

BUEN GOBIERNO¹ Y CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA EN MÉXICO

Dra. Aurora Poó Rubio

Universidad Autónoma Metropolitana

Introducción

La Industria de la construcción en México es un sector relevante de la economía. El sector siempre ha estado vinculado con el progreso del país y ha sido palanca fundamental para el desarrollo. La infraestructura carretera, las grandes obras de irrigación, la transmisión de energía y las petroleras, los trabajos de edificación entre las que sobresale la vivienda de interés social, medio, residencial y turística, la construcción de obras de equipamiento urbano y muchas más son parte de los activos del país. Mientras más obras se construyen, más riqueza se crea y se genera mayor empleo, la construcción es una industria que tiene una importante función social. Es un sector de la economía de uso intensivo de mano de obra y que absorbe a la mayor cantidad de trabajadores no calificados; conforme aumenta el volumen de obra, se incrementa el personal empleado y si hay continuidad en las obras hay permanencia de obreros en las empresas y aumentan sus índices de calificación.

Sin embargo, el sector presenta una característica que no es privativa de nuestro país y se refiere a la problemática del sistema de contratación de obra pública, que impacta también en la obra privada. La obra pública implica la inversión de grandes recursos por parte del gobierno; es más, las grandes empresas constructoras tanto en México como en el resto del mundo han sustentado su desarrollo de manera importante en la contratación pública de infraestructura y en el desarrollo urbano. Frecuentemente este tipo de obras se han relacionado con grandes negocios inmobiliarios²; simplemente, la obtención o pérdida de un contrato importante impacta significativamente en las finanzas de una empresa. Por la magnitud de los recursos que se invierten en el ámbito federal, estatal y municipal, por el monto de las inversiones que hacen las diversas Secretarías de Estado y las empresas paraestatales, la construcción de Obra Pública debe estar en la mira de los agentes civiles y del ámbito gubernamental para evitar los problemas que origina la corrupción.

¹ Governance, se tradujo como Buen Gobierno.

² Valance, Georges. *Hausmann le Grand*. Editorial Flammarion ISBN: 2-08-211571-2 Francia 2000. Este problema lo vivió la ciudad de París, cuando a Georges Eugène Haussman, alcalde de la ciudad en la época de Napoleón III, se la atribuyeron negocios inmobiliarios y relacionados con la urbanización que tan famosa ha hecho a esa ciudad capital

2.- Buen Gobierno³

El Banco Mundial ha desarrollado una serie de indicadores para medir el Buen Gobierno de los países y los ha agrupado en seis dimensiones. Se muestran algunos de los indicadores que las estructuran y se ha puntualizado en los más relevantes para el presente estudio:

1.- Democracia, Libertad de Expresión y Rendición de Cuentas ⁴ que mide la participación de la población para elegir a sus gobernantes, la libertad de expresión, de asociación y de los medios de comunicación

Permanencia de la estabilidad de las instituciones políticas del país

Sistema de representación de la sociedad ante el sistema político

Libertades civiles y políticas

Libertad de prensa

2.- Estabilidad política y ausencia de violencia, evalúa la probabilidad de que el gobierno pueda ser desestabilizado o quitado por medios no constitucionales y violentos, incluyendo violencia interna y terrorismo

Medición del riesgo de la paz social y del riesgo que implica para los inversionistas

Conflictos internos y extremismo

Terrorismo

3.- Efectividad gubernamental, analiza la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas y la credibilidad del compromiso del gobierno hacia ellas.

Efectividad de la burocracia y rapidez de decisiones

Planeación, consistencia y continuidad de las políticas económicas

4.- Calidad regulatoria, valora la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan el desarrollo de la sociedad.

Prácticas comerciales justas

³ Kauffman Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Máximo *Gobernante Matters IV: Agregate and Individual Governance Indicators 1996.2008* Banco Mundial documento WPS4280, julio 2007. El Proyecto de investigación Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial busca medir la gobernabilidad de 212 países, para lo cual se han estudiado el sector público, el sector privado, las ONG's, así como empresas e individuos en lo particular, con objeto de darlo a conocer internacionalmente para poder hacer comparaciones entre los países y medir su evolución lo largo del tiempo.

⁴ Voice and Accountability se tradujo como Democracia, Libertad de expresión y Rendición de Cuentas

Acceso a los contratos de obra pública tanto para las empresas nacionales como para las internacionales

Sistema político como obstáculo para el desarrollo

Legislación laboral favorable para el desarrollo de los negocios

5.- Estado de Derecho, califica la confianza y tolerancia de los agentes sociales hacia las reglas de la sociedad, en particular, hacia la policía, el sistema judicial; el respeto y cumplimiento de contratos contraídos, así como la criminalidad y violencia del país.

Independencia de las instituciones de impartición de justicia

Prácticas de evasión fiscal

Seguridad privada y de la propiedad

Protección de las patentes y propiedad industrial

6.- Control de la corrupción. calcula la magnitud con la que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluyendo tanto las pequeñas como las grandes formas de corrupción igual que la apropiación del estado por élites e intereses privados.

Manejo adecuado del problema de la corrupción por parte del gobierno

Líderes electos (senadores, diputados, etc. en el caso de México), jueces y magistrados, funcionarios del gobierno, funcionarios de las aduanas o en materia impositiva involucrados en problemas de corrupción

Riesgo político del país, xenofobia, nacionalismo, corrupción, nepotismo y voluntad para cumplir los compromisos contraídos

Riesgo de que sucedan eventos, costos y pérdidas de la corrupción

Práctica de las empresas de efectuar pagos adicionales irregulares para lograr que las cosas se hagan

Porcentaje total de las ventas de la empresa que en pagos no oficiales a los empleados públicos

Hábito de las empresas de hacer pagos extraordinarios para influenciar nuevas legislaciones

Estimación de la magnitud de los pagos extraordinarios a empleados públicos y sus repercusiones en los costos de otras empresas

Impacto de la corrupción en el crecimiento de las empresas

Si bien estos estudios no dan un “*ranking de corrupción*”, si señalan que Finlandia es el país menos corrupto del mundo (en escala de 100 tiene calificación de 100), Canadá 93.7, Chile 89.8, mientras que en el otro extremo está Haití con 2.4. México está ligeramente abajo de la parte media con un grado de 46.6 y Brasil de 47.1.

3.- El Sector de la construcción y la contratación de Obra Pública y Privada

Tradicionalmente, las obras de construcción han sido generadas por dos fuentes: públicas y privadas. La obra pública fue el sostén de la industria de la construcción durante muchos sexenios; el desarrollo económico y social del país implicó la generación de obras de infraestructura para el transporte carretero, aéreo, marítimo y fluvial, cuya calidad había sido un indicador crítico del nivel de progreso del país y de su viabilidad económica; de construcciones de plantas hidroeléctricas para la generación de energía y de instalaciones para su transmisión; así como de presas, obras de riego y de tratamiento de aguas; la industria petrolera demandó la construcción de obras industriales para la explotación, refinación, almacenamiento y distribución de productos petroleros y de gas; también las telecomunicaciones requirieron las obras respectivas; las ciudades precisaron de obras de urbanización y la construcción de redes de infraestructura para dotarlas de agua, servicios sanitarios, electricidad, telefonía, telecomunicaciones; la creciente urbanización y el aumento poblacional trajeron aparejado un importante crecimiento en el mercado de vivienda en todos sus niveles y los correspondientes servicios educativos, de salud, de infraestructura urbana y otros. Estas obras implicaron la construcción de muchos servicios complementarios, la preparación de terrenos para la construcción, obras de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de otros tipos para las edificaciones, así como de empresas de alquiler de maquinaria y trabajos de supervisión y administración de las obras.

Durante la última década del siglo XX, la obra pública se distribuyó en Transporte 25%, Petróleo y petroquímica 23%, Edificación 21%, Electricidad y comunicaciones 21%, Agua, riego y saneamiento 11% y otras construcciones 1%. Si se descuenta del PIB total de la construcción lo destinado a vivienda, se tiene que la obra pública continuaba representando

una proporción significativa de la inversión destinada a infraestructura productiva (energía, transporte y comunicaciones), que formaron el 63% de la obra total de este período⁵.

En cuanto a la obra privada, la dinámica sistemáticamente se ha sustentado en la construcción habitacional, tanto residencial como de otros niveles, especialmente de interés social; también de plantas industriales, proyectos inmobiliarios, desarrollos turísticos y recreativos, edificación de tiendas departamentales y centros comerciales, además de edificios de otros tipos para servicios educativos, para la salud, etc. Las entidades privadas también han participado intensamente en las actividades profesionales, científicas y técnicas que necesitaba el sector: El medio profesional brinda servicios de consultoría y diseño en arquitectura, arquitectura del paisaje y diseño urbano, ingeniería y diseño especializado, así como de elaboración de mapas e información geográfica y territorial y de laboratorios de pruebas. A partir de los 90, la obra privada incrementó su porcentaje de participación anual del total de la obra generada, lo cual indica que paulatinamente se revertía la proporción respecto de la sostenida en las décadas anteriores, que el sector de la construcción disminuía la dependencia de la obra pública y que la obra privada aumentaba su contribución al PIB de la construcción. En la última década del siglo XX, el sector privado prácticamente había concentrado su actividad en la edificación de vivienda y únicamente el 25% de su trabajo había sido en proyectos no habitacionales.

Sistemáticamente tanto el Gobierno Federal como los estatales han utilizado a la obra pública como herramienta para la activación de la economía, para el desarrollo regional mediante la inyección de recursos en polos de desarrollo turísticos, industriales y urbanos y para la generación de fuentes de empleo⁶. El efecto multiplicador del sector ha sido importante, de cada 100 pesos que se destinan a la construcción, 56 pesos se utilizan en la compra de servicios y materiales que ofrecen 37 de las 72 ramas económicas del país; esto implica que cuando la construcción crece contribuye al dinamismo de la mitad de las demás actividades productivas.

⁵ www.inegi.gob/estadísticas/SIAN. México, enero 2002.

⁶ Durante la última década del siglo XX, la industria de la construcción absorbió a 11 de cada 100 trabajadores. “*Situación de la Industria de la Construcción 2000*”. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. México, marzo 2000.

El comportamiento de la industria de la construcción siempre ha mostrado una relación directa con el desempeño de la economía, es decir, cuando la economía crece, la construcción aumenta más que proporcionalmente y viceversa, cuando la economía disminuye, la construcción lo hace en mayor medida. La contribución del sector al PIB ha sido relevante; durante los 70's y principios de los 80's llegó al 5%, en 1981 ascendió a poco más del 6%; sin embargo, durante los últimos 20 años estaba por abajo del 5%, nivel de épocas anteriores. A partir de la crisis del 94, el impacto en el sector fue en sentido opuesto, en la construcción las repercusiones de las crisis habían sido más agudas y los períodos de recuperación posteriores, más prolongados, a pesar de que las políticas económicas implementadas en el país habían originado una trayectoria constantemente ascendente del PIB, aunque con fuertes altibajos. De esta forma, sólo hasta 1999 el sector alcanzó el nivel de producción, en términos constantes, que tenía en 1994 y en 1981.

4.- Marco regulatorio de la contratación de la Obra Pública

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. (LAPOyS)⁷ tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución, y control de las Obras Públicas y la prestación de servicios relacionados con las mismas⁸. La Ley define como Obra Pública⁹:

- a) El mantenimiento y la restauración de bienes inmuebles incorporados o adheridos a un inmueble cuando implique modificaciones al propio inmueble
- b) Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina
- c) Los proyectos integrales o llave en mano en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología.
- d) Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del subsuelo; desmontes y extracción y aquellos similares,

⁷ Suárez Salazar, Carlos. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Legislación comparada Federal LAOP 1994 vs. LAOPyS 2000 Titulada y comentada*. Limusa Noriega Editores. ISBN 968-18-6040-3. México2000

⁸ *Op. Cit* Disposiciones Generales, Cáp. I Art. 1. Pp. 21

⁹ *Op. Cit.* Pp.25 y 26

que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo

e) Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales

f) Los trabajos de infraestructura agropecuaria

g) La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten y,

h) Todos aquellos de naturaleza análoga

Asimismo define los Servicios Relacionados con las Obras Públicas¹⁰, como los trabajos que tienen por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de Obra Pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen a estos trabajos, la dirección o supervisión de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir e incrementar la eficiencia de las instalaciones. Quedan incluidos los siguientes conceptos:

a) Planeación y diseño, incluyendo trabajos cuyo objeto es concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de Obra Pública

b) Planeación y diseño, incluyendo los trabajos de concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad de diseño, la arquitectura y el urbanismo que se requieran para integrar un proyecto ejecutivo de Obra Pública

c) Estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito

¹⁰ *Op. Cit.* Pp. 26-28

- d) Estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad, técnico-económica, ecología o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones
- e) Trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente
- f) Trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley
- g) Dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley
- h) Estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones de un bien inmueble
- i) Estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros y,
- j) Todos aquellos de naturaleza análoga

Otras Leyes que afectan al sector de la construcción son:

La Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público¹¹ y su Reglamento¹². A partir del año 2000, las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público fueron separados de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas. Tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes inmuebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las instituciones gubernamentales, empresas paraestatales y demás organismos que las efectúen con fondos del presupuesto federal.

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000 con reformas en 2005 y 2006.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001 con reformas en 2006.

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público¹³. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de México, en materia de: Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos. Son sujetos de esta Ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAyPG) emitida el 11 de julio de 2002, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Asimismo busca fortalecer la democratización del país, así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas. La Secretaría de la Función Pública, en cumplimiento a la LFTAIPG, publica la información señalada en el Artículo 7 en lo relativo a obligaciones de transparencia, en el Portal de Obligaciones de Transparencia

Procedimientos de contratación de la Obra Pública

La LAPOyS en su Título Tercero establece los procedimientos de contratación, y permite tres modalidades, Licitación Pública, invitación cuando menos a tres personas y adjudicación directa. Plantea condiciones de equidad en requisitos y condiciones para todos los participantes e igual acceso a la información relativa a dichos procedimientos.

Establece la obligatoriedad de que los contratos de Obra Pública y de Servicios Correlacionados con las mismas sean adjudicados por medio de licitaciones públicas¹⁴ mediante convocatoria pública para que libremente se presenten propuestas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

¹³ www.ordenjuridico.gob.mx. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002 con reformas en 2007.

¹⁴ *Op. Cit.* Cap. I, Art. 28 De la Obligatoriedad de Licitación Pública. Pp. 59

Las Licitaciones Públicas pueden ser nacionales o internacionales, los licitantes deben acreditar su existencia legal, experiencia y capacidad técnica y financiera requerida de acuerdo con las características de complejidad y magnitud de los trabajos. Se les proporcionan las Bases de las Licitaciones que emiten las dependencias y entidades y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En cuanto a los Servicios Relacionados, los términos de referencia precisan el objeto y alcance del servicio, especificaciones particulares y generales, el producto esperado y la forma de presentación.

Para evaluar las diferentes posturas, la dependencia o entidad convocante establece los procedimientos y criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas. Eventualmente se dan concursos desiertos.

Los concursos por invitación y por adjudicación directa son formas excepcionales a la Licitación Pública. Se otorgan en casos en que hayan quedado desiertos los concursos, cuando se construyen obras militares y de seguridad nacional, derivadas de casos fortuitos o de fuerza mayor como son obras de emergencia cuando hay desastres naturales y en otras circunstancias plenamente justificadas. Este tipo de contratos por lo general tiene un monto limitado a un 20% del presupuesto anual asignado a la entidad.

Instituciones y organismos que contratan Obra Pública y sus mecanismos de control y supervisión

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es evidente que por su propia materia de trabajo, la SCT es una importante generadora de Obra Pública, desarrolla, construye y mantiene el sistema carretero nacional, puertos y marinas, obras de infraestructura hidráulica como presas, sistemas de riego, etc. Por medio del Órgano Interno de Control, tiene como actividad institucional primordial auditar a la gestión pública para impulsar en la SCT la mejora continua de los procesos administrativos y servicios públicos, a través de la detección de áreas de oportunidad, la prevención de prácticas de corrupción e impunidad a través de la difusión de normas, el establecimiento de controles internos y de asesoría, detección de la corrupción a través de auditorías, sancionar las conductas indebidas de los servidores público mediante la adecuada sustentación jurídica de las presuntas responsabilidades y promover el resarcimiento al Estado por los daños y perjuicios ocasionados por incumplimientos o ilegalidades a través de la elaboración de expedientes

debidamente sustentados, promover que la ciudadanía presente quejas, denuncias y peticiones relacionadas con los trámites y servicios de la SCT mediante la disponibilidad de medios de captación, impulsar la debida rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión y los resultados de la institución, mediante el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, así como atender las inconformidades que presenten los contratistas y proveedores, cuando sean afectados en sus intereses durante las licitaciones públicas realizadas por la Secretaría.

La SCT lleva a cabo numerosas auditorias tanto técnicas como financieras y administrativas¹⁵ para el mejor control y seguimiento de los contratos de construcción adjudicados, las cuales pueden ser de diversos tipos: Integrales, específicas, de Programas, de Seguimiento, de Desempeño y Adicionales.

PEMEX como la primera empresa paraestatal nacional también es una importante generadora de Obra Pública. De ella dependen todos los trabajos de exploración, explotación, producción de hidrocarburos y sus derivados, su distribución y comercialización, así como de proporcionar los servicios relacionados con su actividad.

En este sentido, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 publicado el 22 de abril de 2002, tiene como propósito transformar a la Administración Pública Federal en una organización moderna, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población. En concordancia con los objetivos y lineamientos generales de dicho programa, se creó el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos¹⁶ cuyos objetivos se orientan a: Prevenir conductas irregulares y fortalecer valores éticos en el personal; restituir la credibilidad y confianza interna y externa en la organización, a través

¹⁵ La auditoria es el examen de las demostraciones y registros administrativos. El auditor observa la exactitud, integridad y autenticidad de tales demostraciones, registros y documentos, es el examen de todas las anotaciones contables a fin de comprobar su exactitud, así como la veracidad de los estados o situaciones que dichas anotaciones producen. Es la actividad por la cual se verifica la corrección contable de las cifras de los estados financieros; es la revisión misma de los registros y fuentes de contabilidad para determinar la razonabilidad de las cifras que muestran los estados financieros emanados de ellos. Auditoría administrativa es un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de una empresa, institución o departamento gubernamental, o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo de sus recursos económicos, humanos y materiales.

¹⁶ www.pemex.org.mx Petróleos Mexicanos

de transparentar sus operaciones y rendición de cuentas; desarrollar, implantar y difundir mecanismos de control y de mejora continua; y lograr una mayor eficiencia, eficacia, rentabilidad, innovación y competitividad de la institución. Contiene un Código de Conducta, programa de transparencia, Comisión Consultiva de Abastecimiento, información sobre adquisiciones, Obra Pública, resultados de participación externa, contratos de adquisiciones entre otros aspectos. Practica controles y auditorías de manera similar a la SCT.

La Secretaría de Economía¹⁷ difunde en su página de Internet los Programas Anuales de Adquisiciones y Obras Públicas de los Programas de la Administración Pública Federal (PAAAS-PAOP), a efecto de que las empresas conozcan de manera anticipada la demanda de bienes, servicios y obra pública de las dependencias y entidades gubernamentales y programen su posible participación en los procedimientos de compras del sector público

Prácticamente todas las demás Secretarías de Estado y empresas paraestatales también construyen Obra Pública y sus procedimientos son similares a los antes descritos.

Simultáneamente existen instituciones y organismos que contribuyen al seguimiento y control de la Obra Pública:

Secretaría de la Función Pública¹⁸. Tiene como acciones prioritarias: Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas. Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública. Inhibir y sancionar las prácticas corruptas. Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno. Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF. Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es una institución al servicio de la sociedad que tiene la encomienda de garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado. A partir de la entrada en

¹⁷ www.se.gob.mx. Secretaría de Economía

¹⁸ www.sfp.gob.mx Secretaría de la Función Pública

vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información.

5.- Conclusiones

La industria de la construcción ha manifestado un importante repunte, una vez superada la crisis del 94. En los años subsecuentes la construcción de vivienda, especialmente de interés social fue el soporte del sector; a partir del 2000, con la estabilidad macroeconómica y los cambios y firmeza del sector financiero, el crédito llegó tanto a las empresas como a los compradores de vivienda en todos sus niveles así como de otros bienes inmobiliarios. El gobierno ha continuado con su papel de promotor de la Obra Pública y los inversionistas privados también han fortalecido a esta importante industria.

El gobierno federal ha mejorado de manera importante la legislación al respecto así como los sistemas de seguimiento y control en lo relativo a licitaciones de obra, adjudicación de contratos, aplicación de los recursos, seguimiento administrativo de los contratos, evaluaciones técnicas y económicas (calidad de la obra, tiempos y costos de ejecución, seguimiento de estimaciones, etc.), auditorías financieras enfocadas a verificar el cumplimiento de los contratos y el manejo de los recursos públicos (montos de los contratos, exactitud de los presupuestos, etc.). En construcciones privadas se efectúan auditorías del IMSS-INFONAVIT a obras y a patrones empleadores de obreros de la construcción, auditorías fiscales, etc.

Sin embargo, es imperante continuar el combate a la corrupción en el sector de la construcción ya que distorsiona los ambientes económico y financiero, reduce la eficiencia del gobierno y de las empresas porque permite que personas asuman posiciones de poder a través del patrocinio político más que por sus conocimientos y habilidades e introduce una inherente inestabilidad del sistema político.

Pero hay que ver los dos lados de la moneda. Si por una parte el gobierno ha mejorado la legislación, también se ha aumentado la complejidad de los trámites sin impedir las prácticas de corrupción que aún persisten. Hay estudios y propuestas de mejoras puntuales: La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción los ha planteado en materia de

planeación de la Obra Pública para que trascienda los períodos sexenales o los aún más cortos de las autoridades municipales, en cuanto a la prioridad de contratar a empresas nacionales, entre otras ofertas. También es necesaria la capacitación técnica financiera y administrativa de quienes intervienen en la adjudicación de contratos¹⁹, así como de las personas que juzgan las diferencias legales y técnicas entre las partes, los mediadores de los conflictos y el manejo de Inconformidades, Quejas y Denuncias.

El meollo de la corrupción está en otros terrenos. La Obra Pública es atractiva para la corrupción por el monto de los recursos financieros que conlleva, así se gesta el nombramiento de funcionarios en que prevalece la amistad, el patrocinio político y el nepotismo en lugar de la ética, el conocimiento técnico y las habilidades profesionales; en la discrecionalidad del otorgamiento de contratos, en la vaguedad de las invitaciones y la adjudicación directa de obras, en los sobornos sistemáticos a las autoridades del ramo, en la obra pública para obtener los contratos o para agilizar el pago de las ministraciones parciales y de los finiquitos, en la obra privada para obtener permisos de construcción irregulares, en el privilegio en el acceso a los créditos, en la politización de la planeación y adjudicación de las obras, en la falta de transparencia de la información y muchas otras maneras que todavía prevalecen en nuestro país.

La Secretaría de la Función Pública establece que se han generado nuevas formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos; de esta manera se compromete voluntariamente y de manera corresponsable la actividad gubernamental y la participación ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones y en la demanda de los derechos fundamentales de la población. Una de las formas de participación de la ciudadanía es la Contraloría Social, la cual se define como:

“El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos

¹⁹ Salvatierra Arreguín Hugo. Ley de Obra Pública del DF ¿Reformarse o conformarse? Revista Obras, Grupo Editorial Expansión. ISSN 0185-466X. Año XXXII No. 381, septiembre 2004.

públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes".

La respuesta es la participación activa de los ciudadanos, de las estructuras profesionales, sean cámaras, colegios, de las empresas, de las organizaciones civiles, etc. para exigir transparencia y rendición de cuentas de lo que son los recursos que los ciudadanos ponemos en manos de nuestros gobernantes y el cambio en la ética y valores de los funcionarios públicos, así todos podemos coadyuvar en mejorar y hacer crecer a nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Francis, David R. *Why fighting corruption helps the poor*. Julio 2007
- Gray, Cheryl W. y Kauffman, Daniel. *Corruption and Development*. Finance and Development. Marzo 1998
- Kauffman Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Máximo *Gobernante Matters IV: Agregate and Individual Governance Indicators 1996.2008* Banco Mundial documento WPS4280, julio 2007
- Küing, Hans *Ética Mundial* Foro de Etica Mundial México 2007
- Jensen Olivier, Blanc-Brude Frederic *The handshake, Why do governments and firms sign private sector participation délas?. Evidences from the water and sanitation Sector en Developing Countries*. World Bank Policy Resarch Paper 3937. Junio 2006
- Shah, Anwar. *External Auditing and performance evaluations with special énfasis on detecting corruption*. Local Financial Management
- Suárez Salazar, Carlos. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Legislación comparada Federal LAOP 1994 vs. LAOPy S 2000 Titulada y comentada*. Limusa Noriega Editores. ISBN 968-18-6040-3. México2000
- Suárez Salazar, Carlos y Márquez Rocha, Ricardo. *Procedimientos para ganar un concurso de Obra Pública*. Limusa Noriega Editores. ISBN 968-18-4741-5. México 1993
- Valance, Georges Haussmann le Grand. Editorial Flamarion ISBN: 2-08-211571-2 Francia 2000.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público

PÁGINAS DE INTERNET

- www.worldbank.org Governance Diagnostic Capacity Building
- www.presidencia.gob.mx
- www.ordenjuridico.gob.mx
- www.pemex.org.mx
- www.sfp.gob.mx
- www.se.gob.mx
- www.cmic.com.mx. Firman SFP y CMIC acuerdos para evitar que inversiones en Obra Pública se retasen por Litigios o actos de corrupción
- www.cmic.com.mx. Discurso del Secretario de la Función Pública Germán Martínez Cazares durante la firma de acuerdos con la CMIC y la suscripción de la Declaratoria Conjunta por el Desarrollo de la Infraestructura en México
- www.cmic.com.mx. Becerril, Isabel. *Equidad en Licitación de Obra Pública, piden constructores mexicanos*. Agosto 2007