de las Leyes de Obras Públicas estatales (LOP) constituye el elemento central de la presente investigación; sin embargo, no podía abordarse sin previamente puntualizar las leyes fundacionales del Fondo estudiado. El hallazgo más inmediato fue que en la muestra auditada se identificó incumplimiento de las LOP en 142 municipios. Si bien, en 246 observaciones no se hizo ningún señalamiento al respecto, es importante subrayar que las auditorías, en estos últimos casos, no proporcionan suficiente evidencia para afirmar que se cumplió la normativa en esta materia y tampoco son auditorías de obra pública –sino auditorías financieras con enfoque de desempeño– así que las irregularidades bien podrían no haber sido descubiertas. Cabe destacar que las Leyes de Adquisiciones de cada estado se relacionan de manera cercana con las LOP. De la muestra auditada fueron cuatro los municipios que incumplieron con este tipo de leyes.⁵⁰

3.3.1.3. Marco legal para regular el uso de recursos públicos

En las fichas de auditoría de 223 municipios se señalaron incumplimientos al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2014). Por medio del análisis de contenido del PEF se encontraron por lo menos cuatro obligaciones para los estados y municipios que ejercen los recursos del FAIS.⁵¹ La primera responsabilidad consiste en establecer un sistema de control interno para prevenir y gestionar los riesgos en el ejercicio de los recursos, ésta puede leerse en la cita siguiente.

Los entes públicos a los que se les asignen recursos del presente Presupuesto contarán con un sistema de control interno en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y con cargo a su presupuesto aprobado, con el fin de propiciar un ambiente de prevención y de gestión de riesgos. La Auditoría y la Función Pública podrán establecer modelos para la instrumentación del sistema de control interno que serán aplicables en los términos de los

⁵⁰ En este tenor, fue posible identificar que en algunos estados las leyes de adquisiciones regulan el ejercicio de los fondos federales. Esta consideración es importante puesto que en el FAIS es posible dedicar un porcentaje de recursos a proyectos o actividades para reducir la marginación social, distintos a la construcción de obra pública, los ejecutores pueden adquirir bienes, arrendar u contratar servicios.

⁵¹ Título Segundo Del Federalismo Capítulo Único. De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

convenios que suscriban para tal efecto con dichos entes públicos (PEF, artículo 1: 1).

Respecto a la responsabilidad citada, en la primera sección de este capítulo se mostraron ocho elementos identificados en cada una de las auditorías revisadas, uno de estos fue el “Sistema de Control”. Es interesante retomar el tema a la luz del contenido del PEF puesto que aquí queda definida la obligación de su implementación. En este tenor, el resultado del análisis fue que prácticamente este sistema es inexistente en 97.7% de los municipios.

Es preciso señalar que la ASF no proporciona una definición para el Sistema, pero deja entrever que los municipios no tienen al interior de sus organizaciones una estructura formal para controlar la ejecución de los recursos.⁵² En este tenor, es posible vislumbrar que las dificultades para el ejercicio del FISMDF son probablemente estructurales y trascienden el ámbito de la obra pública. Sin embargo, sin un sistema de control difícilmente habrá orden, eficiencia y eficacia, así como transparencia, sin reglas internas. Por ejemplo, según cambien las administraciones municipales y las lógicas propias de cada una no se constriñan a un marco objetivo de control, los resultados de gestión de fondos federales pueden ser heterogéneos y cambiantes según el contexto político u otras características dinámicas de los municipios.

La segunda responsabilidad identificada en el PEF exige que los municipios informen que las obras ejecutadas con el FAIS fueron realizadas con recursos públicos federales. Mientras que la tercera responsabilidad es la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no hayan sido comprometidos antes de que concluya el año en que se transfirieron.⁵³ Finalmente, la cuarta obligación que tienen los ejecutores del FAIS es enviar a la SHCP la información de las evaluaciones sobre recursos federales transferidos.⁵⁴ Cabría esperar que los señalamientos hechos en las fichas de auditorías estén relacionados con alguna o varias de las obligaciones destacadas.

⁵² En el Anexo E se pueden consultar los resultados de las auditorías relativos al Sistema de Control Interno en los municipios estudiados. Según se muestra en ese apartado más de 90% de los casos no cuentan con este Sistema.

⁵³ *Ibidem*, p. 5., artículo siete. Solamente aquellos recursos que no se encuentren vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago a más tardar el último día hábil del mes de diciembre de cada año, incluyendo los rendimientos financieros.

⁵⁴ Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal a través del sistema al que hace referencia el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Por último, de acuerdo con el PEF el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal se deben realizar conforme lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), entre otras. Las dos últimas también fueron identificadas en las auditorías estudiadas. Se encontraron faltas a sus mandatos por parte de 25 municipios (para la LFPRH) y 171 (para la LGCG). Además de las anteriores, también se encontró que en 21 municipios el Código de Hacienda Pública municipal fue incumplido, con lo cual se intuye que estos ejecutores faltaron en sus tareas de regular la actividad hacendaria y de la administración de sus recursos. Asimismo, el Código Fiscal de la Federación fue incumplido por dos municipios y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal otros dos municipios.

3.3.1.4. Resumen del incumplimiento normativo

El panorama dibujado con el incumplimiento de las leyes relacionadas con el FAIS demuestra que los municipios cometieron faltas en seis distintas normativas mientras realizaron la ejecución de los proyectos. Entre los resultados más relevantes está que la ley que menos se cumple es la que da origen al Fondo, la LCF, y el instrumento operativo del mismo, los lineamientos. Después de los anteriores, sigue el PEF, con lo cual se tiene que no se han implementado sistemas de control para ejercer los recursos como se señaló previamente. A manera de resumen la Tabla VII presenta las leyes señaladas. Según su contenido y mandatos, en las secciones posteriores se remitirán a los incumplimientos observados por la ASF para el estudio de las irregularidades a la luz de las dos características de interés: la discrecionalidad en la toma de decisiones y los mecanismos de rendición de cuentas.

A partir de la Tabla VII se pueden elaborar algunas reflexiones. Por ejemplo, según se ha señalado, el FAIS pretende alcanzar un objetivo público que corresponde a los tres niveles de gobierno: “beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social” (SEDESOL, 2014). Idealmente todos los niveles buscan lograr la misma meta, sin embargo, con los primeros resultados de incumplimiento a la normatividad, es posible postular que cada gobierno actúa según una racionalidad propia y dados los resultados observables –sobre el incumplimiento de leyes– entre los tres niveles de gobierno se distancian en vez de converger para lograr el objetivo del Fondo.

Una segunda reflexión versa sobre las irregularidades que remiten a la LCF y la LGDS, en esta investigación se considera que éstas son problemas de implementación de la política social nacional. A diferencia de estas, las que interesan en esta investigación son las faltas durante el proceso de la ejecución de los proyectos de obra pública. A continuación, se analizan ambos casos.

Tabla VII. Leyes y códigos incumplidos en el ejercicio del FAIS

Ley o Código	Frecuencia.
Ley de Coordinación Fiscal	328
Ley General de Desarrollo Social	7
Lineamientos de Operación del FAIS	30
Leyes de Obras Públicas estatales	142
Leyes de Adquisiciones estatales	4
Presupuesto de Egresos de la Federación	223
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	25
Ley General de Contabilidad Gubernamental	171
Código de Hacienda Pública municipal	21
Código Fiscal de la Federación	2
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal	2

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Hallazgos: análisis general de las irregularidades encontradas

En el presente apartado se elabora el análisis sobre los tipos de irregularidades de obra pública más recurrentes en la muestra estudiada. El objetivo es estudiar cada tipo y cuestionar bajo qué condiciones de discrecionalidad y rendición de cuentas tuvo lugar, así como identificar si se pueden considerar problemas de implementación de las políticas social y de obra pública. La estructura del apartado es la siguiente, primero se expone cómo se identificaron las irregularidades. Después se muestra la clasificación en diez distintos tipos y su recurrencia total en la muestra. Posteriormente, se analiza cada tipo de irregularidad de acuerdo con sus características, tales como: a) posibles problemas de implementación, y b) las condiciones de discrecionalidad en la toma de decisión y de efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

3.3.2.1. Recurrencia total de irregularidades

La muestra ejecutora de municipios del FISMDF en 2014 que fue auditada por la ASF equivale a 15.9% del total de gobiernos locales. Se constató que 142 municipios tuvieron por lo menos una falta o incumplimiento a las disposiciones de la ley de obra pública, es decir 36.1% de los auditados. La Tabla VIII muestra por Estado la frecuencia del incumplimiento. La distribución geográfica de los municipios señalados pertenecen a 26 estados del país (81.2% de las entidades), cinco entidades no tuvieron ninguna observación (municipio) fueron: Colima, Guanajuato, Morelos, Tamaulipas, y Quintana Roo. Mientras que los estados de Coahuila, Chiapas, Yucatán y Puebla tienen la mayor cantidad de municipios con irregularidades.

Después de encontrar los municipios con incumplimiento a la LOPRSM o LOP se estudió la información descriptiva de las fallas en la obra pública ejecutada. Con el análisis de contenido de las fichas se observó que los municipios que tuvieron irregularidades de obra pública fueron 183, entonces a 41 municipios no se les hizo ningún señalamiento sobre falta a la Ley, aun cuando se identificaron irregularidades de este tipo. Si bien parecería que en estos casos existieron inconsistencias en la información generada por los órganos fiscalizadores, a continuación se muestra una posible explicación para esta divergencia.

Tabla VIII. Frecuencia de irregularidades en obra pública del FAIS por estado

Entidad	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Aguascalientes	3	2.11	2.11
Baja California	3	2.11	4.23
Baja California Sur	2	1.41	5.63
Campeche	8	5.63	11.27
Chiapas	9	6.34	17.61
Chihuahua	2	1.41	19.01
Coahuila	19	13.38	32.39
Durango	2	1.41	33.8
Estado de México	5	3.52	37.32
Guerrero	4	2.82	40.14
Hidalgo	5	3.52	43.66
Jalisco	4	2.82	46.48
Michoacán	5	3.52	50
Nayarit	8	5.63	55.63
Nuevo León	7	4.93	60.56
Oaxaca	3	2.11	62.68
Puebla	10	7.04	69.72
Querétaro	1	0.7	70.42
San Luis Potosí	4	2.82	73.24
Sinaloa	6	4.23	77.46
Sonora	6	4.23	81.69
Tabasco	3	2.11	83.8
Tlaxcala	3	2.11	85.92
Veracruz	3	2.11	88.03
Yucatán	11	7.75	95.77
Zacatecas	6	4.23	100
Total	142	100	

Fuente: elaboración propia.

3.3.2.2. Tipos de irregularidades más recurrentes

En cada ficha de auditoría las observaciones de irregularidades en la ejecución de las obras públicas con recursos del FISMDF se enuncian en un párrafo o frase distinguiendo las faltas o fallas encontradas en cada municipio. Para ejemplificar en la Tabla IX se citan algunas de las fichas de auditorías.⁵⁵

Tabla IX. Total de municipios con observación de obra pública.

Entidad	Municipio	Número de auditoría	Observaciones de obra pública
Veracruz de Ignacio	Las Choapas	GF-767	Recuperación de recursos por: obras que no se encontraron en la visita física, recursos para una obra de mala calidad y abandonada, recursos para una obra con avance mínimo, y abandonada. Cuatro obras no identificadas, tres obras con conceptos de obra no ejecutados
Tamaulipas	Tampico	GF-751	Pago de 21 obras que no benefician población objetivo.
Sinaloa	Guasave	GF-721	Obras sin operar, pagos en exceso y penas no aplicadas.

Fuente: elaboración propia, con datos de ASF, 2016.

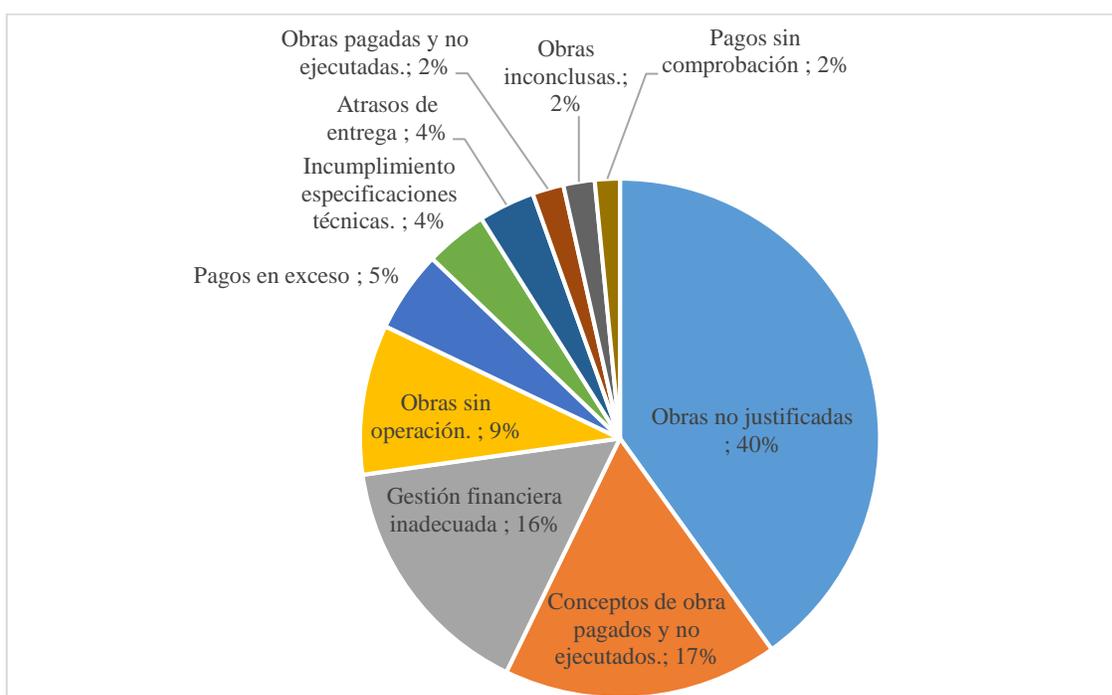
Es importante señalar que generalmente en las fichas no se ofrece información sobre el número de obras ejecutadas, los proyectos o acciones realizadas y las fallas específicas para cada caso u obra auditada. Por ello, las observaciones pueden referir a varias o a una sola obra. En la Tabla IX, por ejemplo, los datos para el municipio de Guasave, Sinaloa, no indican cuántas obras se ejecutaron ni se distingue si aquellas obras sin operación son las mismas que tuvieron pagos en exceso y no se aplicaron las penas que ordena la Ley. Sólo se sabe que el municipio ejecutó obras que no se pusieron en marcha para su objetivo, se hicieron pagos improcedentes y que no se sancionó a los responsables. Por lo anterior, se considera que Guasave tuvo dos irregularidades.⁵⁶

⁵⁵ En el Anexo D se puede consultar una ficha de auditoría de ejemplo.

⁵⁶ La de pagos improcedentes y nula sanción van de la mano y se explica en la categoría de “Pagos en exceso”.

Entonces, para el análisis de toda la muestra en cada ficha de auditoría las irregularidades se diseccionaron y constituyen la unidad de estudio. Luego, todas las irregularidades encontradas en la muestra se clasificaron de acuerdo a diez distintos tipos, estos se muestran en el Gráfico I (presentados por distribución porcentual). Dentro del grupo de 183 municipios con una descripción de faltas en la ejecución de obras públicas en su ficha de auditoría, el gran total de irregularidades encontradas fue de 257. La categoría más amplia fue la de “Obras no justificadas”, con 40% de las irregularidades. Luego, las categorías de “Conceptos de obra pagados y no ejecutados” con 17%, “Gestión financiera inadecuada” con 16% y “Obras sin operación con 9%.

Gráfico I. Distribución porcentual de las irregularidades por tipos.



Fuente: elaboración propia con datos de ASF, 2016.

A continuación, para estudiar los diez tipos de problemas identificados se propone revisarlos a la luz de las dos dimensiones de interés para esta investigación: el poder de decisión discrecional (discrecionalidad) y los mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior, utilizando los criterios estipulados previamente, a decir, los dos tipos de vías para rendir cuentas que enfrentan el FAIS y el FISMDF y sus características que los hacen potenciales ejemplos de los problemas de implementación *à la* Bardach.

3.3.2.3. Irregularidades en el FISMDF: problemas de implementación, discrecionalidad y rendición de cuentas

Hace casi cuarenta años, Eugene Bardach propuso que en cualquier política pública se podía observar una tendencia respecto del logro limitado de los objetivos estipulados, la recurrencia de retrasos, y el exceso de los costos financieros. En esta investigación se considera que los resultados que se presentan a continuación sobre la política social y de obra pública del FAIS y el FISMDF– son un ejemplo de estos problemas. En este sentido, si bien es cierto que en el proceso de cualquier obra pública puede haber retrasos, pagos en exceso y deficiencias técnicas, en todos estos casos, de acuerdo con el marco legal mexicano, los actores involucrados (usualmente, el contratante y el contratista) cuentan con los medios necesarios para resolver tales situaciones y evitar posibles consecuencias indeseadas.⁵⁷

En este tenor, para analizar los diez tipos de irregularidades encontradas, en esta investigación se considera que las irregularidades que observa la ASF son ejemplos de la omisión de las potenciales soluciones a los problemas o dificultades de ejecución de la obra pública del FAIS. Por citar algunos casos, si el contratante no exige la reintegración de un pago que realizó en exceso, si no exige la rescisión del contrato al identificar vicios ocultos en las obras que contrató, si no aplica sanciones cuando el contratista se retrasa injustificadamente, entonces las irregularidades parecen situaciones en las cuales el poder de decisión discrecional y la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas influyeron de tal forma que, en vez de productos de obra deseables se generaron problemas y la política no logró sus objetivos.

Ahora bien, a diferencia de otros autores, para Bardach los problemas de implementación van más allá de las dificultades del control burocrático –y entre otras características relevantes para estudiar el proceso de implementación, el autor proponía revisar siempre los elementos de relaciones intergubernamentales, las relaciones entre agencias, las relaciones entre gobierno y contratistas privados, la participación profesional como proveedores o vigilantes, rivalidades inter profesionales, etcétera.⁵⁸ En este sentido, con respecto a esta última recomendación y particularmente para el caso de la irregularidad más recurrente, las obras no relacionadas con el objetivo del FAIS, aquí se estipula que esta propuesta de Bardach se puede aplicar para explicar

⁵⁷ En la LOPRSM se estipulan, en lo general, las vías para actuar una vez que se presenten tales contingencias.

⁵⁸ Bardach, 1977, p. 10.

el alto porcentaje de incidencia. Antes de iniciar nuevamente, la Tabla X desglosa los diez tipos de irregularidades encontradas en las fichas de auditoría, la información se presenta por recurrencia absoluta.

Tabla X. Tipos de irregularidades más recurrentes

N°	Descripción	Recurrencia total
1.	Obras no justificadas (en incumplimiento de LCF o Lineamientos).	103
2.	Conceptos de obra pagados y no ejecutados.	44
3.	Gestión financiera inadecuada (varias irregularidades de ejercicio de recursos).	40
4.	Obras sin operación.	24
5.	Pagos en exceso o sobreprecio (improcedentes).	13
6.	Incumplimiento de especificaciones técnicas.	10
7.	Atrasos de entrega de las obras - Falta de sanciones a contratistas por incumplimientos.	9
8.	Obras pagadas y no ejecutadas.	5
9.	Obras inconclusas.	5
10.	Pagos sin comprobación (obras sin documentos comprobatorios de gasto).	4

Fuente: elaboración propia.

Para los fines señalados es preciso retomar los conceptos básicos desarrollados en torno a la discrecionalidad y la rendición de cuentas. Sobre el primero sirva indicar que se estudia la autonomía en la toma de decisión que posee un agente para cumplir una tarea delegada por un principal. En la rendición de cuentas aquí se recurre a la definición propuesta por Schedler (2011) “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones

(pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.

59

Además, en concordancia con Cejudo y Gerhard (2009), en esta investigación se considera que en la ejecución de los proyectos del FAIS existe más de un proceso de rendición de cuentas involucrado. Los autores encuentran que en este Fondo hay dos procesos: el intragubernamental y el intergubernamental. El primero remite a las exigencias al interior de un nivel de gobierno, en este caso el municipal, y el segundo, a la obligación de rendir cuentas entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, la conclusión más relevante de su trabajo deja ver que en el ejercicio de los recursos del Fondo no se desarrollan mecanismos de un proceso de rendición de cuentas democrático (para con la sociedad), el cual también queda dentro de la esfera intragubernamental.⁶⁰

Finalmente, según se vio en los primeros dos capítulos el tema de interés de la presente investigación es la corrupción. Por ello, es fundamental señalar que con este análisis no se hacen proposiciones directas sobre la presencia o no de actos corruptos en las irregularidades. Lo anterior debido a que la información de las auditorías es insuficiente. No obstante, cada irregularidad representa un espacio de oportunidad para analizar los actos realizados fuera del marco legal bajo las dos dimensiones utilizadas para estudiar la probabilidad de ocurrencia de los actos corruptos. Por tal razón, este análisis puede considerarse una aproximación al estudio de los actos ilícitos como la corrupción.⁶¹ Lo cual se refuerza con algunos de los tipos de problemas de implementación estudiados por Bardach.

Juegos de la implementación

Cuando Bardach estudia los juegos de la implementación, se preocupa particularmente por aquellas dinámicas por medio de las cuales se generan efectos nocivos o adversos sobre el

⁵⁹ Como ya se había adelantado desde el primer capítulo, el autor describe que en el ámbito público el mecanismo se ejerce en dos momentos. Por una parte, exigiendo a los políticos y funcionarios informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*) y, por otra parte, estableciendo la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). Ver apartado 1.2. Análisis institucional de los determinantes del acto corrupto.

⁶⁰ Lo anterior a pesar que el PEF, la LCF, los Lineamientos de Operación, entre otras normas, exigen a los ejecutores informar a la sociedad el destino y uso de los recursos federales.

⁶¹ Tema desarrollado en el primer capítulo, ver apartado 1.2. Análisis institucional de los determinantes del acto corrupto.

objetivo final de las políticas públicas.⁶² Aplicando el marco teórico de este autor, en las irregularidades del FISMDF es posible afirmar que los diez tipos de fallas tienen estos efectos sobre el objetivo del fondo: merman la capacidad de la política para reducir la marginación social. No obstante, podría señalarse un espectro de daño. Primero están las irregularidades que más afectan, luego las que lo hacen en menor medida y por último las que inciden negativamente de manera marginal. Por ningún motivo esto se debe considerar como una justificación hacia algún tipo de falta, o bien una subestimación de los efectos nocivos generalizados de todos los tipos. Sin embargo, resulta importante distinguir esta característica entre los tipos de las irregularidades porque aquellas que provocan daños más severos suelen ser de mayor visibilidad para las autoridades y para la sociedad. Al respecto una primera hipótesis en términos de rendición de cuentas y discrecionalidad consiste en que las irregularidades más visibles son las que se esperaría observar con menor recurrencia ya que los procesos de monitoreo, vigilancia y sanción tendrían mayor probabilidad de ocurrir cuando son varios los ojos que intervienen.

Por el contrario, de los diez tipos de irregularidades se ha encontrado que seis tienen una baja visibilidad. Esto es, su ocurrencia no es fácilmente identificable para actores ajenos al proceso de ejecución de obra pública. Por el contrario, los cuatro tipos restantes son faltas que se pueden caracterizar por una alta visibilidad. El primer tipo es el de las obras que no persiguen fines del Fondo o que atienden a otras poblaciones que no son la población objetivo, estos son un caso de alta visibilidad pero nula exigencia de rendición de cuentas intragubernamental y seguramente tampoco intergubernamental. A continuación se desarrolla su análisis.

1. Obras no justificadas (en incumplimiento de LCF o Lineamientos). Recurrencia en la muestra: 103 casos.

Como se ha señalado la irregularidad más recurrente fue la construcción de obras no justificadas, es decir, obras que no se encontraban consideradas en los lineamientos del Fondo. Este tipo de falta no es una irregularidad en el proceso de ejecución de la obra pública, se trata más bien de una inobservancia a los objetivos del FAIS. Por ende, la Ley que se incumple es la LCF y no la LOP o LOPRSM y aquí se encuentra la explicación para la divergencia de municipios que aunque no tuvieron un señalamiento puntual de faltas a la Ley de Obras Públicas, si se encontró

⁶² Pg. 63.

con el análisis de contenido que los procesos de fiscalización consideraron irregular el comportamiento de los municipios ejecutores al construir obras públicas no justificadas.

No obstante, esta irregularidad parece ser resultado de un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de los recursos federales al interior del gobierno local. Asimismo, se considera que los mecanismos de rendición de cuentas intergubernamental son inefectivos en estos casos. En primer lugar, es posible afirmar que por su recurrencia este tipo de irregularidad muestra el alto nivel de discrecionalidad que tienen los municipios una vez que los recursos entran y se registran en sus haciendas. En realidad, se trata de una cuestión de autonomía en el ejercicio de fondos que se convierten en propios. De modo que la Federación tiene poco espacio para influir sobre el comportamiento de los municipios. En este sentido, con estas condiciones el poder de decisión discrecional es alto en la planeación del ejercicio de los recursos y para la muestra estudiada parece que este poder no se acota ni reduce por la probabilidad de ser vigilado, monitoreado y sancionado en caso de incumplir la normatividad relativa. Esto remite a la rendición de cuentas entre niveles de gobierno. Al interior del gobierno municipal, podría existir consenso en la forma de ejercer los recursos: de acuerdo con las necesidades que consideren prioritarias, los beneficios políticos o los compromisos adquiridos, entre otros. Por ello, cabe esperar que si el municipio no tiene ninguna sanción por ejercer los recursos en otro tipo de obras será muy difícil que modifique su comportamiento en siguientes ministraciones.

Ahora bien, es necesario retomar que el proceso de rendición de cuentas que más sobresale es el intergubernamental. En este tipo de irregularidad el municipio, en su papel de agente, no tiene incentivos para informar al principal; el gobierno federal. O bien, los incentivos no logran encauzar el comportamiento como la Federación estipula. Cejudo y Gerhard (2009) encuentran que en el FAIS no existe siquiera un proceso de rendición de cuentas propiamente desarrollado y por el contrario sólo se han implementado algunos mecanismos para acotar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.⁶³ Lo cual deja mucho que desear para estos 103 municipios en el año 2014.

⁶³ Cejudo y Gerhard, p.4. Según se ha indicado en secciones previas este monitoreo del ejercicio de los recursos tiene lugar con el registro de información financiera en las plataformas electrónicas de SEDESOL y SHCP, la MIDS y el SFU.

Entonces, si bien las dependencias federales pueden monitorear o vigilar el ejercicio de los recursos vía remota, ciertamente no logran incidir sobre la planeación y el establecimiento de objetivos. Por ello, en términos normativos los municipios que cometieron esta falla incumplieron la LGDS en su artículo 45, fracción VII al no ejercer los fondos en el combate a la marginación social. Además, incumplieron la LCF porque su contenido define a la población objetivo que habrá de beneficiarse con el FAIS y finalmente a los lineamientos de operación que dictaron para ese año los rubros específicos en los cuales debían ejercerse los recursos.⁶⁴

En términos de un posible problema de implementación, este ejemplo puede vincularse con el juego que Bardach denomina el “Juego del Presupuesto”. En primer lugar, refiere a la burocracia maximizadora, aspecto que no parece explicar las obras no justificadas. En segundo lugar, señala una partida denominada “el Juego de los Fondos” que tiene por objetivo asegurar no sólo el dinero sino la flexibilidad para usarlo. En este juego quien recibe los fondos tratará siempre de incrementar su porción de presupuesto pero al mismo tiempo buscará minimizar las restricciones sobre cómo ha de ejercer los recursos.⁶⁵ Precisamente, el autor identifica este último juego como un típicamente intergubernamental. Si bien en el caso del FAIS y su componente FISMDF, el municipio no tiene forma de incrementar su porción del pastel –por que el monto está determinado por el grado de marginación social y pobreza extrema en cada municipio– si es posible observar con la irregularidad señalada que los casos encontrados jugaron aprovechando su autonomía para ejecutar obras con otro fin distinto al del Fondo.

En conclusión, las obras que persiguen otro fin distinto al del FAIS dejan ver que la rendición de cuentas intergubernamental es inefectiva y que el poder de decisión (discreción) es un ámbito en el que tiene poca incidencia la política federal aun cuando se traten de fondos transferidos por este gobierno. Primero porque no se cuenta con mecanismos que obliguen a los políticos y funcionarios municipales a informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*) y, por otra parte, tampoco se puede identificar la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*); tarea que dependería en este caso de la Federación. En este caso, si se remite a los determinantes

⁶⁴ Sin embargo, aquí conviene hacer explícito que los Lineamientos fueron publicados en el mes de mayo de 2014. Con lo cual en gran medida es inadecuado hacer conclusiones sobre su cumplimiento puesto que ciertamente los municipios pudieron haber interpretado la Ley de Coordinación Fiscal sin los Lineamientos y tener los recursos comprometidos para cuando estos se publicaron.

⁶⁵ Bardach, 1977, p. 72.

institucionales de un acto irregular, como se estudió con la fórmula de Klitgaard, podría afirmarse que los municipios cuentan con alta discrecionalidad (prácticamente el monopolio de la decisión) y la rendición de cuentas es severamente inefectiva. El resultado de esta irregularidad es un grave daño al objetivo del Fondo; es una desviación total de los fines perseguidos.

Visibilidad alta y baja

La primera irregularidad estudiada se considera que es de visibilidad alta, desviar el objetivo del FAIS no es fácil que pase desapercibido. Por lo menos no en la esfera municipal y hasta que la Federación hace su labor de fiscalización parece uno de los problemas más sencillos de identificar. Entre el conjunto de las diez irregularidades encontradas, se considera que otras tres tienen una alta visibilidad y además tienen también la característica de socavar gravemente los fines del Fondo. Estas son: las obras construidas pero que no operan, las obras que se atrasan en su entrega y las obras que no se llegan a concluir. De modo que el resto, son irregularidades que difícilmente se detectan si durante la ejecución no se desarrolló un proceso de vigilancia mínimo y capaz de sancionar si se llegaran a detectar faltas. La Tabla XI muestra la distinción entre todas estas según su visibilidad.

Tabla XI. Tipos de irregularidades por visibilidad

	Irregularidad	Visibilidad
+	Obras no justificadas	Alta
	Conceptos de obra pagados y no ejecutados.	Baja
	Gestión financiera inadecuada.	Baja
	Obras sin operar.	Alta
	Pagos en excesos.	Baja
	Incumplir las especificaciones técnicas.	Baja
	Atraso de entrega en obras.	Alta
	Obras pagadas no ejecutadas.	Baja
	Obras inconclusas.	Alta
	-	Pagos sin comprobación.

Fuente: elaboración propia.

Visibilidad alta

Las obras inconclusas y sin operación son dos ejemplos de irregularidad que comprometen gravemente el logro de los objetivos del FAIS. En ambos casos es imposible reducir la marginación social cuando las obras planificadas para tal fin no se terminan o no se ponen en funcionamiento una vez concluidas. La hipótesis que se postula para analizar la recurrencia de estas faltas es la siguiente. Al interior de las administraciones públicas municipales los mecanismos de rendición de cuentas son totalmente inefectivos o inexistentes. Además la discrecionalidad se acota muy poco o nada por medio de los instrumentos regulatorios que deben guiar el desarrollo de las obras. Como señalan Cejudo y Gerhard, este proceso no es democrático en tanto que los ciudadanos no pueden exigir explicaciones sobre el ejercicio de los recursos y tampoco castigar a quienes los ejercieron. En cuanto a las obras atrasadas en su entrega, estas también tienen una visibilidad alta aunque podría considerarse que en comparación con las dos anteriores es ciertamente menor. Sobre esta irregularidad la hipótesis que se propone es que la rendición de cuentas intragubernamental es inefectiva y por lo tanto incapaz de sancionar a los encargados de la ejecución de las obras en el administración municipal.

2. Obras sin operación. Recurrencia en la muestra: 24 casos.

En la muestra de 182 municipios con irregularidad de obra pública se encontraron que 24 de estos construyeron obras que no estaban en operación al momento de la auditoría realizada. Bardach, afirma que en el juego de los Fondos, el gobierno federal transfiere presupuesto bajo la promesa de que el receptor va a usar el dinero cómo se lo pide. Ahora bien, quien transfiere el Fondo tiene pocos incentivos para monitorear y vigilar la gestión del gasto más allá del punto en que ha observado que por lo menos se ha gastado en lo acordado. En este sentido, pareciera que mientras los municipios informen vía plataformas electrónicas del ejercicio del fondo, el gobierno federal alcanza su máximo punto de interés en revisar la ejecución de proyectos.⁶⁶ Por supuesto, la autonomía del municipio entra en juego y la factibilidad administrativa para que el gobierno federal participe más parece poca.

Por lo anterior, a pesar de que la visibilidad alta podría constituir un primer incentivo para evitar que en cualquier administración municipal se construyera una obra que quede sin

⁶⁶ El artículo 48 y 49 de la LCF estipulan la distribución de competencias de vigilancia durante el proceso. Toda la ejecución de proyectos es tarea municipal.

operación. Esto porque si se considera que políticamente al ayuntamiento no le es benéfico defraudar a sus electores entonces parece evidente que se evitará cometer este tipo de fallas graves cuando se ejecuten procesos de obra pública. No obstante, más allá del beneficio político sobre este tipo de irregularidad cabe señalar que su explicación parece encontrarse en que al interior de la administración municipal y para con la población, la rendición de cuentas es inefectiva.⁶⁷ Además, los instrumentos como el programa de desarrollo municipal, la convocatoria, el contrato, y la bitácora de trabajo son rebasados y dejan de funcionar como herramientas para acotar la discrecionalidad pues en estos se debe estipular la fecha de entrega y puesta en operación, sucesos que no tuvieron lugar en 24 municipios.

3. *Obras sin conclusión. Recurrencia en la muestra: 5 casos.*

En la muestra se encontraron únicamente cinco municipios que construyeron obras y que no las concluyeron. Este tipo de irregularidad es sin duda un caso sumamente visible, por lo menos en el contexto municipal. Sin la fiscalización de la ASF parece difícil que el gobierno federal llegue a identificar los casos de este tipo. Por ende, se considera que esta irregularidad es resultado de un proceso de rendición de cuentas intergubernamental tardío, con pocos medios para vigilar y monitorear la conclusión de los proyectos. En el contexto municipal la rendición de cuentas se intuye totalmente inefectiva puesto que las faltas son evidentes y para pasar desapercibidas o sin sanción debió ser nula la revisión durante el proceso y casi inexistente la probabilidad de castigo para los funcionarios encargados de las obras en cuestión. En específico los involucrados no tuvieron incentivos para cumplir con lo planeado y lo contratado.

4. *Atrasos de entrega de las obras / Falta de sanciones a contratistas por incumplimientos. Recurrencia en la muestra: 9 casos.*

Atrasar la conclusión de una obra implica incumplir el contenido estipulado en el contrato de ejecución de la misma. La visibilidad de esta falta se considera alta porque es una irregularidad que puede ser identificada por la sociedad y por distintos miembros de la administración pública municipal. Esto bajo el supuesto idealista de que democráticamente quien exige la rendición de cuentas sobre la conclusión de las obras es la sociedad. Además considerando que el gobierno municipal ejecutor cumplió con la obligación de informar a la sociedad las obras que construiría

⁶⁷ Cejudo y Ríos (2008) encuentran que en el municipio la estructura institucional se asemeja a los regímenes parlamentarios y el proceso de rendición de cuentas se da de manera fragmentada.

con el recurso del FISMDF, entonces la sociedad tendría al menos una herramienta para exigir la rendición de cuentas sobre la conclusión de las obras planificadas y publicitadas. En el caso contrario los habitantes del municipio y sobretodo los beneficiarios de las obras difícilmente podrán exigir cuentas sobre obras de las cuales desconocían su planeación.

Al interior del gobierno municipal, la vía de rendición de cuentas que cabría esperar (al igual que en las irregularidades de obras inconclusas y sin operar) es la que se establece entre la dirección de obras públicas y el presidente municipal, el tesorero, el contralor, la dirección de obra pública, y los regidores conformantes del cabildo. Específicamente, esta falta permite cuestionar que tanto se logra rendir cuentas sobre el programa de ejecución general de los trabajos. Igualmente, en qué medida los funcionarios encargados de la bitácora de trabajos y el programa de ejecución general de los trabajos tienen responsabilidad sobre la supervisión e identificación de las causas de los atrasos. Si bien, los atrasos pueden deberse a eventos contingentes no previsible, en tal caso se esperaría que tanto contratante como contratado lleguen a acuerdos para evitar la aplicación de sanciones.

Particularmente, el proceso señalado debe realizarse para asegurar el cumplimiento del artículo 46 de la LOPRSM que especifica cada uno de los componentes mínimos de los contratos de obra pública. La fracción VII mandata la inclusión del plazo de ejecución de los trabajos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito (LOPRSM, 2014).⁶⁸ Además, en el mismo artículo se señala la obligación de aplicar penas cuando el contratista sea responsable de los atrasos. De los ocho municipios con observaciones de atraso en la terminación de las obras auditadas, seis tuvieron también un señalamiento por no haber sancionado a los contratistas.⁶⁹

Visibilidad baja

En este grupo se encuentran los seis distintos tipos de irregularidades siguientes: los conceptos de obras pagadas no ejecutadas, la gestión financiera inadecuada, los pagos en exceso, el incumplimiento de las especificaciones técnicas de las obras pagadas pero no ejecutadas y los pagos sin comprobación. Para todos estos se argumenta que su visibilidad es baja para actores no directamente involucrados en el proceso de ejecución de la obra pública. Es por ello que la

⁶⁸ Título Tercero de los contratos. Capítulo Primero de la Contratación.

⁶⁹ Artículo 46 BIS.

rendición de cuentas intergubernamental tiene poca probabilidad de identificar su recurrencia, a menos que sea por medio de los ejercicios de fiscalización como el que realiza la ASF pero que sin duda deja un porcentaje considerable de municipios sin revisión puntual. En este sentido la rendición de cuentas intragubernamental tiene mayor peso y relevancia para poder minimizar la recurrencia de fallas que parecen aprovechar el grado de discrecionalidad que otorgan las características técnicas de la ejecución de la obra o la gestión financiera de los recursos. Por ende, aquí los juegos de implementación que se pueden inferir son los de “Dinero Fácil” y de “Vida Fácil” que Bardach atinadamente desarrolló.⁷⁰

5. *Conceptos de obra pagados y no ejecutados. Recurrencia en la muestra: 44 casos.*

Los conceptos de obra pagados y no ejecutados, así como las faltas de gestión financiera son dos irregularidades que se caracterizan por ser de baja visibilidad. Es decir, ante las propias autoridades municipales que pueden fungir como contrapesos y vigilantes de los procesos de obra pública estas dos irregularidades son difícilmente observables. Se trata de dos fallas que ocurren totalmente al interior del proceso de ejecución de la obra, por lo que el grado de discrecionalidad que tienen los directamente involucrados puede considerarse alto. Incluso contando con un programa anual de obra pública (PAOP) o bien en el contexto municipal con un programa de desarrollo social que considere obras públicas, estas dos irregularidades son difícilmente problemas que sobresalen para otros actores municipales, para la población y mucho menos para el gobierno federal. Al interior del gobierno municipal, la rendición de cuentas que cabría esperar es de la Dirección de Obras Públicas para con el Presidente Municipal y para el Cabildo (Cejudó y Ríos, 2008).

Sobre este tipo de irregularidad se pueden hacer dos hipótesis. Por una parte, la rendición de cuentas intergubernamental debió ser inefectiva y con poca o nula injerencia. Por otra parte, el proceso intragubernamental igualmente fue inefectivo y con ello el nivel de discrecionalidad se asume como alto. Las direcciones de obra pública al interior de las administraciones municipales aprovecharon los incentivos dados: monopolio del conocimiento técnico y financiero. El proceso de rendición de cuentas que cabría esperar tuviera alcance en este tipo de faltas es el intragubernamental. En el interior de la administración pública municipal deben fallaron los mecanismos para exigir que quienes entablaron relación en la contratación de la

⁷⁰ Bardach, E. 1977, p. 74 – 76.

obra explicaran cómo y por qué se pagaron recursos que en última instancia no se ejecutaron. *En la muestra esta irregularidad tuvo una recurrencia alta, 44 municipios cometieron este tipo de falta. Lo cual suma a la hipótesis de ser una irregularidad de baja visibilidad en el sentido de que entre menos se ve más se incide.*

6. *Gestión financiera inadecuada (varias irregularidades de ejercicio de recursos). Recurrencia en la muestra: 40 casos.*

Esta categoría de irregularidades se construyó al identificar varios tipos de fallas que no podían entrar dentro del resto de categorías porque abarcaban una gama más amplia de incumplimientos a la LOP. Entre los casos más recurrentes, los problemas fueron no hacer efectiva fianza de cumplimiento de obras que no se realizaron, no hacer el embargo de la cuenta a las obras que no se realizaron, las transferencias a cuentas no dedicadas a los fondos, la gestión inadecuada de los intereses productivos generados en las cuentas, entre otros. Incluso algunos casos como los pagos duplicados para varios fines en la ejecución de las obras. Todos se consideran problemas o irregularidades que derivan de la alta discrecionalidad en la gestión financiera de los recursos. Por ende, la rendición de cuentas intragubernamental en estos casos se considera totalmente inefectiva. Las relaciones de vigilancia y monitoreo entre las autoridades correspondientes no se entablaron, y mucho menos se aplicaron castigos a los funcionarios que incurrieron en estas irregularidades.

Por lo anterior, aquí se encuentra un ejemplo de los problemas de implementación siguientes. El caso es el de “vida fácil” con el que Bardach describe el comportamiento de los funcionarios que juegan en contra de un público poco empoderado, sin voz y desorganizado. Ese público puede ser desde el Cabildo formado por los regidores, hasta la población que es incapaz de saber cuánto presupuesto se ejerce y cómo. Este tipo de irregularidades, en parte por su carácter agrupado, tuvo una recurrencia alta; cuarenta municipios incurrieron en fallas de gestión financiera, lo cual lo hace un área de riesgo para el ejercicio del FAIS.

7. *Pagos en exceso o sobreprecio (improcedentes). Recurrencia en la muestra: 13 casos.*

Trece municipios realizaron pagos en exceso o sobreprecio en las obras que ejecutaron. Esta falta se atribuye a una rendición de cuentas intragubernamental inefectiva y a un grado de discrecionalidad que no necesariamente debió ser alto pero que no logra ser acotado por ningún instrumento o mecanismo al interior del gobierno municipal. En la LOPRSM los artículos 46 y

55 contienen disposiciones relativas a los pagos en exceso. A decir, en el primero –en la fracción XII– se estipula que en el cuerpo del contrato de obra se establecerán los términos en que el contratista reintegrará las cantidades que hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos. En el segundo, se ordena la reintegración de las cantidades que se paguen en exceso, incluyendo los intereses correspondientes.⁷¹

8. *Incumplimiento de especificaciones técnicas, obras pagadas y no ejecutadas, y pagos sin comprobación. Recurrencia en la muestra: diez, cinco y cuatro casos.*

Finalmente, las últimas tres categorías de irregularidades se analizan en conjunto porque al igual que en los problemas anteriores, los pagos en exceso, con los incumplimientos en las especificaciones técnicas y de calidad, con las obras pagadas y no ejecutadas, así como con los pagos sin comprobación en la construcción de obras públicas se observan deficiencias en el proceso de rendición de cuentas intragubernamental, particularmente en la implementación de mecanismos de vigilancia y supervisión.

Estas tres irregularidades tuvieron las recurrencias más bajas, en conjunto fueron 19 municipios en los que la ASF encontró faltas a la LOP de este tipo. De manera similar que las dos irregularidades anteriores, en estas tres se encuentra una característica común: el poder sobre la información y el monopolio de la decisión parece haber estado presente para cometerlas. Es decir, al interior de las administraciones municipales, la actuación de los funcionarios directamente involucrados con la obra pública y la tesorería puede cuestionarse severamente en tanto que las tres irregularidades caen indiscutiblemente sobre su espacio de actuación y responsabilidad. Si bien lo mismo puede decirse por ejemplo de la irregularidad en la gestión financiera aquí destacan algunos elementos para el análisis.

Primero, el incumplimiento de especificaciones técnicas se aleja de la mera gestión deficiente de los recursos; realmente en este tipo de problema parece un problema de implementación de “dinero fácil” en el que puede hacerse una contribución temeraria, hay más espacio para los actos corruptos. Bardach, no omitió considerar que cuando los intereses entre el ente público y el privado difieren por sus lógicas intrínsecas de actuación (social y de mercado) entonces los sobornos, los engaños y demás pueden tener lugar. Segundo, el pago de obras que no se ejecutan es difícil de considerar como una mala gestión financiera (aunque no imposible)

pues implica que todo un proceso de planeación no se respetó o en el peor de los casos no se llevó a cabo y esto sobrepasa los problemas de obra pública, lleva a cuestionar las verdaderas capacidades de los municipios en términos de planeación. Finalmente, los pagos sin comprobación son un ejemplo del uso ilegal y nocivo de la discrecionalidad. Por ello, esta falta puede deberse a una vigilancia nula o ineficiente que no acota esa discrecionalidad a tiempo. Aquí cabría analizar las sanciones y la efectividad de las mismas, empezando por aquellas que la ASF y los órganos estatales de fiscalización debieron implementar cuando se encontraron con este tipo de casos.

3.4. Conclusiones

En este tercer capítulo se hizo un examen sobre las dimensiones institucionales en las cuales parecen haber surgido las irregularidades en un tipo específico de obra pública en México. Para ello se eligió el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su componente destinado a los gobiernos municipales denominado FISMDF. La muestra estudiada la constituyeron 393 municipios a los cuales en el año 2014 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los órganos locales de fiscalización les revisaron el ejercicio del Fondo. A continuación se presentan las conclusiones sobre el análisis cualitativo, descriptivo y de frecuencia de las irregularidades encontradas en la muestra.

En primer lugar, conviene retomar que se definió como irregularidad a la falta a la normativa que regula la construcción de las obras con intervención directa o indirecta del gobierno. También se consideró que éstas son el origen de problemas secundarios observables en las obras ejecutadas. Además, estas fallas en la obra pública se identificaron como ejemplos de actos en los que los objetivos públicos se desvían con el fin de maximizar el beneficio privado, tal como ocurre con la corrupción.

En este tenor, entre los resultados destacó que sólo 29 municipios cumplieron con toda la normatividad (seis leyes, normas o lineamientos) aplicable al FAIS. Es decir, más de 90% de los municipios incumplieron con al menos una y hasta cinco leyes relacionadas con los recursos que recibieron del Fondo. Particularmente, fue muy relevante encontrar que poco más de 80% de los municipios auditados incumplió la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta última la ley que da origen y forma al Fondo, a pesar de que esta irregularidad no se considera una relativa a la obra pública sino a la planeación de la política social. Es muy importante destacar que entre

las fallas más recurrentes el incumplimiento a leyes que exigen cumplir con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia fue muy alto, por lo que estas faltas podrían relacionarse con la presencia de irregularidades en la obra pública.

Entonces, dado que el objeto de estudio fueron las irregularidades de la obra pública, una vez encontrados los municipios con incumplimiento de la Ley de Obras Públicas (LOP), se identificaron un grupo de 183 municipios con faltas señaladas en las auditorías como “observaciones a la ejecución de obras públicas”. Analizadas como unidad, el gran total de irregularidades encontradas fue de 257. Es decir, los municipios llegaron a tener más de una observación en su auditoría. Con este universo de irregularidades, se procedió a categorizarlas para estudiar las dos dimensiones de interés: el nivel de discrecionalidad y los mecanismos de rendición de cuentas. En total se definieron diez categorías, las de mayor recurrencia fueron las siguientes. Primero la de “Obras no justificadas”, con 40% de las irregularidades. Luego, las categorías de “Conceptos de obra pagados y no ejecutados” con 17%, posteriormente “Gestión financiera inadecuada” con 16% y finalmente las “Obras sin operación con 9%.

Si bien cada categoría tiene particularidades sobre qué tanto se dejó de lado la rendición de cuentas intergubernamental e intragubernamental, así como el nivel de discrecionalidad que se estima fue necesario para cometer las fallas, se pueden elaborar algunas conclusiones generales. A decir, las categorías con mayor recurrencia resultaron de violaciones a los mecanismos de rendición de cuentas intragubernamentales, es decir aquellos establecidos al interior del gobierno local y para con la población. Aparentemente sólo la irregularidad más frecuente, la de obras no consideradas por el FAIS, se relaciona directamente con procesos de rendición de cuentas intergubernamental (con los otros niveles de gobierno, en este caso con la Federación).

Ahora bien, analizadas en conjunto, los diez tipos de irregularidades se pueden considerar como un ejemplo muy claro de lo que Bardach estudió y definió como los *juegos de la implementación*. Para este autor, además de los problemas de control burocrático la implementación de las políticas siempre conlleva dificultades y muchos resultados sub-óptimos son previsibles. No obstante, la distinción relevante está en que ciertos obstáculos podrían ser solventados o evitados, pero no sucede así y en última instancia los juegos de la implementación conllevan resultados adversos sobre la política pública en cuestión. En este capítulo se observó

que todos y cada uno de los tipos de irregularidades tienen ese efecto sobre la política del FAIS. Desde las obras que no cumplen deliberadamente con el fin establecido hasta las obras que no se ponen en operación, se pagan pero no se construyen y se omiten los vicios ocultos que puedan tener; todas estas podrían atribuirse a juegos de implementación.

Conclusiones generales

The task of description... is often identified with idiographic storytelling or with messy, observational data that is insufficient to reach causal inference. Indeed, the term has come to be employed as an euphemism for a failed, or not yet proven, causal inference.

John Gerring, Mere Description, 2012.

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. Para este último fin se utilizó el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), próximo a cumplir veinte años de existencia en un contexto altos niveles de desigualdad, pobreza y marginación en el país.

Respecto de estos tres objetivos es necesario destacar que el fin último de este análisis fue proporcionar una fotografía estructurada de las irregularidades y no, una teoría causal sobre su ocurrencia; de ahí que la cita de J. Gerring que abre estas conclusiones, no sea fortuita. Aventurarse a una metodología como la de esta tesina invariablemente deja fuera la construcción

de una respuesta a las causas, sin embargo, no hay inferencia causal sin una adecuada descripción (King, Keohane y Verba, 1994).

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 una 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 –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 este tenor, sobresale la importancia de revisar puntual y periódicamente al “Comité de Obra Pública”. Sobre todo, en tanto que este debe establecer relaciones sólidas de rendición de cuentas con el órgano interno de control (OIC). 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. En términos de la rendición intergubernamental e intragubernamental que Cejudo y Gerhard (S/A) destacan, ambos tipos de documentos de ser contruidos y publicados parecen ser potenciales herramientas para aportar en las dos vías de rendición de cuentas: al interior del gobierno municipal y para con la Federación. Además, sirven para ejercer el poder relativo de aquellos quienes los elaboran, puesto que contienen importantes espacios de discrecionalidad.

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 del municipio 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 es 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 del FAIS. De este esfuerzo es pertinente subrayar que los

problemas más recurrentes del Fondo se pueden comprender como ejemplos de lo que hace más de cuarenta años Bardach (1977) denominó “*los problemas de la implementación*”. En este caso, problemas que refieren a dos importantes políticas públicas en México. Primero, la política general de construcción de infraestructura pública. Segundo, la política de combate de la marginación social. Así, aplicando el marco teórico de Bardach es posible afirmar que los diez tipos de fallas encontradas –categorizados a partir de las fichas de auditoría del Informe de Cuenta Pública del 2014, de la Auditoría Superior de la Federación– tienen efectos nocivos o adversos sobre el objetivo del fondo: merman la capacidad de la política para reducir la marginación social. 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. Si bien no es posible reconocer en cuáles y cuántos de ellos efectivamente se cometieron actos ilegales por corrupción en el uso de los recursos públicos, cabría investigar puntualmente cada uno de los casos sobretodo en términos de seguimiento a las recomendaciones hechas por la ASF para identificar en qué casos las sanciones aplicadas fueron resultado de actos de corrupción comprobados.

En otro orden de ideas es preciso mencionar que el insumo del análisis tuvo limitaciones que sin duda puede ser una importante área de oportunidad para mejorar con qué criterios se realiza la fiscalización y cómo se presentan sus resultados. Es decir, el uso de las fichas de auditoría del Informe de Cuenta Pública del 2014 (ASF, 2016b) como elemento de información para estudiar conllevó riesgos y limitaciones. Se pueden señalar: a) las asimetrías de información son perennes en todo el estudio, pues los municipios pueden no otorgar todos los datos solicitados o entregar sólo algunos seleccionados; b) la coordinación entre el órgano fiscalizador federal (ASF) y los estatales (EFSL) parece todavía incipiente puesto que se observa una falta de homogeneización adecuada de los criterios con los que se revisa o la ejecución de los proyectos y en última instancia la implementación de la política pública, entre otros, y c) en conjunto, los dos incisos anteriores merman la capacidad explicativa de los análisis que se realicen con las fichas utilizadas.

Además de lo anterior, es muy importante recordar que generalmente en las fichas no se ofrece información sobre el número de obras ejecutadas, los proyectos o acciones realizadas y las fallas específicas para cada caso u obra auditada. Por ello, las observaciones pueden referir

a varias o a una sola obra. Por ejemplo, cuando se encuentran y señalan obras sin operación generalmente sólo se sabe que el municipio ejecutó obras que no se pusieron en marcha para su objetivo; o bien, cuando se detectaron pagos en exceso, se sabe únicamente que hubo pagos improcedentes y que no se sancionó a los responsables. Si bien las limitaciones destacadas son comprensibles por tratarse de auditorías financieras con enfoque de desempeño es importante mencionar que precisamente este último enfoque podría contribuir de manera significativa a mejorar el conocimiento sobre la implementación de las políticas públicas como la que encierra el FAIS.

En síntesis, con el estudio de las aproximadamente 390 auditorías hechas para el FAIS y disponibles en el Informe de la Cuenta Pública 2014 se identificaron todas las irregularidades encontradas por la ASF en la ejecución del Fondo. Este conjunto se clasificó en diez distintos tipos de acuerdo a la característica principal de la falta. Se encontraron 183 municipios que cometieron faltas en la ejecución de obras públicas, pero hubo un gran total de 257 irregularidades ya que hubo casos con más de una irregularidad por municipio. La categoría más amplia fue la de “Obras no justificadas” con 40% de las irregularidades. Destaca que esta categoría engloba incumplimiento al objetivo del FAIS, sobre todo por la construcción de obras que no contribuyeron a la reducción de la marginación social, pero no irregularidades de ejecución en la obra pública. Sobre éstas últimas, las categorías más representativas fueron las de “Conceptos de obra pagados y no ejecutados” que representaron 17% del total, “Gestión financiera inadecuada” con 16% y “Obras sin operación con 9%.

Se reconoce que por las heterogéneas características de los municipios –geográficas, institucionales, políticas y demás– las irregularidades en la obra pública ejecutada con el FAIS podrían explorarse desde otras perspectivas para, por ejemplo tratar de hacer inferencias causales sobre los distintos tipos de fallas encontradas. No obstante, en este trabajo la atención se concentró en la recurrencia nacional de las fallas. Es decir, se buscó saber ¿cuántos municipios cometen fallas al proceso de obra pública cuando ejercen los recursos del FAIS? Como se ha adelantado, fueron casi 200 municipios que no justificaron adecuadamente su gasto en obra pública, ministraron recursos y no ejecutaron obras o etapas de las obras, ejecutaron las obras pero no las pusieron a funcionar. Entonces, si bien la muestra de municipios auditados sólo equivale a un 15% de los municipios mexicanos de este porcentaje a su vez

aproximadamente un 46% incurrió en fallas al ejecutar sus obras públicas. Este último equivale a 8% respecto de los 2460 municipios de México.

Visto en términos de la distribución geográfica se identificó que poco más de 80% de las entidades tuvieron municipios con irregularidades en la obra pública construida con recursos del FAIS. Es decir, en 26 estados del país se presentaron casos anómalos del proceso de construcción de obra pública. De esta forma es posible decir que en México la obra pública ejecutada con transferencias del FAIS suele ser un sector de intervención pública con múltiples espacios en los cuales se presentan irregularidades de forma iterativa sin importar la localización geográfica. Incluso, los resultados demostraron que los diez tipos de fallas suceden sin distinción de tamaño del municipio, si es o no capital de un estado, del monto recibido del FAIS u otras características particulares.

En una perspectiva no muy ambiciosa los resultados dejan ver algunas áreas en las cuales es necesario fortalecer y dar solidez a los mecanismos de rendición de cuentas. A decir, en primer lugar convendría estudiar los medios con los cuales los municipios a través de sus direcciones de obra pública elaboran, implementan y publican los instrumentos de obra pública desarrollados en el ejercicio de las transferencias federales. Esto podría arrojar luz sobre necesidades administrativas que aún no se han resuelto y pueden estar retardando la administración transparente y rendición de cuentas efectiva. Asimismo, una vez entendido y visualizado lo anterior, los órganos de fiscalización podrían elaboren auditorías con mejor y más información, publicada en tiempo, con características similares y con contenidos homogéneos para su revisión. Por ello, una recomendación es regular la publicación del Programa Anual de Obra Pública, de las convocatorias realizadas y de los contratos que de ellas deriven, así como en última instancia los programas de ejecución. En todos los anteriores las obras ejecutadas con recursos de transferencias federales deberían seguir los mismos requisitos de publicidad y transparencia. Si bien, se admite que la extensión y complejidad de los municipios dificulta un sistema de rendición de cuentas nacional en materia de transferencias federales esto no parece una propuesta utópica a la luz de la actual implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, la propuesta del párrafo anterior se podría dirigir con mayor precisión a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en su función de coordinadora del FAIS puesto que tiene la capacidad de delinear los mecanismos operativos del Fondo por medio de los

Lineamientos. De esta forma se aprovecharía el trabajo realizado que esta dependencia ya ha realizado en materia de verificación y seguimiento al Fondo. Labor que hasta la fecha ha implementado con resultados importantes pero todavía poco concluyentes. Por supuesto en el marco del federalismo mexicano sería necesario contar con la intervención estatal y esta podría ser el medio para convocar a los municipios y contribuir a la homogenización de la elaboración y publicación de los instrumentos señalados.

Finalmente, en términos de las dos dimensiones que suelen determinar a los actos corrupto, el caso de estudio del FAIS ha mostrado que en los diez tipos de irregularidades en la ejecución de obras, estos podrían ser resultado de un marco de delegación (inter e intragubernamental) en el que predomina la alta discrecionalidad en la toma de decisiones y los mecanismos de rendición de cuentas inefectivos. El incumplimiento del tipo de obras que deben construirse es un tipo de falta en la delegación que la Federación le hace al Municipio. La irregularidad de obras no ejecutadas, pero pagadas, es un ejemplo de fallas en la delegación al interior de la estructura del gobierno municipal. Ahora bien, los resultados son limitados puesto que la muestra auditada sólo representa 15% de los municipios receptores y ello implica un alto grado de incertidumbre sobre qué tipo de fallas y con qué recurrencia suceden o no en el resto del universo, que no fue fiscalizado. No obstante, el estudio de las irregularidades en la ejecución de obras del FAIS es un tema que debería llamar la atención hacia los mecanismos de relación intergubernamental que probablemente en México no hemos logrado desarrollar y que atañen todos los fondos de transferencias federales.

Bibliografía

- Adcock, R; Collier, D. (2001). Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. *The American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Algan, Y. & Cahuc: (2007). *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*. París, Francia: Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure.
- Andvig, J. C., & Fjeldstad, O. H. (2000). *Research on corruption. A policy oriented survey*. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Arellano, D., & Coronilla, F. (2012). La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirlas. El caso de las auditorías. En Arellano, D. (Coord.), *¿Podemos reducir la corrupción en México?* México: : Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Auditoria Superior de la Federación (ASF). (2016)a. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*. Recuperado de: www.asf.gob.mx.
- _____. (2016)b. *Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe General Cuenta Pública 2014*. Mensaje del CPC. Juan M. Portal. Auditor Superior de la Federación.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: what happens after a Bill becomes a law*. Estados Unidos de Norteamérica: MIT Studies in American Politics and public policy.
- Barsukova, S. (2009). Corruption. Academic debates and Russian reality. *Russian Politics and Law*, 47(4), 8-27.
- Cejudo, G., & Gerhard, R. (S/A). *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*. Documento de trabajo. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Hewlett.

- Cejudo, G., & Ríos, A. (2008). *La estructura de la rendición de cuentas en México. La rendición de cuentas del gobierno municipal*. Reporte de investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Hewlett.
- Campos, M. (2016). *Métrica de Transparencia de la Obra Pública METROP antídoto vs la corrupción*. México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas A. C.
- Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: IMCO- CIDE.
- Cipoletta, G. (2015). Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur. En *Series Financiamiento para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- D'Amico, N. (2015). *Corruption and economic growth in China: an empirical analysis*. (Tesis de grado). Senior Honors Projects. John Carroll University, Cleveland, Ohio. Carroll Collected.
- Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En J. L. Méndez (Coord), *Políticas Públicas, Serie Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México (209 – 247). México: El Colegio de México.
- Estache, A., & Limi, A. (2011). *The Economics of Public Infrastructure in Developing Countries: Theory and Evidence*. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Fisman, R; & Miguel, E. (2007). Cultures of corruption: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020 – 1048.
- Gerring, J. (2012). Mere description. *British Journal of Political Science*. 42(4), 721– 746.
- Goudie, A., & Stasavage, D. (1998). A framework for the analysis of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 29, 113-159.
- Guriev, S. (2004) *Red Tape and Corruption*. Documento de trabajo. No. 3972. Transition Economics. Moscú: New Economic School.

- Haggard, S. & McCubbins, M. (1999). *Presidents, Parliaments, and Policy*. San Diego: University of California.
- Harrison, E. (2007). Corruption. *Development in Practice*, 17(4/5), 672-678.
- Hawkins, J. (2013). *How to note: reducing corruption in infrastructure sectors*. Londres: UK Department for International Development.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy*. Lessons from Latin America. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. E. Eds. (2002). *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Johnston, M. (2006). *Syndromes of corruption. Wealth, power and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Kenny, C. (Junio de 2007). *Construction, Corruption, and Developing Countries*. Documento de Trabajo No. 4271. World Bank Policy Research.
- King, G., Keohane, R.O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Los Angeles y Berkeley, California: University of California Press.
- _____ (1995). *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions*. Documento de trabajo. No. 303. Washington: Banco Mundial.
- _____ (1998). *International cooperation against corruption*. Finance & Development, 35 (1), 3-6.
- _____ (2000). *Contra la corrupción*. Finanzas & Desarrollo, 37 (2), 2 – 5.
- Lambsdorff, J. (2007). *The institutional economics of corruption and reform*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Diario Oficial de la Federación. México. 11 de agosto de 2014.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Diario Oficial de la Federación. México: fecha.

Ley Federal De Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Diario Oficial de la Federación. México. 09 de abril de 2012.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPRSM). Diario Oficial de la Federación. México. 11 de agosto de 2014.

Menezes, F.M. (2001). The microeconomics of corruption. The classical approach. En Larmour P. (Editor), *Corruption prevention: Theory and Practice*, Asia Pacific Press (119 – 130).

Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Morales, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), 205-252.

Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61 (2), 417-427.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (S/A). Issues papers on corruption and economic growth.

_____. (2013). What are bribery and corruption?, en *Bribery and corruption awareness handbook for tax examiners and tax auditors*. OECD Publishing. Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/bribery-and-corruption-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors_9789264205376-en

Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Olken, B. & Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *The Annual Review of Economics*, 4, 479-509.

- Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Diario Oficial de la Federación. México. 03 de diciembre de 2013.
- Ríos, A. (2012). Rendición de Cuentas: La importancia de las Definiciones. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 2(2), 7-14. México: Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rothstein, B. (2013). Corruption and social trust: why the fish rots from the head down. *Social Research*. 80(4), 1009 – 1032.
- Rubin, I. S. (2000). *The Politics of Public Budgets*. In *Public administration: concepts and cases* (7° ed., pp. 365-381). Boston: Houghton Mifflin.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2014). ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Senior, I. (2006). *Corruption – The world’s big C. Causes, consequences, cures*. Londres: IEA.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En Sosa, J. (Coord.), *Transparencia y Rendición de cuentas*. Biblioteca Básica de la Administración Pública. México: EAPDF – Siglo XXI Editores.
- Shleifer, A. & Vishny R.W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 599-617.
- Stephenson, M. C. (2011). Information acquisition and institutional design. *Harvard Law Review*, 1423 – 1483.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), 19-42.

- Tanzi, V. (1994), *Corruption, government Activities, and markets*. Documento de trabajo. No. 94/99. Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures*. Documento de trabajo. No. 63. Lion, Francia: Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment and Growth*. Documento de trabajo. No. 139. Kyoto, Japón: Fondo Monetario Internacional.
- Theobald, R. (1990) *Corruption, development and underdevelopment*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Sciences*, 10, 211-244.
- Uribe, A. U. (2012). *Conceptualización de corrupción gubernamental: hacia la construcción de un instrumento de medición de corrupción en la administración pública*. (Tesis de Maestría). México: CIDE.
- Watermeyer, R. (2012). Linking developmental deliverables to public sector contracts. En M. A. Yülek, & T. K. Taylor (Eds.), *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries*. (págs. 35-52). Londres: Springer.
- Wedel, J. (2012). Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 8, 453 – 498.
- Williamson, O. (2000) The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.

Anexos

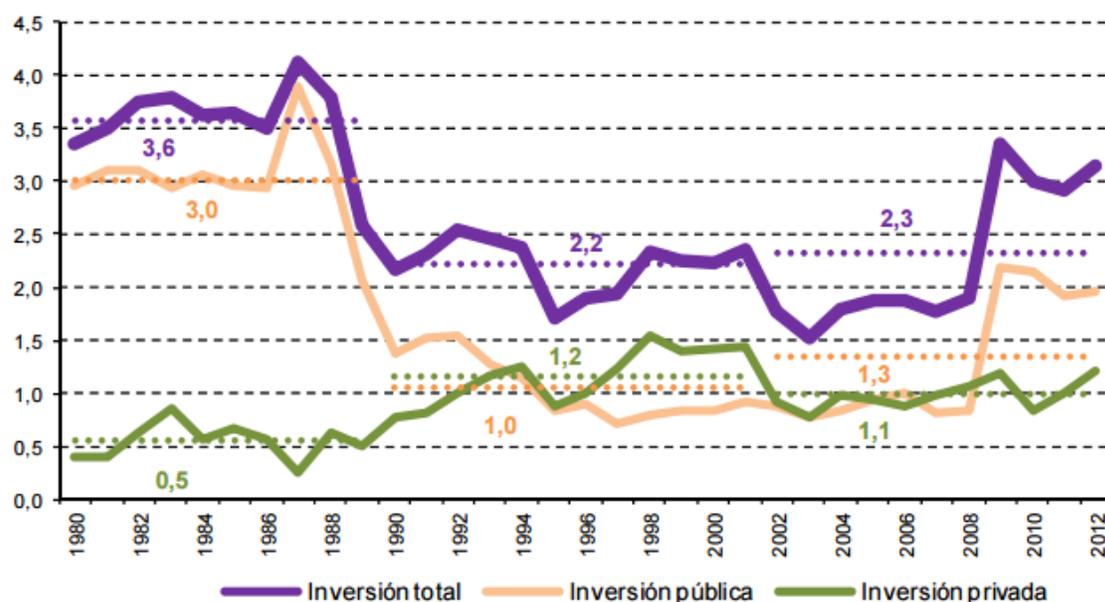
- A. Veinte años de inversión en infraestructura en América Latina.**
- B. Panorama de la obra pública en México: datos generales a 2015-**
- C. Glosario de términos de obra pública de la LOPRSM y su reglamento.**
- D. Ficha de auditoría ejemplo: del Informe de Cuenta Pública 2014.**
- E. Resultados de las auditorías al FAIS 2014: cumplimiento de los objetivos**

A. Veinte años de inversión en infraestructura en América Latina.

La Gráfica 1., muestra la tendencia durante veintidós años de la inversión en infraestructura en general (carretera, transporte, y otros) en las mayores economías en América Latina y el Caribe, presentado como porcentaje del PIB de la región. Se distingue entre la inversión privada y pública, y se unen en la inversión total. Destacan dos momentos de importante incremento en la trayectoria. Primero, durante la segunda mitad de la década de los ochenta y después, más recientemente, a inicios de la segunda década del siglo XXI. En el primer caso, el monto total representó poco más que 4% del PIB regional. En el segundo caso, el monto se ubicó cercano a 3.5%, no se ha repetido el tope máximo de 1987 (aproximadamente).

Gráfica 1. Mayores economías de América Latina y el Caribe: inversión en infraestructura, 1980 – 2012.

(Porcentajes del PIB).



Fuente: Infrastructure investment for 1980-2006 Calderón and Servén (2008) "A quarter century of infrastructure in Latin America". Washington, DC: The World Bank. For 2007 and 2008: Daniel Perrotti & Ricardo Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en ALC", Serie Recursos Naturales 153, CEPAL, Santiago de Chile. GDP data from CEPALSTAT.⁷²

⁷² Retomado de Cipoletta, 2015.

B. Panorama de la obra pública en México: datos generales a 2015

Debido a la amplitud del tema configurar un panorama general sobre el estado que guarda la obra pública en México no es tarea fácil; son muchos los tipos de obra pública construidos en el país y su naturaleza difiere principalmente por los recursos con los que se ejecutan los proyectos: federales, transferidos, estatales y municipales.⁷³ Pero, también por los rubros a los que se dedican (desde grandes proyectos como los aeropuertos de la Ciudad México, hasta las escuelas en cada municipio) y los objetivos finales de política pública.

A pesar de la complejidad destacada, en México cada año se puede consultar en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por ejemplo, el monto de recursos públicos dedicados a la obra pública en la nación. Particularmente dentro de las categorías del gasto programable. Entre éstas la partida dedicada al “Gasto de inversión” es definida como el gasto para la creación de bienes que incrementan el patrimonio público, como la construcción o adquisición de infraestructura o inmuebles, y los recursos que contribuyan a su preservación. En el PEF aprobado para el 2016 el monto para este gasto fue de 712,349.6 millones de pesos que representa el 20.0% del total del presupuesto del mismo año (PEF, 2016).

La información sobre los proyectos ejecutados con recursos federales ejercidos en obra y compras públicas (por las Unidades Compradoras de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales) por ley, debe hacerse pública y se concentra en el sistema en línea CompraNet (LOPRSM, 2014). La Tabla 1 resume información del número de contratos de obra y de servicios relacionados con la misma para los años del 2011 a 2015 (reportados en millones de pesos) reportada en CompraNet.⁷⁴ A continuación se presentan los datos resumidos para cinco años recientes según lo registrado como “procedimientos” (de contratación) en el sitio de internet de Compranet.

⁷³ Cabe mencionar que en un análisis exploratorio se identificó que los medios electrónicos oficiales son una fuente de información cada vez más amplia y vasta. El sitio CompraNet que pertenece a la Secretaría de la Función Pública, el portal “Transparencia Presupuestaria” del Gobierno Federal, las páginas de Internet del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y cada uno de las dependencias, entidades y municipios (en sus espacios dedicados a la transparencia) son en conjunto el universo disponible de información relativa a la construcción de obra y las compras públicas.

⁷⁴ Se trata únicamente de obra pública federal para la cual existe registro en el sistema CompraNet y que está actualizado al segundo trimestre del año 2015. Consultado el: 15 de febrero de 2016.
Tomado de: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29289/contrataciones-publicas-junio-2015.pdf>

Tabla XII. Número de contratos y monto de obras y servicios relacionados.

Año	Total de contratos obra pública	Tasa de variación	Servicios relacionados Total de contratos	Porcentaje	Total	Monto Obra Pública	Monto Servicios relacionados	Porcentaje	Total
2011	13,292	-	2,302	17%	15,594	112,269	7,815	7%	120,084
2012	19,125	44%	4,085	21%	23,210	152,524	6,655	4%	159,179
2013	20,367	6%	3,802	19%	24,169	180,262	6,657	4%	186,919
2014	21,137	4%	4,214	20%	25,351	249,168	17,568	7%	266,736
2015	7,951	-62%	2,290	29%	10,241	86,786	3,798	4%	90,584
Total*	81,872	-	16,693	21%	98,565	781,009	42,493	5%	823,502

Fuente: elaboración propia con datos de CompraNet, 2015.

Si bien los datos de la Tabla XII son sólo una muestra de la dimensión de la construcción de infraestructura pública en México, cabe hacer algunas precisiones. Para los cuatro años con información completa, del 2011 al 2014, se observa un incremento continuo en la cantidad de contratos firmados para ejecutar obra pública. Destaca que para el 2012 el total de contratos reportados incrementó en 44%. Probablemente por disposición de información para el 2015 ocurre una disminución significativa (la tasa simple de variación indica una disminución de 62%). En la última fila de la tabla además del total se presenta el promedio cuando este es relevante. En el caso de la tasa de variación del número de contratos de obra pública el promedio para los años presentados es poco útil puesto que si la variación entre los últimos dos años se atribuye a la falta de información el dato no aporta información importante. En cuanto a los servicios relacionados con la obra pública sobresale que, para los años presentados, en promedio la cantidad de estos contratos en relación con los de la obra pública representó 21%. Es decir, en un año el total de contratos de servicios relacionados con la obra pública representó 21% del monto destinado propiamente a construcción. Los servicios refieren a estudios previos, a compra de terrenos, y entre otras contrataciones a la construcción de los proyectos de obra.

En términos generales la utilidad de la información de la Tabla XII va más allá de los montos en cantidades monetarias. Los datos permiten observar que—por lo menos para los registros de Compranet—la infraestructura construida con recursos federales durante los últimos cinco años se refleja en poco más de 80 mil proyectos por un monto aproximado de 780 mil millones de pesos.

Desde otra perspectiva el panorama se dibuja más claro con una distinción entre los sectores en los cuáles se invierte. La Tabla XIII contiene información a nivel nacional para poco menos de una década, del 2005 al 2014, categorizada por sector. Los datos muestran que la construcción pública total se ha distribuido en ocho grandes rubros: construcción para la minería, edificación residencial y no residencial, abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones, obras de urbanización, vías de comunicación, ingeniería civil u obras pesadas, y trabajos especializados para la construcción.

Tabla XIII Estructura porcentual de la construcción pública total por tipo de obra, a precios básicos.

Fuente: tomado de INEGI con datos provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores macroeconómicos.

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 R
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Servicios relacionados con la minería	20.17	19.80	20.83	21.47	21.55	21.93	22.96	25.44	25.57	25.38
Edificación residencial	0.06	0.22	0.50	0.68	0.44	0.54	0.45	0.55	0.52	0.41
Edificación no residencial	15.53	17.07	14.88	14.32	13.44	12.67	13.54	12.30	11.05	10.94
Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones	35.95	34.47	36.22	32.22	30.12	27.25	28.32	28.18	27.89	27.06
División de terrenos y construcción de obras de urbanización	8.08	8.98	9.13	12.53	13.76	13.54	11.06	11.67	12.79	13.17
Construcción de vías de comunicación	12.91	12.66	12.34	12.67	13.77	16.50	15.73	16.26	18.13	18.28
Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada	1.61	1.54	1.49	1.41	1.76	2.62	2.52	2.55	2.20	3.00
Trabajos especializados para la construcción	5.69	5.26	4.61	4.69	5.17	4.95	5.42	3.04	1.85	1.76

2016.

Notas: la estructura federal de la construcción pública total es presentada por tipo de obra, a precios básicos. Cifras provenientes de valores a precios constantes con base 2008.

C. Glosario de términos de obra pública de la LOPRSM y su reglamento. ⁷⁵

I. Amortización programada: la contraprestación periódica que la dependencia o entidad tiene obligación de cubrir al Inversionista contratista por la ejecución de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, su puesta en marcha, mantenimiento y operación;

II. Área responsable de la contratación: la facultada en la dependencia o entidad para realizar los procedimientos de contratación, a efecto de realizar obras públicas o contratar servicios relacionados con las mismas;

III. Área responsable de la ejecución de los trabajos: la facultada en la dependencia o entidad para llevar la administración, control y seguimiento de los trabajos hasta la conclusión definitiva de los contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas;

IV. Área requirente: la que en la dependencia o entidad solicite o requiera formalmente la contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas, o bien aquélla que los utilizará;

V. Área técnica: la que en la dependencia o entidad elabora las especificaciones que se deberán incluir en el procedimiento de contratación, evalúa la parte técnica de la proposición y responde a las dudas que se presenten en la junta de aclaraciones;

VI. Avance financiero: el porcentaje de los trabajos pagados respecto del importe contractual;

VII. Avance físico: el porcentaje de los trabajos ejecutados y verificados por el residente conforme a la facultad que le confiere la fracción VI del artículo 113 de este Reglamento, en relación a los trabajos contemplados en el programa de ejecución convenido;

VIII. Bitácora: el instrumento técnico que constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, en el cual se registran los asuntos y eventos importantes que se presenten durante la ejecución de los trabajos, ya sea a través de medios remotos de comunicación electrónica, caso en el cual se denominará Bitácora electrónica, u otros medios autorizados en los términos de este Reglamento, en cuyo caso se denominará Bitácora convencional;

IX. Caso fortuito o fuerza mayor: el acontecimiento proveniente de la naturaleza o del hombre caracterizado por ser imprevisible, inevitable, irresistible, insuperable, ajeno a la voluntad de las partes y que imposibilita el cumplimiento de todas o alguna de las obligaciones previstas en el contrato de obras públicas o servicios relacionados con las mismas;

X. Comité: el comité de obras públicas a que se refiere el artículo 25 de la Ley;

XI. Especificaciones generales de construcción: el conjunto de condiciones generales que las dependencias y entidades tienen establecidas para la ejecución de obras, incluyendo las que

⁷⁵ Todos los conceptos que aquí se definen fueron tomados del contenido del Artículo del reglamento de la LOPRSM publicado en noviembre del 2010.

deben aplicarse para la realización de estudios, proyectos, ejecución, equipamiento, puesta en servicio, mantenimiento y supervisión, que comprenden la forma de medición y la base de pago de los conceptos de trabajo;

XII. Especificaciones particulares de construcción: el conjunto de requisitos exigidos por las dependencias y entidades para la realización de cada obra, mismas que modifican, adicionan o sustituyen a las especificaciones generales de construcción;

XIII. Estándar de desempeño: el conjunto de parámetros de desempeño y calidad que deban satisfacerse en el diseño, la ejecución, la puesta en marcha, el mantenimiento o la operación de obras públicas;

XIV. Estimación: la valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado presentada para autorización de pago, en la cual se aplican los precios, valores o porcentajes establecidos en el contrato en atención a la naturaleza y características del mismo, considerando, en su caso, la amortización de los anticipos, los ajustes de costos, las retenciones económicas, las penas convencionales y las deducciones; así como, la valuación de los conceptos que permitan determinar el monto de los gastos no recuperables;

XV. Inversionista contratista: la persona que celebra contratos de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura en los términos del Capítulo Noveno del Título Segundo de este Reglamento;

XVI. Investigación de mercado: la verificación de la existencia y costo de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo, así como de contratistas, a nivel nacional o internacional, y del precio total estimado de los trabajos, basado en la información que se obtenga en términos del presente Reglamento;

XVII. Ley: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

XVIII. MIPYMES: las micro, pequeñas y medianas empresas de nacionalidad mexicana a que hace referencia la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa;

XIX. Monto total ejercido: el importe correspondiente al costo total erogado con cargo al presupuesto autorizado para ejercer en un contrato de obra pública o de servicios relacionados con la misma, sin considerar el impuesto al valor agregado;

XX. Normas de calidad: los requisitos mínimos que establecen las dependencias y entidades, conforme a las especificaciones generales y particulares de construcción, para asegurar que los materiales y equipos de instalación permanente que se utilizan en cada obra son los adecuados;

XXI. Obras: las señaladas en el artículo 3 de la Ley;

XXII. Obras de gran complejidad: aquéllas cuya ejecución o el sitio donde se vayan a realizar presenten dificultades técnicas o de seguridad para el desarrollo de los trabajos, así como las que señala el primer párrafo del artículo 6 de este Reglamento y en las cuales se considerará que el avance del desarrollo de los estudios y proyectos estará constituido por una propuesta conceptual;

XXIII. Precio de mercado: el precio de los materiales y equipos de instalación permanente a que se refiere la fracción II del artículo 161 de este Reglamento, que ofertó el fabricante o proveedor en el momento en que se formalizó el pedido correspondiente entre el contratista y el proveedor;

XXIV. Presupuesto autorizado: el que la Secretaría comunica a la dependencia o entidad en el calendario de gasto correspondiente, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XXV. Presupuesto de obra o de servicio: el recurso estimado que la dependencia o entidad determina para ejecutar los trabajos en el que se desglosa el listado de conceptos de trabajo o actividades, unidades de medida, cantidades de trabajo y sus precios;

XXVI. Proyecto de convocatoria: el documento que contiene la versión preliminar de una convocatoria a la licitación pública, el cual es difundido con ese carácter en CompraNet por la dependencia o entidad;

XXVII. Servicios: los mencionados en el artículo 4 de la Ley;

XXVIII. Sobre cerrado: cualquier medio que contenga la proposición del licitante, cuyo contenido sólo puede ser conocido en el acto de presentación y apertura de proposiciones en términos de la Ley, y

XXIX. Superintendente: el representante del contratista ante la dependencia o la entidad para cumplir con los términos y condiciones pactados en el contrato, en lo relacionado con la ejecución de los trabajos.

D. Ficha de auditoría ejemplo del Informe de Cuenta Pública 2014.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014

Municipio de Tenejapa, Chiapas (Auditoría Coordinada)

Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-D-07093-14-1431

GF-466

Objetivo

Fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos al municipio, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de pesos
Universo Seleccionado	151.702.5
Muestra Auditada	151.702.5
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 8,857,658.3 miles de pesos transferidos durante el ejercicio 2014 al estado de Chiapas, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se verificó la aplicación de los recursos asignados al municipio de Tenejapa, que ascendieron a 151,702.5 miles de pesos; de éstos, se revisaron física y documentalmente la totalidad de los recursos asignados al fondo.

Antecedentes

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con el objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2014, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas; consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

Resultados

El monto de la cuantificación monetaria de las observaciones, por 132,288.5 miles de pesos, se integra por recuperaciones probables que corresponden a 10,271.6 miles de pesos por traspasos a otras cuentas bancarias del municipio ajenas al FISMDF; 25,897.8 miles de pesos por pagos a dos contratistas de los cuales no se dispone de documentación comprobatoria; 44,971.2 miles de pesos, por realizar pagos a dos contratistas sin la evidencia documental de los trabajos realizados; 8,836.3 miles de pesos, por realizar pagos a dos obras sin la evidencia documental de los trabajos realizados; 34,891.3 miles de pesos por no disponer de evidencia documental que garantice la aplicación a los objetivos del fondo del crédito contraído con BANOBRAS; y 7,420.3 miles de pesos por efectuar pagos con los recursos del FISMDF para un contratista de obra pública que no reconoció haberlos recibido ni cobrado. Aunado a lo anterior, la entidad fiscalizada presentó debilidades en la transparencia; además, no se cumplió con los porcentajes de los recursos establecidos para la atención de las Zonas de Atención Prioritarias Urbanas, ni para la inversión en proyectos de incidencia directa, lo que minimizó la contribución del fondo al cumplimiento del objetivo de la política pública.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 132,288.5 miles de pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 14 observación(es), de la(s) cual(es) 8 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 6 Pliego(s) de Observaciones.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra de 151,702.5 miles de pesos que representó el 100.0% de los recursos transferidos al municipio de Tenejapa, Chiapas, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); la auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Al 31 de diciembre de 2014, el municipio gastó el 99.8% de los recursos transferidos, nivel del gasto que se mantuvo hasta el cierre de la auditoría (31 de mayo de 2015).

En el ejercicio de los recursos el municipio incurrió en inobservancias de la normativa, principalmente en materia del destino y aplicación de los recursos del fondo, de la comprobación de las erogaciones, así como de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que generaron un probable daño a la Hacienda Pública Federal por un importe de 132,288.5 miles de pesos, el cual representa el 87.2% de la muestra auditada; las observaciones determinadas derivaron en la promoción de las acciones correspondientes.

El municipio no dispone de un adecuado sistema de control interno que le permita identificar y atender los riesgos que limitan el cumplimiento de los objetivos del FISMDF, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos, lo que incidió en las irregularidades determinadas en la auditoría.

Se registraron igualmente incumplimientos en las obligaciones de transparencia sobre la gestión del FISMDF, ya que el municipio no proporcionó a la SHCP los informes trimestrales previstos por la normativa sobre el ejercicio y destino de los recursos.

Los objetivos y metas del fondo no se cumplieron, ya que el municipio invirtió únicamente 20,759.8 miles de pesos (13.7% de lo pagado) que atendieron a la población objetivo del FISMDF; aunado a lo anterior, se transfirieron recursos por 10,271.6 miles de pesos a otras cuentas (68% de lo asignado) sin que fueran reintegrados; y se realizaron pagos por 79,705.3 miles de pesos que no contaron con la documentación comprobatoria para corroborar su debida aplicación y destino, así como 34,891.3 miles de pesos (23.0% de lo asignado) aplicados para el pago del crédito con BANOBRAS, sin que se hayan evidenciado las obras que se financiaron con dicho crédito.

Así también, no se cumplió con el porcentaje de recursos establecido para la atención de las Zonas de Atención Prioritaria, en virtud de que destinó para estas áreas el 0.4% cuando debió de ser al menos el 60.0%; en tanto que el porcentaje que se invirtió en proyectos de incidencia directa fue del 1.2% cuando debió de ser por lo menos el 60% de los recursos transferidos. Cabe mencionar que el municipio únicamente destinó el 0.4% de lo gastado en obras y acciones de infraestructura básica (agua potable).

En conclusión, el municipio de Tenejapa, Chiapas, no realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, apegada a la normativa que regula su ejercicio y no se cumplieron sus objetivos y metas.

Páginas 854 y 855.

E. Información de los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

En el Capítulo 3 de esta investigación se construyó un panorama sobre el incumplimiento de las leyes, en este apartado de Anexo se revisan los resultados en cuanto al logro de los objetivos del FAIS. En este sentido, las auditorías incluyen el porcentaje gastado en obras y acciones de infraestructura básica, así como, la verificación de que los proyectos ejecutados hayan sido de incidencia directa al combate de la marginación social. Al respecto es preciso hacer algunas aclaraciones. El monto que debe destinarse a las ZAP cambia por los criterios de la fórmula que se aplica para cada municipio (ver Cuadro 1). En cuanto al porcentaje que se dedica a proyectos de incidencia directa éste se mantiene fijo en un mínimo de 60% para todo el país. Esto significa que cada municipio tiene la obligación de invertir ese porcentaje en proyectos de infraestructura social básica que de manera inmediata contribuyan a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional (SEDESOL, 2014).⁷⁶ Por último, en las auditorías se identificó el porcentaje que, en total, se invirtió en obras y acciones de infraestructura básica (que pueden ser obras de agua potable, drenaje y letrinas, electrificación y mejoramiento de vivienda).

El primer resultado a destacar es el porcentaje promedio destinado a construir obras y realizar acciones en zonas de atención prioritaria (ZAP) que fue de 43.02%. Este dato debe estudiarse con precaución porque como se señaló previamente es un porcentaje variable según la fórmula (Cuadro 1). En segundo lugar, el porcentaje ejercido en proyectos directos fue de 65.33%, con ello se puede afirmar que en este rubro la muestra auditada parece haber cumplido con los Lineamientos. Por último, el monto promedio del recuso que efectivamente se ejerció en obras de infraestructura básica fue 54.3% de lo transferido. Respecto de este último porcentaje cabe hacer una reflexión, a decir, en los 393 municipios estudiados se gastó poco más del cincuenta por ciento del recurso recibido en las obras que son el objeto primordial del Fondo, esto indica que el otro cincuenta por ciento está siendo utilizado para otros objetivos,

⁷⁶ Los proyectos que pueden construirse con el FAIS se clasifican en los Lineamientos según sean de incidencia directa o indirecta, o bien pueden ser definidos como complementarios o especiales.

que si bien pueden estar relacionados con el Fondo podría estar incidiendo en la efectividad del mismo.

Cuadro II Uso de los recursos del FISE y FISMDF (Lineamientos 2014).

A. Para la realización de proyectos con recursos del FISE:

- I. Al menos el 70% de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales.
- II. El resto de los recursos se invertirá en los municipios con los dos grados de rezago social más altos, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema.

B. Para la realización de proyectos con recursos del FISMDF:

- I. Si el municipio o DTF es ZAP Rural y no tiene ZAP urbanas, deberá invertir los recursos en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, de la población en pobreza extrema.
- II. Si el municipio o DTF tiene ZAP urbanas, deberá invertir en éstas, por lo menos un porcentaje de los recursos del FISMDF, igual a:

$$PIZU_i = \frac{\sum_{j=1}^n PZU_{ij}}{PPEM_i} \times 100$$

Dónde:

PIZU_i= Porcentaje de Inversión en las ZAP urbanas del municipio i.

PZU_j=Población que habita en la ZAP urbana j del municipio i.

j= ZAP urbana.

n= Número de ZAP urbanas en el municipio i.

PPEM_i=Población en pobreza extrema del municipio i.

Los municipios o DTF deberán invertir al menos el 60% de los recursos para la atención de las ZAP urbanas cuando el PIZU_i sea mayor a este porcentaje. El resto de los recursos podrá invertirse en beneficio de la población que vive en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, en donde exista población en pobreza extrema.

- III. Si el municipio o DTF no tiene ZAPs, entonces deberá invertir los recursos del FISMDF en beneficio de la población que habita en las localidades que presentan los dos grados de rezago social más altos, o bien, donde haya población en pobreza extrema

Fuente: Lineamientos de Operación del FAIS (SEDESOL, 2014).

Ahora bien, en las auditorías se cuestionó si los objetivos del Fondo se cumplieron y de qué manera, principalmente considerando los montos reportados para las tres modalidades de ejercicio del recurso. Así, aunque a lo largo de las 393 observaciones se identifica cierta homogeneidad en la clasificación del tipo de cumplimiento, no es totalmente claro el mecanismo para determinar si un municipio cumplió (así simplemente), si lo hizo marginalmente, si fue de manera parcial, si logró cumplir de forma razonable o incluso si cumplió favorablemente.

Tabla XIV Cumplimiento de objetivos

Objetivos	Frec.	Percent.	Acum.
Cumplió	39	10.48	10.48
Marginalmente	1	0.27	10.75
Parcialmente	267	71.77	82.53
Razonablemente	40	10.75	93.28
Favorablemente	25	6.72	100
Total	372	100	

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla XIV se muestran los resultados del tipo de cumplimiento de los objetivos. Sobresale que 71.7% de los municipios cumplió parcialmente, en los extremos está un 10.7% de municipios que simplemente cumplieron y sólo 6.72% de los casos revisados lograron cumplir de manera favorable.

Tipo de gestión

Cada ficha de auditoría se cierra con una “Conclusión” general respecto al tipo de gestión del FAIS. Pareciera que se trata de un indicador sobre el desempeño general del municipio al ejecutar el fondo, sin embargo, los criterios para definir cada uno de los tipos de conclusión no son claros o no están explícitamente mencionados. Las posibilidades de conclusión están contenidas en la Tabla XV y se han asociado con la información revisada, se trata de una propuesta para analizar los criterios que la ASF y los órganos fiscalizadores estatales al momento de calificar la gestión del Fondo probablemente consideraron en su trabajo pero que no se expone en el Informe de Cuenta Pública.

Tabla XV Determinantes del tipo de gestión

Determinantes del tipo de gestión	No eficiente ni transparente	Razonable	Adecuado
Ley – Normativa	Incumplió.	Pocas o algunas faltas.	Mínimas o nulas faltas.
Informes a SHCP	No envió ninguno o sólo uno.	Envió más de dos informes.	Envió todos los informes.
Recurso para ZAP	No alcanzó el mínimo (60.0% generalmente).	Destinó un porcentaje cercano al mínimo.	Destinó 60.0% o más.
Recurso para infraestructura básica	No destinó el mínimo establecido.	Destinó un porcentaje cercano al mínimo.	Destinó más del mínimo.
Objetivos	No cumplió; lo hizo marginal o parcialmente.	Cumplió parcialmente.	Cumplió favorablemente.
Hacienda pública	Alta probabilidad de generar daños; genera daño.	Alta a media probabilidad de generar daño.	Baja probabilidad de generar daño.

Fuente: elaboración propia.

Para explicar la lógica de razonamiento se propone un ejemplo. Una gestión adecuada implicaría que el municipio cumplió con todos los requerimientos: no faltar a las leyes, por ende no generar un daño a la hacienda pública, proporcionar todos los informes a la SHCP, destinar los porcentajes de recursos estipulados y finalmente cumplir los objetivos y metas del fondo.

Los resultados identificados se pueden observar en la Tabla XVI. En 367 (93.3% del total de municipios auditados) auditorías se indicó una conclusión. Mientras que a 26 municipios (6.62%) no se les asignó ningún comentario al respecto. Después, 14.25% observaciones fueron calificadas con un tipo de gestión que, se consideró, no fue ni eficiente ni transparente. Los que tuvieron una gestión calificada como razonable representaron 69.2% de la muestra y por último, únicamente, 9.92% tuvieron una gestión adecuada.

Tabla XVI Categorías del tipo de gestión

Conclusión	Frec.	Percent.	Acum.
No concluye	26	6.62	6.62
No eficiente ni transparente	56	14.25	20.87
Razonablemente	272	69.21	90.08
Adecuado	39	9.92	100
Total	393	100	

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Los tres apartados describieron la información que generó la ASF y los órganos estatales con respecto al cumplimiento de objetivos, el tipo de gestión que realizaron los municipios y una conclusión general sobre el ejercicio del Fondo. Es evidente que existe una dificultad inicial para analizar estos tres temas; los criterios para categorizar y determinar calificaciones no son explicados por la ASF en el Informe de Cuenta Pública. Por lo anterior, quienes intenten analizar las fichas de auditoría enfrentan la complejidad de explicar los datos a la luz de categorizaciones poco claras y en ocasiones aparentemente inconsistentes.

Además del reto de investigación otro lo enfrentan quienes realizan el proceso de fiscalización por ejemplo, los órganos estatales. Es indispensable que estos órganos tengan las herramientas (de información y conocimiento) para clasificar adecuadamente a un municipio dentro de una u otra categoría de gestión y de cumplimiento de objetivos. Si bien, no es la labor de los órganos de fiscalización evaluar o medir el desempeño de los fondos federales, podría establecerse una rúbrica, e informar sobre su construcción, para efectivamente homogeneizar el proceso de revisión y, por ende, generar información de mayor calidad y con mejor sustento.