



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES**

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN ESTUDIOS SOCIOCULTURALES

TESIS

**LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES**

PRESENTA

Roussell Li-erth Toraya Pedroza

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIOCULTURALES

TUTORA:

Dra. Evangelina Tapia Tovar

INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTORIAL:

Dr. Genaro Zalpa Ramírez

Dr. Rubén Macías Acosta

Aguascalientes, Ags., diciembre de 2021

CARTA DE VOTO APROBATORIO
COMITÉ TUTORAL

MTRA. EN C. S. H. MARÍA ZAPOPAN TEJEDA CALDERA
DECANA DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E

Por medio del presente, como **Miembros del Comité Tutorial** designado del estudiante **ROUSSELL LI-ERTH TORAYA PEDROZA**, con ID 59232, quien realizó la tesis titulada: **LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES**, un trabajo propio, innovador, relevante e inédito y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, damos nuestro consentimiento de que la versión final del documento ha sido revisada y las correcciones se han incorporado apropiadamente, por lo que nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que *él* pueda proceder a imprimirla así como continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado.

Ponemos lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, le enviamos un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"Se Lumen Proferre"

Aguascalientes, Ags., a 23 de noviembre de 2021.



Dra. Evangelina Tapia Tovar
Tutora de tesis



Dr. Genaro Zalpa Ramirez
Co-Tutor de tesis



Dr. Rubén Macías Acosta
Asesor de tesis

c.c.p.- Interesado
c.c.p.- Secretaría Técnica del Programa de Posgrado

Elaborado por: Depto. Apoyo al Posgrado.
Revisado por: Depto. Control Escolar/Depto. Gestión de Calidad.
Aprobado por: Depto. Control Escolar/ Depto. Apoyo al Posgrado.

Código: DO-SEE-FO-16
Actualización: 00
Emisión: 17/05/19



DICTAMEN DE LIBERACIÓN ACADÉMICA PARA INICIAR LOS TRÁMITES DEL EXAMEN DE GRADO



Fecha de dictaminación dd/mm/aaaa: 24/11/2021

NOMBRE: Roussell Li-erth Toraya Pedroza ID 59232

PROGRAMA: Doctorado en Estudios Socioculturales LGAC (del posgrado): Procesos Socioculturales

TIPO DE TRABAJO: () Tesis () Trabajo Práctico

TITULO: La cultura de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas del municipio de Aguascalientes

IMPACTO SOCIAL (señalar el impacto logrado): Se desarrolló un modelo metodológico para el análisis de la corrupción colusiva durante el proceso de licitación de obras públicas en el municipio de Aguascalientes, considerando al factor cultural como el elemento fundamental en el estudio.

INDICAR SI NO N.A. (NO APLICA) SEGÚN CORRESPONDA:

INDICAR	SI	NO	N.A. (NO APLICA)	SEGÚN CORRESPONDA:
Elementos para la revisión académica del trabajo de tesis o trabajo práctico:				
SI				El trabajo es congruente con las LGAC del programa de posgrado
SI				La problemática fue abordada desde un enfoque multidisciplinario
SI				Existe coherencia, continuidad y orden lógico del tema central con cada apartado
SI				Los resultados del trabajo dan respuesta a las preguntas de investigación o a la problemática que aborda
SI				Los resultados presentados en el trabajo son de gran relevancia científica, tecnológica o profesional según el área
SI				El trabajo demuestra más de una aportación original al conocimiento de su área
SI				Las aportaciones responden a los problemas prioritarios del país
SI				Generó transferencia del conocimiento o tecnológica
SI				Cumple con la ética para la investigación (reporte de la herramienta antiplagio)
El egresado cumple con lo siguiente:				
SI				Cumple con lo señalado por el Reglamento General de Docencia
SI				Cumple con los requisitos señalados en el plan de estudios (créditos curriculares, optativos, actividades complementarias, estancia, predoctoral, etc)
SI				Cuenta con los votos aprobatorios del comité tutorial, en caso de los posgrados profesionales si tiene solo tutor podrá liberar solo el tutor
SI				Cuenta con la carta de satisfacción del Usuario
SI				Coincide con el título y objetivo registrado
SI				Tiene congruencia con cuerpos académicos
SI				Tiene el CVU del Conacyt actualizado
SI				Tiene el artículo aceptado o publicado y cumple con los requisitos institucionales (en caso que proceda)
En caso de Tesis por artículos científicos publicados				
				Aceptación o Publicación de los artículos según el nivel del programa
				El estudiante es el primer autor
				El autor de correspondencia es el Tutor del Núcleo Académico Básico
				En los artículos se ven reflejados los objetivos de la tesis, ya que son producto de este trabajo de investigación.
				Los artículos integran los capítulos de la tesis y se presentan en el idioma en que fueron publicados
				La aceptación o publicación de los artículos en revistas indexadas de alto impacto

Con base a estos criterios, se autoriza se continúen con los trámites de titulación y programación del examen de grado:

SI
No

FIRMAS

Elaboró:

* NOMBRE Y FIRMA DEL CONSEJERO SEGÚN LA LGAC DE ADSCRIPCIÓN:

Dra. Evangelina Tapia Tovar

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO TÉCNICO:

Dr. Salvador De León Vázquez

* En caso de conflicto de intereses, firmará un revisor miembro del NAB de la LGAC correspondiente distinto al tutor o miembro de comité tutorial, asignado por el Decano

Revisó:

NOMBRE Y FIRMA DEL SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO:

Dr. Alfredo López Ferreira

Autorizó:

NOMBRE Y FIRMA DEL DECANO:

Mtra. María Zapotero Lejón Caldera

Nota: procede el trámite para el Depto. de Apoyo al Posgrado

En cumplimiento con el Art. 105C del Reglamento General de Docencia que a la letra señala entre las funciones del Consejo Académico: ... Cuidar la eficiencia terminal del programa de posgrado y el Art. 105F las funciones del Secretario Técnico, llevar el seguimiento de los alumnos.



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

Oficio: SESEA-ST/073/2021

Asunto: ACEPTACIÓN DE ARTÍCULO

Aguascalientes, Aguascalientes a 24 de marzo del 2021

MTRO. ROUSSELL LI-ERTH TORAYA PEDROZA
P R E S E N T E.

En atención a la facultad que me delega el 32 B del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción como Presidente del Consejo Editorial, me complace comunicarle que el artículo escrito en coautoría con la Dra. Evangelina Tapia Tovar, denominado: "Análisis de la Corrupción Colusiva en el Proceso de Licitación de Obras Públicas" fue autorizado por el Consejo Editorial que presido el día 12 de marzo del 2021. Por lo que será incluido en el primer número de la revista *íntegrus*, correspondiente al periodo de julio a diciembre del 2020.

Agradecido con la atención que le sirva brindar a la presente, me despido quedando a sus apreciables órdenes.

ATENTAMENTE

M. en G.P. AQUILES ROMERO GONZÁLEZ
SECRETARIO TÉCNICO

DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE
AGUASCALIENTES



Elaboró	Revisó	Autorizó
Lic. Ricardo Rivera García Jefe del Departamento de Políticas Públicas de la SESEA	Lic. Claude Julien Pariset Castorena Director General de Vinculación y Políticas Públicas de la SESEA	M. en G.P. Aquiles Romero González Secretario Técnico de la SESEA

C.C.P. Archivo



Agradecimientos

Esta tesis se ha podido lograr gracias al apoyo de muchas personas e instituciones. En primer lugar, me gustaría agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por todo el apoyo que me brindó a lo largo del programa doctoral, a la Universidad Autónoma de Aguascalientes, en específico, al Doctorado en Estudios Socioculturales y al Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, por brindarme la sabiduría de sus docentes e investigadores.

Agradezco a mi comité tutorial conformado por el Dr. Genaro Zalpa Ramírez y al Dr. Rubén Macías Acosta, por el tiempo dedicado al análisis y aportaciones invaluable a mi investigación.

Y por último, el agradecimiento más grande es para mi directora de tesis, la Dra. Evangelina Tapia Tovar, por creer en mí, por su confianza, apoyo y gran dedicación en el desarrollo de este trabajo, ya que sin su ayuda y atinados consejos, no hubiera sido posible culminar esta tesis.

Dedicatorias

Al amor de mi vida, Ana Cristina, por impulsarme a realizar esta tesis, por tu apoyo incondicional, por estar siempre a mi lado y poder juntos lograr lo inimaginable, te amo.

A mi hijo José Emilio, por ser la más grande inspiración en mi vida,
llegaste y mi mundo cambió, te amo.

Índice General

Resumen6

Abstract.....8

INTRODUCCIÓN9

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA Y ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA11

 1.1. La Corrupción a Nivel Internacional, Nacional y Local14

 1.2. Organismos de Lucha Contra la Corrupción28

CAPÍTULO 2. LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CULTURAL.....30

 2.1. La Corrupción en la Obra Pública Mexicana.....30

 2.2. Búsqueda de la Corrupción en los Procesos de Licitación. Estado del Arte.....34

 2.3. ¿Qué es la Corrupción?.....41

 2.4. Teorías Sobre la Cultura.....43

 2.5. La Cultura Como Significación Social de la Realidad.....46

CAPÍTULO 3. MODELO DE ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA. EL ENFOQUE METODOLÓGICO55

 3.1. Diseño de la Investigación.....55

 3.1.1 Pregunta de Investigación.....55

 3.1.2. Objetivos.....56

 3.2. Entrevistas a profundidad56

 3.3. Modelo de Análisis de la Corrupción Colusiva en el Proceso de Licitación de Obras Públicas.....62

CAPÍTULO 4. PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES.....69

 4.1. El proceso de Adjudicación de una Obra Pública75

 4.2. La Asignación Directa y por Invitación78

 4.3. El Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública80

 4.4. El Proceso de Licitación Pública en el Municipio de Aguascalientes.....83

 4.5. El Fallo del Ganador en la Obra Pública88

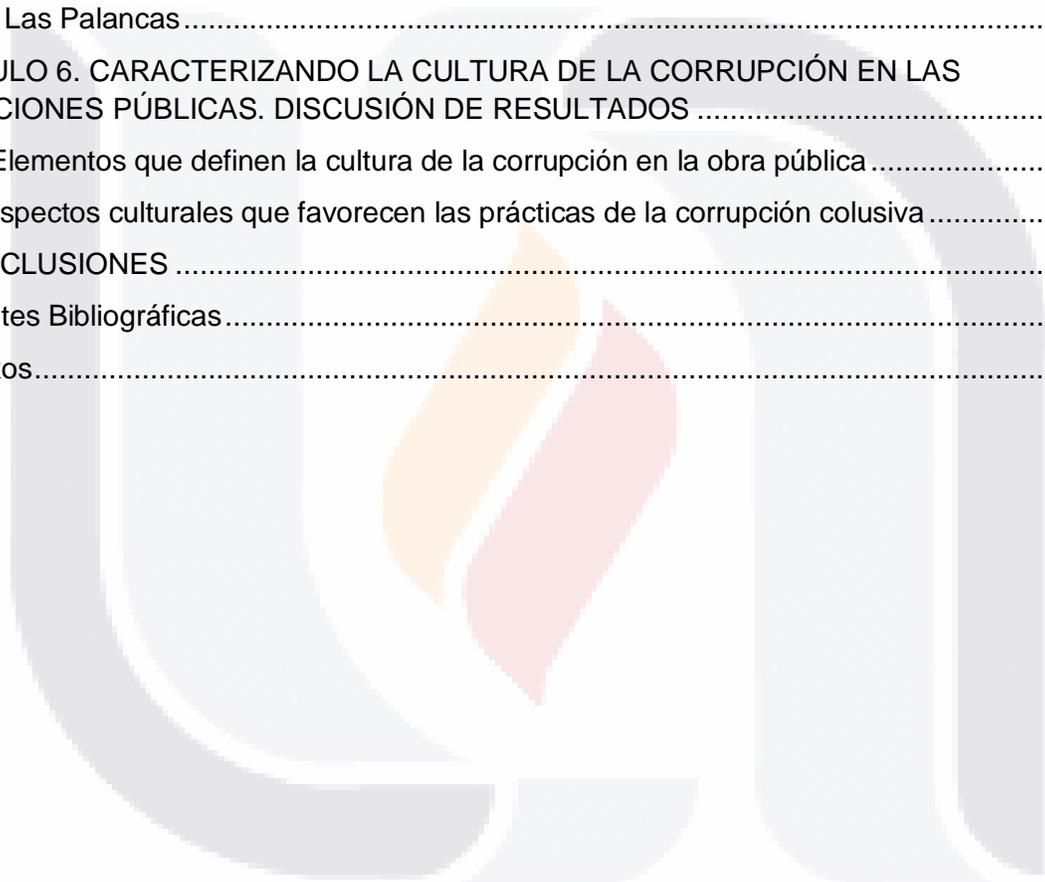
CAPÍTULO 5. LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN LA OBRA PÚBLICA. RESULTADOS.....98

 5.1. Cláusulas Excesivamente Tipificadoras.....98

 5.2. Poca Competencia En Los Procesos De Concesión.....102

 5.3. Cláusulas Irregulares En Los Contratos De Concesión105

5.4. Existencia De Un Intermediario Entre La Relación Principal-Agente.....	106
5.5. Existencia De Reglas Locales Particulares.....	109
5.6. Bienes o Servicios De “Experiencia” Como Objetos De La Concesión.	110
5.7. Antecedentes Del Comportamiento De Los Licitantes o Concesionarios.....	114
5.8. Las Renegociaciones	115
5.9. Amiguismo o Compadrazgo.....	118
5.10. El Nepotismo	121
5.11. Reciprocidad.....	122
5.12. Las Palancas.....	123
CAPÍTULO 6. CARACTERIZANDO LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	126
6.1. Elementos que definen la cultura de la corrupción en la obra pública	127
6.2 Aspectos culturales que favorecen las prácticas de la corrupción colusiva	138
7. CONCLUSIONES	142
8. Fuentes Bibliográficas.....	150
9. Anexos.....	155



Índice de tablas

Tabla 1: Histórico del Índice de Percepción de Corrupción en México21
 Tabla 2: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en México por entidad federativa25
 Tabla 3: Características de los informantes entrevistados.....58
 Tabla 4: Modelo analítico de análisis de la corrupción colusiva.....67
 Tabla 5: Montos máximos tanto para obras públicas como para servicios relacionados con las mismas:79
 Tabla 6: Montos máximos para obras públicas en pesos80

Índice de Figuras

Figura 1: Teoría de la Acción Social 50
 Figura 2: Teoría de la Cultura en el Esquema de la Teoría de la Acción Social 51
 Figura 3: Organigrama de SOPMA 70
 Figura 4: Etapas del fallo y adjudicación de obra pública en el Municipio de Aguascalientes 91
 Figura 5: Evolución del acceso a la información en México (1977 a 2014) 92

Acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CMA	Código Municipal de Aguascalientes
CPEA	Constitución Política de Estado de Aguascalientes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPC	índice de Percepción de la Corrupción
LMEA	Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes
LOPSREAM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios
LOPSREAM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad
NAIM	Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

RAE	Real Academia de la Lengua Española
SFPM	La Secretaría de la Función Pública de México
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SOPMA	Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Aguascalientes
TI	Transparencia Internacional
TM	Transparencia Mexicana



Resumen

Esta investigación estudia uno de los fenómenos más complejos en la sociedad, que tiene presencia en las áreas más importantes de la administración pública, la corrupción; en específico, se analiza el proceso de licitación de obras públicas del municipio de Aguascalientes.

El objetivo principal de esta tesis es estudiar la relación entre la cultura y la corrupción. A través del desarrollo del trabajo se trata de comprender cómo algunos elementos culturales, tanto de los servidores públicos, como de los empresarios de la construcción, en la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Aguascalientes (en adelante SOPMA), estimulan las prácticas de corrupción, y, por ende, afectan a la ciudadanía. Se analiza la complicidad que existe entre el servidor público y los empresarios de la construcción, surgiendo, de esta manera, una corrupción colusiva sustentada en elementos culturales que favorecen el surgimiento de actos que incentivan la obtención de beneficios personales o privados para aprovechamiento de los recursos públicos.

Se analiza la relación entre la cultura y la corrupción de manera comprensiva, desde las experiencias y la visión de los servidores públicos y los empresarios de la construcción. Se puede establecer que existen elementos culturales que se entrelazan para favorecer las prácticas de corrupción colusiva; por un lado, la búsqueda de beneficios privados para el aprovechamiento de las leyes y normas establecidas; y, por otro lado, el estilo de vida, la forma usual de hacer las cosas, que es aprendido y aceptado tanto por el servidor público como por el empresario de la construcción.

La lucha contra la corrupción debe darse desde perspectivas, legales, administrativas y culturales. La corrupción, lejos de ser únicamente un fenómeno jurídico, económico o penal, es también un fenómeno cultural, por lo que hay que intentar entenderlo como si se tratara de un

modo de relacionarse, como un vínculo, o como la formación de sistemas de relaciones sociales con un sentido propio y una lógica particular de acción (Mujica 2009, Zalpa 2013).

Plabras clave: corrupción, cultura, colusiva, obras públicas, licitaciones públicas.



Abstract

This research studies one of the most complex phenomena in society and that has a presence in the most important areas of public administration, corruption. Specifically, the bidding process for public works in the municipality of Aguascalientes is analyzed.

The main objective of this thesis is to study the relationship between culture and corruption. Through the development of the work, it is about understanding how some cultural elements, both of public servants and construction businessmen, in the Secretariat of Public Works of the Municipality of Aguascalientes (SOPMA), stimulate corruption practices, and therefore, affect citizens. The complicity that exists between the public servant and the construction businessmen is analyzed, thus arising a collusive corruption supported by cultural elements that favor the emergence of acts that encourage the obtaining of personal or private benefits to take advantage of public resources.

The relationship between culture and corruption is analyzed from within, the experiences and vision of public servants and construction entrepreneurs. It can be concluded that there are cultural elements that intertwine to favor collusive corruption practices. On the one hand, the search for private benefits acting in a way that takes advantage of the established laws and regulations, and on the other hand, the lifestyle, the way things are used to being done, which is learned and accepted by both the public and by the construction entrepreneur. The fight against corruption must take place from a legal, administrative and cultural perspective. Corruption, far from being only a legal, economic or criminal phenomenon, is also a cultural phenomenon, so we must try to understand corruption as if it were a way of relating, as a link, or as the formation of social relations systems with their own sense and a particular logic of action (Mujica 2009, Zalpa 2013).

Keywords: corruption, culture, collusion, public works, public tenders.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza las variables y el contexto que incentivan actos de corrupción en SOPMA, en específico en el proceso de licitación de obras públicas. Desde nuestra perspectiva la corrupción es un fenómeno bidireccional, en donde el gobierno¹ y empresas privadas² se refuerzan mutuamente, realizando acuerdos y negociaciones al margen de las leyes y normas establecidas.

También, se trata de identificar los espacios que se generan durante el proceso de licitación que constituyen áreas de oportunidad en donde se podría intercambiar información confidencial entre los servidores públicos y los empresarios de la construcción, dándose de esta manera una corrupción colusiva, un acuerdo y unión entre estos dos actores.

A través de una propuesta de análisis metodológico, utilizando las teorías culturales, se trata de explicar que la corrupción política de tipo colusivo va más allá de aspectos administrativos, legales o económicos, ya que es originada por factores culturales entre los agentes involucrados.

De esta manera se observará que las instituciones de gobierno y las empresas de la construcción no son las que cometen los actos de corrupción, sino que son los servidores públicos y los empresarios de la construcción, personas con intereses propios que interactúan con otras personas, las cuales se aprovechan de algunos resquicios o espacios existentes en la legislación.

La interacción entre los servidores públicos y los empresarios de la construcción durante las etapas de concesión de una obra pública, crea una especie de proceso estable y organizado, al margen de la ley, el cual se normaliza y se acepta. A partir de un estudio empírico, es decir, entrevistas a profundidad dirigidas a servidores públicos y empresarios de la construcción que han participado, o participan actualmente, en la asignación de obras, se

¹ En este caso SOMPA.

² En nuestro caso las empresas de la construcción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

esclarece que la corrupción, más que ser un acto aislado de individuos y organizaciones, es parte de las relaciones sociales cotidianas, por lo que tiende a normalizarse y racionalizarse.

En el primer capítulo se expone la perspectiva y los antecedentes generales del fenómeno de la corrupción, desde lo que ha sucedido a nivel mundial, qué está pasando en Latinoamérica, hasta llegar al contexto actual en nuestro país y en específico en el municipio de Aguascalientes.

En el segundo capítulo se expone el marco contextual del problema, se incluye una revisión de la corrupción específicamente en la obra pública mexicana, se analiza el estado del arte, el concepto de corrupción, y se estudia lo que dice la teoría al respecto; de esta manera, se observan las diferentes proposiciones teóricas generales, las teorías específicas, los postulados, los supuestos, categorías y conceptos que servirán de referencia para el estudio de la corrupción.

En el tercer capítulo se expone el modelo analítico metodológico el cual se empleó durante el trabajo de campo y en las entrevistas a profundidad a los servidores públicos de SOPMA y a los empresarios de la construcción. También se incluyen las preguntas de investigación y los objetivos que guiarán el estudio.

En el cuarto capítulo se muestra el proceso de licitación de obras públicas del municipio de Aguascalientes, en el cual podremos analizar el proceso de adjudicación de obras a través de todas sus etapas plasmadas en la Ley.

En el quinto capítulo se analizan los resultados que arrojaron las entrevistas a profundidad y las encuestas aplicadas, tanto a los servidores públicos como a los empresarios de la construcción; por último, en el capítulo sexto, se expresa la discusión de resultados, mostrando, por último, las conclusiones de esta tesis.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA Y ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA

El culto del Estado es el culto de la fuerza.

No hay amenaza más peligrosa para la civilización que un gobierno de incompetentes, corruptos u hombres viles.

Los peores males que la humanidad haya tenido que soportar fueron infringidos por los malos gobiernos.

(Ludwig von Mises)

El problema de la corrupción en México es complejo de entender, atañe a un concepto más profundo de lo que a simple vista podríamos comprobar. Día con día conocemos casos en los que un ciudadano, una empresa, una organización o un político, cometen hechos a los que nosotros llamamos “actos de corrupción”, así como también, sigue siendo una realidad constante el darnos cuenta del aumento en los índices de corrupción. Nuestro país, desafortunadamente, está catalogado como uno de los más corruptos a nivel mundial según Transparencia Internacional (TI).

Dicho fenómeno es uno de los más grandes problemas que hemos tenido que enfrentar a lo largo de la historia. Este problema se identifica en un mayor grado cuando hablamos del gobierno; según Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), la corrupción se entiende como el abuso de los funcionarios públicos para favorecerse a sí mismos, tanto políticamente como económicamente (MCCI, 2016).

La Secretaría de la Función Pública de México (SFPM) define a la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio, y partiendo de dicha conceptualización realiza una clasificación, de acuerdo a su tamaño, expuesta a continuación.

Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

Otra clasificación son los *Actos de corrupción menores:* Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Y por último menciona a la *Corrupción política:* Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (SFPM, 2018).

La acepción del Banco Mundial (BM) es más sencilla, pero a la vez más inclusiva. El uso indebido de servicios públicos para beneficio personal. Esto implica, entre otras cosas, que los empleados de la Administración Pública, utilicen los servicios de manera indebida para enriquecerse, o enriquecer a sus prójimos, abusando del poder público que les fue encomendado. (González de Asís & Mac Lean-Abaroa, 2008, p. 8)

Es decir, que la corrupción es el abuso del poder para el beneficio económico privado, a veces no necesariamente para el beneficio de uno mismo, sino para intereses partidarios, familiares, o de clase. El BM desglosa el concepto, y hace hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa.

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define a la corrupción de la siguiente manera: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, es una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2019). Para ciertos autores es importante remarcar que el uso de los

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

medios y recursos públicos para obtener beneficios privados se realiza por fuera de la ley³, es decir, atenta contra un orden moral y jurídico (Concha, 2015). Además, los actos de corrupción impiden que las instituciones cumplan con los objetivos y las metas sociales para las que fueron diseñadas.

Para TI, la corrupción es el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. TI distingue entre la corrupción de pequeña escala y la corrupción de gran escala (Parker, Berthin, De Michelle, & Mizrahi, 2004).

Para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos (Organización de las Naciones Unidas, 2004).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se encuentran el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias (Parker, Berthin, De Michelle, & Mizrahi, 2004).

Debido a la gran diversidad de definiciones sobre corrupción, se puede establecer que es un fenómeno muy complejo, por lo tanto, se tomará un tipo de corrupción que encaja perfectamente en el objetivo de esta investigación, nos referimos a la corrupción colusiva; según Casar (2015) la corrupción colusiva de carácter político es el conjunto de “conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública),

³ Aunque no siempre es así, la corrupción se puede dar dentro del marco legal establecido.

reclutamiento de altos impuestos” (Casar, 2015, p. 32). Esta definición será una de las bases para el análisis de esta tesis, por lo tanto, la estaremos retomando durante todo el documento.

Una vez que analizamos algunas definiciones de corrupción, a continuación, se muestra la corrupción desde el ámbito internacional hasta el ámbito nacional y por último al local, es decir, Aguascalientes.

1.1. La Corrupción a Nivel Internacional, Nacional y Local

La corrupción es uno de los problemas que más afecta a los países a nivel internacional según TI (Parker, Berthin, De Michelle, & Mizrahi, 2004). Este fenómeno genera grandes deterioros, no solo económicos sino también sociales; se trata de un lastre, un cáncer que va carcomiendo las estructuras funcionales de un país. Lo más alarmante es que provoca una pérdida de confianza en las instituciones, en el gobierno y en las personas que lo representan, contribuyendo de esta manera al crecimiento de sociedades desiguales, pobres y poco democráticas.

La lucha contra este fenómeno es igualmente un tema polémico y multifacético, pero, no es sino hasta la década de los años noventa, del siglo pasado, que se comienzan a realizar acciones concretas de manera internacional para el combate de dicho problema. Ugalde (2002) menciona que la corrupción es un problema arraigado en las comunidades políticas desde hace cientos de años, no obstante, fue apenas hasta la década de los noventa cuando surgieron diferentes iniciativas para llevar a cabo acciones transnacionales para combatirla, tanto al interior de los Estados como de manera coordinada en el ámbito internacional. Una de esas acciones es lo realizado por el BM y por TI, los cuales se analizan a continuación.

El Banco Mundial y su participación en la transparencia

Entre finales del siglo XX y principios del XXI, la mayoría de los países se enfocaron en analizar y desarrollar reformas a las cuales se les ha llamado “de primera generación”, dichas reformas se orientaron en resolver problemas de carácter democrático, en específico, con la distribución

de riqueza y el acceso al poder público. Sin embargo, en los últimos años los temas centrales en los cuales se están enfocando las políticas públicas en los gobiernos tienen que ver con la buena gobernanza, la calidad en la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas; a estos temas se les ha denominado “de segunda generación”⁴. En este sentido, los gobiernos a nivel internacional han enfocado sus esfuerzos en transparentar sus actividades, sobre todo las que tengan que ver con la aplicación de recursos económicos, para lo cual han desarrollado medios que permitan acceso a la información con la finalidad de garantizar que dichos gobiernos se desarrollen de manera democrática, responsable y sobre todo eliminando actos de corrupción para que de esta manera se genere confianza en la ciudadanía, en especial en el uso y aplicación de los recursos públicos y económicos.

Desafortunadamente, la confianza que se debería tener en los gobiernos no se ha logrado, encontrando la respuesta en los actos corruptos que envuelven a los funcionarios y representantes de la administración pública. Sin embargo, el fenómeno de la corrupción no es propio de nuestros tiempos, sino que ha estado presente desde épocas ancestrales; desde el nacimiento mismo del hombre nos hemos dejado corromper por circunstancias diversas.

Un esfuerzo a nivel internacional es lo desarrollado por instituciones como el BM, el cual ha fomentado estas actividades “de segunda generación”, en específico el combate a la corrupción por medio de la transparencia y el acceso a la información pública. Los estudiosos e investigadores Peter Eigen y James D. Wolfensohn, son un ejemplo de esos esfuerzos.

Eigen, siendo funcionario del BM, participó en investigaciones y estudios que se realizaban en materia de corrupción; a raíz de estos estudios es que decide separarse del BM y fundar una organización que sería una de las referencias internacionales en la lucha contra el fenómeno de la corrupción: TI, la cual se fundó en el año de 1993. Según Reyes Heróles (2008), los principios de la recién institución creada eran:

⁴ En cuanto a las reformas estructurales de tercera generación, se hace hincapié en un gobierno más abierto.

La corrupción no sólo es un problema moral o ético sino además es un gran obstáculo al desarrollo de las naciones. La corrupción además es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente, sin ningún tipo de consideraciones diplomáticas o políticas. Sólo así podrían encontrar soluciones de carácter científico. (p. 11)

TI creó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual se sigue calculando. Dicho índice se basa en los resultados de una encuesta que se aplica a distintos países por diversas instituciones, los resultados se presentan de manera anual. Según Reyes Heróles, las encuestas se dirigen a tres niveles: población abierta, empresarios y analistas (Reyes Heróles, 2008).

En concreto, los estudios de corrupción son muy recientes, surgen en la última década del siglo pasado, básicamente como parte de los esfuerzos realizados para afrontar la creciente corrupción, así como por el proceso globalizador internacional y el desarrollo del comercio internacional; a continuación, pasaremos a analizar en específico a TI, la cual ha sido un referente en la lucha contra estos fenómenos.

Transparencia Internacional

Un primer intento internacional por afrontar a la corrupción fue TI; se fundó en Alemania en el año de 1993 por Peter Eigen, como ya lo mencionamos. Es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada al combate de la corrupción a nivel nacional e internacional; ha sido reconocida por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. Trabaja con el sector privado y con organizaciones internacionales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para fortalecer el marco político y legal de los negocios internacionales. Mientras la Secretaría Internacional dirige la agenda internacional de la

organización, más de 100 Capítulos Nacionales en distintos países encabezan el movimiento de TI a nivel de base⁵ (Transparencia Mexicana [TM], 2019).

Un instrumento que utiliza TI para la medición de la corrupción a nivel internacional es el IPC, el cual se publica desde el año de 1995; dicho índice mide la percepción de este fenómeno en una escala de 0, muy alta percepción de corrupción, a una de 100, muy baja percepción o ausencia de corrupción. Dicho índice obtiene datos de 17 encuestas en donde se analizan temas tales como acceso a la información, conflicto de intereses y aplicación de leyes anticorrupción (Transparencia Mexicana [TM], 2019).

El índice clasifica 180 países y territorios según las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción en el sector público; en el año 2019 el índice concluyó que más de dos tercios de los países obtienen una puntuación inferior a 50, y que la puntuación media es de 43. “Tal como ocurría en años anteriores, los datos demuestran que, pese a algunos avances, la mayoría de los países todavía son incapaces de reducir la corrupción de forma efectiva en el sector público”. (TI, 2020)

En los últimos seis años, varios países mejoraron de manera significativa su puntuación en el IPC, incluidos Costa de Marfil, Senegal y el Reino Unido, mientras que otros descendieron de posición, como Siria, Yemen y Australia.

Para el año 2019, Nueva Zelanda y Dinamarca ocuparon la primera posición, con una puntuación de 87 puntos cada uno, seguidos por Finlandia (86), Singapur (85), Suecia (85) y Suiza (85). Los países en las calificaciones más bajas son Somalia, Sudán del Sur y Siria, con puntuaciones de 9, 12 y 13, respectivamente. A estos países los siguen muy de cerca Yemen (15), Venezuela (16), Sudán (16), Guinea Ecuatorial (16) y Afganistán (16).

Según TI para el 2019, Europa Occidental y la Unión Europea es la región con la puntuación más alta, con una media de 66/100. Por su parte, África Subsahariana es la región

⁵ En el caso de México, en el año de 1999 se funda Transparencia Mexicana, la cual es una organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de reformas a las políticas públicas y cambios en las actitudes privadas de los ciudadanos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con la puntuación más baja, con una media de 32 puntos. Ambas regiones mantuvieron las mismas calificaciones del año anterior.

Además, el análisis de los resultados del índice realizado por TI profundizó en la relación entre los niveles de corrupción, la protección de las libertades periodísticas y la participación de la sociedad civil. Encontramos que casi todos los periodistas asesinados desde 2012 murieron en países con altos niveles de percepción de corrupción.

De acuerdo con TI para el año 2020, México se ubicó en el puesto 124 entre 180 países con un IPC de 31 puntos, cuando en la anterior edición ocupamos el sitio 130, con un IPC de 29 puntos. México mejoró en este ranking mundial, aunque seguimos siendo el país peor evaluado entre los 37 integrantes de la OCDE, así como el penúltimo entre las naciones que conforman el G-20, solo después de Rusia.

Para el año 2020, el índice lo siguen encabezando Dinamarca y Nueva Zelanda, seguidos de Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza en la segunda posición, mientras que al fondo se ubican Sudán del Sur y Somalia. México se encuentra al nivel de países como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán.

América Latina y la Corrupción

Como ya se vio en el apartado anterior, uno de los factores que determina la lucha contra la corrupción es el fomento a la transparencia. Según el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), para que una información sea transparente debe contener por lo menos los siguientes atributos:

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas).

- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera). (Ríos, 2016, p.365)

Estos atributos mencionados deben estar sostenidos por una base institucional fuerte. La existencia de elevados niveles de corrupción se atribuye, en buena medida, a la calidad del marco institucional de un país, o bien a un bajo grado de legitimidad y eficacia o, a debilidades existentes en el diseño de incentivos y penalizaciones del marco jurídico relacionados con el fenómeno de la corrupción. De esta manera, y sumado a lo anterior, la corrupción constituye a su vez una causa importante de la pérdida de legitimidad gubernamental en las democracias, sobre todo en América Latina.

Es precisamente la lucha contra estos factores lo que ha provocado reformas y actividades en favor de la transparencia en la región sur de América. Por esa razón, se implementó un sistema económico basado en el libre mercado y en reglas de competencia claras, así como la evaluación del grado de fortaleza de sus instituciones, dentro de un marco de legitimidad, que garanticen una lucha eficaz contra la corrupción. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado disminuir los índices de corrupción en los países de esta región.

Según TI, América Latina no logra salir de la zona roja del IPC. En su informe para el año 2020, revela que la percepción de la corrupción en el sector público en los países latinoamericanos sigue siendo muy alta a pesar de haber logrado ciertos avances. La organización resalta la creación de legislaciones fuertes, como en Chile, y la investigación a personajes de alto nivel como en Ecuador y Perú. No obstante, estos avances no son generalizados y no constituyen políticas integrales que aborden las causas históricas y estructurales de la corrupción en la región.

La lucha contra la corrupción en la región de América Latina es contrastante, cuando en algunos países se realizan esfuerzos más serios, mientras en otros no es así. La voluntad política sufre de variaciones importantes entre países y eso podría explicar el estancamiento de la región. Los países que consideran esta cuestión como prioritaria y actúan con un aparato

legislativo eficaz, mediante el consenso y la participación política, logran mejorar sus puntuaciones rápidamente. En contraste, los países que no consideran este tema como prioritario, empeoran cada año.

TI recomienda que se apliquen cambios de fondo sobre el “financiamiento de la política, de las contrataciones públicas y del fortalecimiento de instituciones jurídicas independientes” (TM, 2019, s/p) para que se puedan notar cambios reales.

La Corrupción en México

Una vez analizado el panorama internacional y de América Latina en el tema de corrupción, ahora toca analizar el caso en específico de México. A pesar de los esfuerzos por establecer un nuevo sistema anticorrupción, México no ha podido superar su posición en el IPC 2020 publicado por TI⁶. En esta misma clasificación, la calificación de México para el 2020, es de 31 puntos, en una escala que va de 0 a 100, donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado.

Esto ubica al país en la posición número 124 de 180 países evaluados en materia anticorrupción para el año 2020. A nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe, por debajo de Brasil, Argentina, y Colombia; y ocupando la misma posición que Bolivia. Es, además, junto a Rusia, el país peor evaluado del G20 y el peor evaluado de la OCDE.

El IPC se calcula desde el año 2001, a continuación, se muestran los resultados históricos del IPC de México desde ese año 2001, hasta los últimos resultados correspondientes al año 2020:

⁶ La última versión es el IPC de 2020, publicado en enero de 2021, clasifica a aproximadamente 180 países en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio) según la situación determinada para cada país entre mayo de 2019 y mayo de 2020.

Tabla 1: Histórico del Índice de Percepción de Corrupción en México

AÑO	IPC	RANKING MUNDIAL
2020	31	124
2019	29	130
2018	28	138
2017	29	135
2016	30	123
2015	35	111
2014	35	103
2013	34	106
2012	34	105
2011	30	100
2010	31	98
2009	33	89
2008	36	72
2007	35	72
2006	32	70
2005	35	65
2004	36	64
2003	36	64
2002	36	57
2001	37	51

Elaboración propia con base a los datos obtenidos de Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2020.

Transparencia Mexicana (TM) es el capítulo para México de Transparencia Internacional. Bajo un enfoque de derechos humanos, genera propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este problema. Su experiencia abarca desde la medición del impacto de la corrupción en trámites y servicios públicos hasta el análisis específico de riesgos de corrupción en sectores como las de las contrataciones públicas o el sector energético. (TM, 2019)

Los principales objetivos de TM son:

Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. Para ello, busca mejorar la comprensión de dicha cultura, así como los retos que una ética social supone. En este sentido, la discusión ética no trata sólo de la convicción interior, sino también de una nueva relación con la colectividad.

Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores. No todo puede estar normado. Es por ello que TM se interna en el terreno de la cultura cívica y los valores de los mexicanos. Entender los valores de transparencia y respeto a la legalidad que, tanto el sistema educativo, como los medios y la familia transmiten, es una tarea esencial para producir una nueva cultura en contra de la corrupción.

Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción. Tanto en el ámbito internacional, a través de TI, como en los distintos estados del país, TM busca establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción.

Mantener una vocación de servicio y asesoría. Los objetivos de TM incluyen la generalización de medidas exitosas para combatir la corrupción. Para ello, busca asesorar a los organismos involucrados en decisiones con riesgo de corrupción, con información y acciones concretas que permitan reducirlo.

Definir algunas de las acciones necesarias para fortalecer la constitucionalidad de la vida pública y privada en el país. Se trata de generalizar la defensa de la legalidad como una forma institucionalmente eficaz y económicamente rentable de participar en sociedad. (TM, 2019, s/p)

De 2000 a 2010 TM realizó cada dos o tres años una encuesta para determinar el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) en México, referida a los pagos que los ciudadanos realizaban para servicios que deberían ser gratuitos; publicó los resultados evaluando por separado a cada una de las 32 entidades federativas. A partir de 2011, ha sido el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) la institución encargada de realizar esta evaluación cada dos años mediante la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).

De acuerdo a los resultados de los 5 reportes emitidos por TM en los años 2000, 2002, 2005, 2007 y 2010, el cohecho y el soborno son los actos de corrupción con la mayor

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

conurrencia, y se dan sobre todo en la aplicación de la Ley de Vialidad y Reglamentos de Tránsito. En términos monetarios para el año 2010, los actos de corrupción se elevaron a 32 mil millones de pesos en “mordidas” lo que representa 200 millones de actos de corrupción, en específico de agentes de policía y tránsito en todo el país.

Según TM (2018) los tres indicadores nacionales que registran la mayor corrupción en los servicios públicos son: evitar una infracción de tránsito, estacionarse en vía pública controlada por particulares y evitar que se lleven o sacar un automóvil del corralón.

El INCBG es considerado la primera serie histórica de corrupción en el país, utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción. Permite valorar los cambios en materia de corrupción en servicios públicos y trámites para los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. Asimismo, mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados. Para la conformación del INCBG 2010 más de 15,300 hogares fueron entrevistados en todo el territorio nacional; en dichas entrevistas los hogares mexicanos reportaron más de 200 millones de actos de corrupción en dichos trámites y servicios, como ya se había mencionado.

Estos trámites y servicios van desde el pago de impuestos, la atención en salas de urgencias médicas, la obtención de cartillas militares, pasaportes, constancias de estudios, solicitar un permiso para abrir un negocio, verificación vehicular, llevar un caso en un juzgado; hasta la obtención y regularización de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, alumbrado y pavimentación.

Otros resultados del INCBG 2010 precisan que en 10.3 de cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite o accedió a un servicio público, los hogares pagaron “mordida”. También que el costo económico de la corrupción en México rebasó los 32 mil millones de pesos, cifra que significó un incremento de 5 mil millones de pesos en comparación con 2007. Los 32 mil millones de pesos en los que se valuó el costo de la corrupción en México, es una cifra similar al presupuesto anual de una Entidad Federativa como Sinaloa.

Más datos que arrojó este estudio, señalan que México pasó de 197 millones de actos de corrupción en 2007 a 210 millones en 2010; además de que mientras en 2007 se erogó un promedio de 138 pesos por cada acto de corrupción, en 2010 este pago llegó a 165 pesos.

Estos actos de corrupción de acuerdo a TM, representaron un impuesto adicional de más de 14% sobre los ingresos promedio de los hogares mexicanos y 33% de los ingresos para quienes reciben un salario mínimo. Así mismo, se comentó que, de acuerdo al análisis de los datos recabados, la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3. Es decir, que por cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite o servicio se registraron 10.3 casos de corrupción.

Los estados en donde se presentaron mayores actos de corrupción de acuerdo al INCBG 2010 fueron: Guerrero, Hidalgo, Colima y Oaxaca mientras que los que mejoraron su índice fueron: Baja California Sur, Yucatán y Morelos. Sin embargo, de acuerdo al estudio de TM las entidades que siguieron ocupando los primeros lugares en el Índice de Corrupción fueron: Distrito Federal y Estado de México. A continuación, se muestra una tabla donde se expone el INCBG del año 2001 al 2010:

Tabla 2: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en México por entidad federativa

No.	Entidad federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5.0
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
NACIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Transparencia Mexicana. (TM, 2019)

Corrupción en Aguascalientes

Como se puede apreciar en la Tabla 2, Aguascalientes se ha ubicado en los cinco estados de la República Mexicana en donde existe una menor percepción de corrupción del año 2001 al año 2010, esto de acuerdo al INCBG efectuado por TM.

Según el INCBG, los primeros veinte trámites por los que hay que pagar algún tipo de compensación económica son:

Trámite para trabajar o vender en la vía pública, trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas sociales del gobierno, trámites para llevar o presentar un caso en un juzgado, visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos, realizar un trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento, realizar un trámite para ingresar a trabajar al Gobierno, solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios, solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al registro público de la propiedad, trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial, trámite de predial, trámite para la conexión de teléfono, obtención de agua de pipas de delegaciones o municipio, servicios de recolección de basura en la delegación o municipio, trámite de la cartilla militar o exención del servicio militar, recibir correspondencia, trámite para la obtención de acta de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro civil, trámite de verificación vehicular, trámite para obtener la licencia para conducir, trámite para conexiones de luz a domicilio, trámite para la obtención de créditos o préstamos en efectivo para casa, y negocio o automóvil en instituciones públicas. (TM, 2019, s/p)

En el caso del Estado de Aguascalientes, los trámites que incrementaron su índice desfavorablemente fueron:

Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial, obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores, atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital, conexión o reconexión de luz a domicilio, y obtener agua de la pipa de la delegación o municipio (TM, 2019).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Datos más recientes a cerca de la corrupción en Aguascalientes son los publicados por el INEGI, a través de la ENCIG⁷, en sus datos del año 2019. El objetivo fundamental de esta encuesta es brindar información obtenida de una población mayor a 18 años, en específico de los siguientes tópicos gubernamentales: “Trámites, pagos, servicios públicos, contacto con autoridades” (INEGI, 2019, p. 3).

Adicionalmente, se busca generar estimaciones sobre la prevalencia de actos de corrupción y la incidencia de los mismos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. Esto con el fin de proveer información al público en general y ofrecer elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias. Medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos básicos y bajo demanda durante 2019, captar información sobre las características de los servicios públicos básicos y bajo demanda, reunir información sobre la condición de realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades en ciudades de cien mil habitantes y más durante 2019 y diversos atributos de calidad, medir la percepción sobre la situación de la corrupción en México durante 2019, medir la percepción sobre el grado de confianza que la población tiene tanto en personas presentes en su entorno, como en instituciones públicas y de la sociedad civil, generar estimaciones sobre el número de víctimas y actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades realizados durante 2019, y generar estimaciones sobre el grado de interacción de la población con las autoridades gubernamentales a través de medios electrónicos. (INEGI, 2019, p. 3)

De manera concreta y general en Aguascalientes, “71.5% de la población de 18 años y más,

⁷ La última versión es del año 2019, la cual se levantó del 04 de noviembre al 20 de diciembre del 2019. Su objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporte elementos para la toma de decisiones de política pública

refirió que la inseguridad y delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido de la corrupción con 44.1%, y la pobreza con 35.1%” (INEGI, 2019, p. 40).

Como nos podemos dar cuenta la corrupción, de acuerdo al INEGI, para el año de 2019, configuraba como uno de los dos principales problemas en el Estado. Por otro lado, el “81.9 % de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción en su entidad son muy frecuentes o frecuentes” (INEGI, 2019, p. 41).

1.2. Organismos de Lucha Contra la Corrupción

En respuesta a los múltiples casos de corrupción y al impulso de algunas reformas en materia de su combate, cabe destacar el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en nuestro país. Ya desde la década de los noventa, en México se habían efectuado esfuerzos divididos y un tanto aislados para combatir la corrupción. La propuesta del SNA es que las instituciones dedicadas a combatir la corrupción coordinen sus esfuerzos en un esquema de pesos y contrapesos capaz de detectar y corregir prácticas sistemáticas de corrupción. Una de las propuestas de campaña del expresidente Enrique Peña Nieto fue la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, la cual sirvió para plantear la necesidad de un organismo autónomo, con facultades plenas de investigación y penalización de los delitos de corrupción.

Para la creación del SNA el senado de la república emitió 4 leyes nuevas: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Y se reformaron 3 leyes: el Código Penal Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Con la emisión y reforma de estas leyes se crearon nuevas responsabilidades y sanciones tanto para funcionarios públicos como para civiles y personas morales:

En atención a lo previsto en el artículo 113 Constitucional, el SNA es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité. (SFP, 2017, p. 4)

Las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, y son la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia. El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el DOF las leyes secundarias que dan vida al SNA.

El SNA es una instancia descentralizada que coordina a las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal para castigar, prevenir e investigar la corrupción en México, tanto la corrupción política como la pública y la policial.

Una vez que se han analizado los antecedentes de la corrupción a nivel internacional, nacional y local, así como el nacimiento del SNA, a continuación, se expone a la corrupción desde una perspectiva cultural, en él se analiza el estado del arte en relación a la corrupción, el concepto de corrupción y el marco teórico, el cual será la base para el estudio de la corrupción en esta investigación.

CAPÍTULO 2. LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA CULTURAL

En un nivel aún más profundo, una sociedad que comienza a perder la conciencia de que ciertas acciones son siempre moralmente incorrectas es una sociedad que, podría afirmarse, se ha encaminado por una senda anti-humana contraria a la civilización. Esto afianza la necesidad de que todos los miembros de la sociedad luchen contra la corrupción, especialmente en los campos moral y cultural
(Gregg y Schenone)

En el presente capítulo se analiza a la corrupción desde una visión cultural; en él se expone, primeramente, el contexto actual de la corrupción en la obra pública mexicana, para después mostrar el estado del arte, el concepto de corrupción, y, finalmente, se estudia lo que dice la teoría al respecto, de esta manera se observan las diferentes proposiciones teóricas generales, las teorías específicas, los postulados, los supuestos, categorías y conceptos que servirán de referencia para el estudio de la corrupción.

2.1. La Corrupción en la Obra Pública Mexicana

Uno de los factores claves para impulsar el desarrollo de un país es la inversión pública empleada en obras que benefician a la sociedad. De esta actividad depende la construcción de hospitales, escuelas, urbanización, carreteras, ductos para combustibles, suministro de agua potable, entre otros servicios. Para la realización de estas obras los gobiernos acuden a las concesiones, las cuales son definidas a continuación:

Las concesiones se consideran como un tipo de contrato celebrado entre instituciones

del sector público (concedente) y agentes del sector privado (concesionario) mediante las cuales el gobierno transfiere el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de un bien o la presentación de un servicio público. (Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín, 2019, p. 379)

Como lo mencionan estos autores, el principal objetivo de los gobiernos al realizar estas concesiones es el de prestar un bien o servicios público a la ciudadanía, ya sea de manera directa o indirecta.

Según investigaciones de la organización México Evalúa (2016)⁸, la obra pública es un sector en específico muy vulnerable a la corrupción en nuestro país, y no solo en México sino en el resto del mundo. La obra pública en México tiene problemas. No somos buenos ejecutores de estos proyectos. En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se dio a la tarea de investigar la ejecución de 80 proyectos llevados a cabo entre 1999 y 2010. A partir de su análisis encontró que todos habían tenido “ajustes sustantivos” durante su ejecución, tanto en monto de recursos, como en tiempos. En promedio, las obras aumentaron de precio en 36.3% y se tardaron 126% más de lo programado para concluirse. Sin duda, un proceso de ejecución accidentado está relacionado con mala planeación, malos diagnósticos, estudios previos de rentabilidad y factibilidad malhechos y un sin fin de tropiezos en el ciclo completo de vida de la obra pública. El problema es tan grave que la inversión en infraestructura física puede llegar a destruir en lugar de generar valor.

Este es un sector particularmente vulnerable a la corrupción en nuestro país y el resto del mundo. Por ello, si nos proponemos combatir la corrupción, tenemos que concentrar los esfuerzos en este ámbito. Acompañar la gran transformación en marcha de las instituciones del Estado mexicano para combatir la corrupción, con medidas puntuales

⁸ Es una organización no gubernamental nacida en el año 2015, se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados.

que reduzcan los riesgos en estos espacios de particular vulnerabilidad. (México Evalúa, 2016, p. 2)

Algunos casos emblemáticos en donde se han presentado actos de corrupción en la obra pública en México son: Odebrecht, la estela de luz, constructora OHL México, grupo Higa, tren México-Querétaro, paso Express y el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM).

El ámbito de la construcción no es la excepción; por el contrario, abundan ejemplos de malos manejos como es el caso de la Estela de Luz, millonaria construcción edificada para celebrar los 200 años de la Independencia de México, cuyo costo fue entre cuatro y seis veces superior al presupuestado, afectando la imagen del presidente Felipe Calderón, quien en su campaña electoral enarboló la bandera contra la corrupción. (Tapia, 2020, p. 248)

Desafortunadamente, a lo largo de la historia de México se ha tenido que padecer este problema, casos como los de El negro Durazo, hasta la Casa Blanca del expresidente Enrique Peña Nieto:

El caso más extremo fue el de la construcción de El Partenón de El Negro Durazo durante el sexenio de José López Portillo, que se constituye como uno de los grandes monumentos a la corrupción; o la Casa Blanca, inmueble del presidente Enrique Peña Nieto y su entonces esposa, adquirido al grupo Higa, beneficiado con 80 contratos del gobierno. (Tapia, 2020, pp. 248 y 249)

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2018), la industria de la construcción en nuestro país es la cuarta actividad económica que mayor valor agregado genera a la producción. Además, es el tercer sector más importante en cuanto a generación de empleo: crea aproximadamente seis millones de puestos de trabajo directos y tres millones indirectos. En total, esta industria tiene una presencia en el mercado de 2.4 billones de pesos al

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

año, 77% corresponde al sector privado y 23% al sector público. Del 23% que utiliza el sector público 77.1% es gasto federal y 22.9% corresponde a gasto de los estados.

A nivel federal, el gasto neto en obra pública durante 2017 fue de 4,837,512.3 millones de pesos lo que equivale al 19.95% del gasto total. De acuerdo las cifras anteriores, se vuelve fundamental que dichos recursos se gasten de la mejor manera posible, es decir, de forma transparente, efectiva y fiscalizable. Sin embargo, ese no es el caso. La construcción de infraestructura en México tiene abundantes ejemplos de retraso y sobre costos, como ya lo vimos en los casos anteriores.

La ASF realizó un diagnóstico en 2012 sobre los principales problemas que presenta la obra pública en México al ser fiscalizada. Por medio de un análisis a 80 contratos de inversiones físicas relativos a proyectos de infraestructura con un monto individual superior a los 100 millones de pesos entre 1999 y 2010, la Auditoría encontró patrones de fallas sistemáticas en las contrataciones, lo que repercute de forma negativa para la sociedad, pues el gasto se ejerce de manera ineficiente y no se cuenta con las obras a los costos y en los plazos originalmente proyectados.

De acuerdo a la ASF (2012), los principales problemas señalados en dicho diagnóstico pueden resumirse como: 1) Modificaciones recurrentes respecto de las previsiones originales, 2) Incrementos importantes en el monto de inversión y 3) Prórrogas en el plazo de contratación, ejecución y puesta en operación.

El Índice de Fuentes de Soborno 2008, elaborado por Transparency International, señala que en México 38% de ejecutivos de empresa que tienen contacto con el sector público mexicano, hacen uso de las relaciones personales y familiares para obtener contratos públicos; mientras que 32% ofrecen sobornos a políticos de alto nivel o partidos políticos, e igual porcentaje a funcionarios de bajo nivel para acelerar los trámites. (Tapia, 2020, p. 253)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En concreto, la corrupción en la obra pública no solo se refleja en daños económicos al erario público, y por ende al ingreso y calidad de vida de la ciudadanía en general, sino que genera la existencia de un sistema “normalizado” en el cual se premia a los más corruptos, tal y como lo menciona Tapia (2020):

Significa también que el favoritismo en los contratos públicos lleva a malas decisiones, alentando la competencia en los sobornos más que en la calidad y el precio, y se convierte en una barrera para quienes no pueden o no quieren pagar los sobornos; el sistema premia a los corruptos por sobre los honestos. (p. 255)

2.2. Búsqueda de la Corrupción en los Procesos de Licitación. Estado del Arte

La corrupción es un fenómeno complejo y conlleva un gran número de causas y efectos, toma distintas formas, se puede clasificar en diferentes tipos, niveles dentro de escenarios múltiples y contextos diversos.

Como ya se mencionó, para los fines propios de esta investigación se tomará como referencia la definición de corrupción propuesta por el PNUD, el cual nos dice que “corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos” (Organización de las Naciones Unidas, 2004, s/p). En este mismo sentido, también se trabajará con la concepción que la SFPM tiene a cerca de la *Corrupción política*: “Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (SFPM, 2018, s/p). Estas dos definiciones vistas dentro del concepto de corrupción colusiva, propuesto por Casar (2015), Arellano y Castillo (2019), la corrupción colusiva de carácter político son las “conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos” (Casar, 2015, p. 32).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

A continuación, se muestran los principales estudios realizados en específico del tema de la corrupción política, en concreto de la corrupción en la obra pública.

En cuanto a los estudios realizados en específico en el Estado de Aguascalientes, no se logró identificar alguna investigación que estuviera directamente relacionada a la corrupción en la obra pública, lo que sí se logró encontrar son algunas investigaciones formales que tratan el tema de corrupción, como por ejemplo una tesis doctoral llamada: “La cultura de la corrupción en el sector público” realizada por Jorge Leonardo Reyes Martínez en el año 2015, en específico trata de estudiar los aspectos negativos que se tienen al desempeñar una función pública dentro de las dependencias gubernamentales, teniendo como resultado actos de corrupción. En dicha investigación se analiza el gobierno municipal, como lo son las dependencias de Seguridad Pública Municipal, Unidad Única de Verificación y Contraloría Municipal.

Otras investigaciones formales encontradas en el Estado de Aguascalientes son las desarrolladas por Evangelina Tapia Tovar y Genaro Zálpa Ramírez; en específico, estos investigadores han analizado al fenómeno de la corrupción desde el punto de vista sociocultural.

A nivel nacional e internacional podemos encontrar pocas investigaciones al respecto, en concreto se logró ubicar a tres organizaciones no gubernamentales que están desarrollando trabajos interesantes, una es MCCI, otra es México Evalúa y por último el Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. En estas organizaciones se lograron identificar los siguientes proyectos de investigación en relación al tema:

METROPO: antídoto vs. la corrupción. En esta investigación se desarrolla una evaluación de la transparencia proactiva o automática de los principales documentos de la política pública de inversión y de contratación en materia de obra pública a nivel federal en México. Está elaborada por Mariana Campos de la organización México Evalúa.

Ojos a la Obra: Tres casos de contrataciones públicas: Nuevo aeropuerto, tren Toluca y Paso Exprés. En esta investigación se analiza la transparencia, eficacia y eficiencia de estos tres grandes proyectos de infraestructura pública. Está elaborado por equipo de la organización México Evalúa.

Estudio sobre el combate a la colusión en compras públicas en América Latina. El objetivo de esta investigación es analizar las legislaciones de compras públicas de los países latinoamericanos del Centro Regional de Competencia para América Latina y escoger algún estándar que refleje las mejores prácticas internacionales que eviten la colusión en los procedimientos de compras públicas, utilizando ejemplos concretos que ayuden a ilustrar cómo reducir y/o evitar esta práctica. Dicha investigación fue desarrollada por Aitor Ortiz Romero y Adriana Hernández Segura, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Económico A.C (CIDE).

Más valor en la contratación de obra pública. En esta investigación se abordan los principales problemas de la política de contratación de obra pública y se evidencia que el empleo de excepciones se ha vuelto la regla general, como el permitir que se realicen obras sin planeación adecuada y completa o con procedimientos de contratación distintos a la licitación pública. Esta investigación es desarrollada por Mariana Campos y Diana Nava, de México Evalúa.

El gasto público contra la discrecionalidad. En esta investigación se analizan diversos factores que propician que el gasto público en México sea inadecuado y de mala calidad. El análisis sugiere que existe excesiva flexibilidad en el uso de los ingresos excedentes, que se acompaña de falta de transparencia y rendición de cuentas. Esta investigación fue hecha por Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz, de México Evalúa.

Descifrando la caja negra del gasto. En esta investigación se abordan los problemas de las fases tempranas del ciclo del gasto: la presupuestación y su ejercicio. Se desarrolló por

Mariana Campos, Esther Ongay y Osvaldo Landaverde, de México Evalúa y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C.

También se encontraron las siguientes investigaciones, cabe aclarar que en específico al tema de la corrupción en la obra pública casi no se encontró información, sin embargo, se incluyen investigaciones que tienen alguna relación con nuestro tema principal:

Corrupción en las instituciones. Un llamado urgente de renovación y transparencia. En esta investigación se busca problematizar la corrupción institucional desde una perspectiva sistémica. Fue desarrollado por Sonia Brito Rodríguez y Álvaro Ramis Olivos, y fue publicado en la Revista Veritas.

Corrupción institucional. En esta investigación se analiza el concepto de la corrupción individual y cómo es que se traslada dicho concepto a la corrupción institucional. Es escrito por Olof Page, fue publicado en la Revista Veritas.

Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public Compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. En esta investigación se aborda el estudio de la corrupción pública en España a través de la nueva visión del Public Compliance, entendido como la simbiosis entre la ética pública y los elementos desarrollados en los programas de cumplimiento normativo en las empresas como mecanismos que permitan construir una estrategia anticorrupción en las Administraciones Públicas. Fue desarrollado por Elena Gutiérrez Pérez investigadora de la Universidad de Alicante en España.

Corruption in public procurement causes, consequences and cures. Esta investigación proporciona una introducción al debate internacional y a las experiencias con la corrupción relacionada con las adquisiciones públicas, así como a las recomendaciones sobre medidas anticorrupción que pueden mejorar los procedimientos de licitación. Fue desarrollado por Tina Soreide, profesora investigadora especialista en corrupción en la Escuela de Estudios Económicos de Noruega.

Preventing corruption in public procurement. Esta investigación nos muestra una propuesta de cómo mejorar la integridad y la corrupción en la contratación pública. Fue desarrollado por la OCDE.

En el año 2020, se publicó el libro *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales de la corrupción colusiva en el sector público*. Esta obra está editada por Manlio Castillo y David Arellano, tiene por objetivo analizar la corrupción, como una construcción social sistematizada e institucionalizada. En este libro se pueden analizar distintos estudios sobre la corrupción política, en específico se puede encontrar un análisis a cerca de la corrupción colusiva en el área de las obras públicas, la cual nos servirá de base para la propuesta metodológica de análisis de la presente investigación.

En síntesis, y después de realizar una investigación exhaustiva acerca del tema principal de esta tesis, se lograron identificar estas investigaciones, tanto a nivel nacional como internacional. Podemos concluir que el tema de la corrupción es un tema relativamente nuevo dentro de los estudios sociales, ya que, como ya se analizó en los antecedentes de este documento, la corrupción se empieza a estudiar apenas en la década de los 90 del siglo pasado. En específico, en cuanto a la corrupción en la obra pública, es todavía más limitado el desarrollo de estudios concernientes a este fenómeno en concreto, sin embargo, existen evidencias de su presencia en este sector de gobierno debido a los casos que se han expuesto a través de los medios de comunicación.

Una vez analizado el estado del arte, se muestran a continuación los principales estudios y enfoques disciplinarios a cerca del estudio del fenómeno de la corrupción.

Enfoque y Estudios Sobre la Corrupción

Después de realizar una revisión minuciosa al respecto, se pueden establecer tres tipos de estudios que se enfocan al entendimiento de dicho fenómeno: primeramente, los estudios políticos, en segundo lugar, los estudios antropológicos, y, por último, los estudios económicos. Los estudios enfocados a este fenómeno son muy recientes: “Según Andvig y Fjeldstad el

interés de los científicos sociales por el estudio de este fenómeno se despertó apenas hace veinte años, en los noventa del siglo pasado” (Zalpa, 2013, p. 45).

En relación a los estudios políticos, se han hecho algunas aportaciones en las investigaciones de la ciencia política en donde se analiza el papel de las instituciones gubernamentales en el proceso de modernización. Otra teoría que trata de estudiar este fenómeno es la neomarxista de la dependencia, así como la teoría neo-patrimonialista, la cual se desarrolló en Francia a finales de los años ochenta: “En general, los estudios políticos han señalado que los regímenes autoritarios propician la corrupción, aunque se puede exceptuar a gobernantes dictatoriales honestos que, por el contrario, lo combatan” (Zalpa, 2013, p. 46). Otros estudios políticos apuntan a la relación entre democracia y corrupción, en donde Zalpa nos menciona que no se puede establecer empíricamente una relación a mayor democracia, menor corrupción, puesto que esto depende de muchos otros factores.

Por su parte, la antropología ha abordado el estudio de la corrupción a través de tres temas: uno es la discusión entre lo público y lo privado, otro es el estudio de la práctica del dar y recibir regalos, y el tercero es el de la solidaridad social, la cual genera deberes de reciprocidad que pueden entenderse con prácticas que pueden generar conductas relacionadas con la corrupción.

En cuanto a los estudios económicos enfocados a la corrupción, Zalpa (2013) dice, que pueden existir dos grandes divisiones para abordar el tema, una son los estudios macroeconómicos cuantitativos y la otra los análisis microeconómicos. En concreto, los estudios de esta índole se han centrado más que nada en los niveles de percepción de la corrupción y no los niveles de la misma, tal es el caso del índice de Percepción de la Corrupción que es usado por TI.

Otro modelo dentro del enfoque económico es la Teoría del Principal-Agente. Esta teoría se ubica dentro de la corriente del pensamiento institucionalista económico, se le conoce también como Teoría de la Agencia y surgió en el ámbito de la administración empresarial. Los

impulsores de esta corriente ideológica son los economistas Jensen y Meckling en la década de los 70 del siglo pasado.

Según Jensen y Meckling (1976) parte del supuesto de que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente. El principal, contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar la tarea, el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente. Y aquí empiezan las dificultades (el problema de la agencia). Los primeros trabajos y sus orígenes se centraron en los contratos con las compañías aseguradoras. Algunos ejemplos de relaciones principal-agente pueden ser: el de médico– paciente, el abogado–cliente, compañía aseguradora–asegurado, el jardinero–casero y el mecánico-cliente.

Como se puede observar en todos estos casos planteados, se trata de la delegación de una actividad a otra persona, esto debido a que el principal, de manera hipotética, no cuenta con los conocimientos y ni con la experiencia para poder realizar el trabajo o la actividad encomendada al agente.

De acuerdo con Jensen y Meckling (1976) en general, el agente posee conocimientos que el principal no tiene, es de esta manera que surgen los problemas para seleccionar al agente, negociar el contrato y, sobre todo, tenerlo bajo observación.

La información entre el principal y agente es asimétrica. Quiere decir que el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña, que el principal. La economía denomina esta situación como el problema de la información asimétrica o información oculta (hidden information) o selección adversa (adverse selection). (Jensen & Meckling, 1976, p. 113)

El dilema más importante que se explora en los enfoques del principal–agente es cómo hacer que el agente⁹ actué en el mejor interés del principal¹⁰, en tanto el agente tiene una ventaja de información sobre el principal y un interés diferente de él.

2.3. ¿Qué es la Corrupción?

La respuesta es complicada, el término corrupción es difícil de enmarcarlo y por lo tanto de definirlo. Lo que no es difícil de establecer, es que dicho fenómeno ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, sin importar raza, cultura, sistema político o religión. Existen vestigios desde la antigüedad los cuales nos pueden aclarar la presencia de la corrupción en nuestros antepasados, tal es el caso de actos corruptos de los servidores públicos en las pasadas civilizaciones. Ejemplo de lo anterior es un registro que se tiene a cerca de una ley en contra del soborno en el antiguo Egipto la cual decía: “cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital” (Macías, 2010).

Pero veamos el origen etimológico de la palabra corrupción. La raíz griega es la palabra “*ftarma*”, de hecho, Aristóteles aclara que la tiranía, la oligarquía y la demagogia eran formas corruptas de los gobiernos monárquico, aristocrático, y republicano, respectivamente.

En cuanto a su origen latíno la corrupción tiene su raíz en la palabra “*corruptio*”, la cual la podemos subdividir en el prefijo “*con*”, que es sinónimo de “*junto*”; el verbo “*rumpere*”, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y finalmente el sufijo “*tio*”, que es equivalente a “acción y efecto”, por lo que se puede establecer que “Corrupción”, etimológicamente es la acción y efecto de corromper, depravar, echar a perder, sobornar a alguien, pervertir, dañar (RAE, 2019). De esta manera la corrupción es un mal que afecta, enferma e infecta al cuerpo social, a la estructura funcional de dicha sociedad.

⁹ También conocido como subordinado.

¹⁰ También conocido como jefe.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El concepto, de acuerdo con el diccionario de la RAE, se utiliza para nombrar al vicio o abuso introducido en un escrito o en las cosas no materiales. Explica su uso “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2019).

Otro autor importante dentro del análisis de este fenómeno es Huntington (1990), quien nos especifica que “el problema surge de la pretensión de imponer formas modernas a sociedades tradicionales lo cual hace que se produzca un orden deforme del que surge la corrupción” (Zalpa, 2013, p. 29).

Por otra parte, Escalante (2000), citado por Zalpa (2013,) habla de manera específica de la corrupción política, ubicándola como la descomposición o contaminación que provoca este tipo de corrupción en la sociedad; para Escalante (2000) la corrupción política es “el uso de los recursos y atribuciones de los puestos públicos para proteger o favorecer intereses particulares, mediante decisiones políticas” (En Zalpa, 2013, p. 28). Esta definición se acerca al concepto de corrupción del cual se estará hablando y analizando en la presente investigación, de hecho, es muy parecido a lo planteado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el cual nos dice que la corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.

En este mismo sentido, dichas definiciones son muy parecidas a la concepción que la Secretaría de la Función Pública de México tiene a cerca de la Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

Como ya se mencionó en la primera parte del documento, en los últimos años se ha establecido una nueva definición de corrupción, la cual puede ser muy útil para los fines propios

de esta investigación, nos referimos a la corrupción colusiva. Este tipo de corrupción surge cuando:

Se comete un robo de recursos públicos y daño económico a la administración. La provisión del bien o servicio se oculta porque el agente público percibe íntegra toda la cantidad pagada por el consumidor. Es posible que el precio efectivo sea menor que el oficial, por lo que el coste sería más bajo y no existirían incentivos a la denuncia por parte del consumidor. Es lo que se conoce como un crimen sin víctimas. (Shleifer, 1993, p.606)

De acuerdo con Casar (2015) la corrupción colusiva puede ser de dos tipos, la política y la burocrática. En la corrupción burocrática colusiva se dan “arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos), contratos públicos” (Casar, 2015, p. 32); por otro lado, en la corrupción política colusiva se presentan las “conexiones cercanas entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), reclutamiento de altos impuestos” (Casar, 2015, p. 32).

En concreto, el concepto corrupción, como cualquier concepto que se utiliza en el lenguaje común, es polisémico, y se multiplica cuando éste se redefine en distintas visiones disciplinarias. Un concepto es esencialmente disputable, de acuerdo a Conolly (1993) en tanto es:

1) Un término evaluativo, es decir que acredita un logro valorado (o a su ausencia como es el caso de corrupción); 2) cuando la práctica descrita es internamente compleja, su caracterización implica una multiplicidad de dimensiones; 3) cuando las reglas acordadas y disputadas de su uso son relativamente abiertas. (p. 10)

2.4. Teorías Sobre la Cultura

El marco teórico es la base que sustenta la investigación a desarrollar; proporciona los elementos teóricos que nos ayudarán para analizar el fenómeno de la corrupción. La perspectiva teórica tiene como su principal objetivo dotar de un sistema coherente de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

elementos y conceptos que permitan abordar de una manera adecuada el problema a investigar. De esta manera, trataremos de integrar el planteamiento del problema, las preguntas de investigación y nuestros objetivos con la incorporación de teorías, conceptos, variables, categorías y supuestos los cuales nos ayudarán para dar sentido y referencia al fenómeno a estudiar, la corrupción.

En este apartado se exponen las propuestas teóricas sustentadas, principalmente, en los estudios culturales sobre la corrupción, para luego, en el siguiente apartado, explicar, desde esta perspectiva, la cultura como significación social.

Para Zalpa (2011), el concepto de la cultura ha tenido varios significados en la historia del hombre, sin embargo, es dentro de las Ciencias Sociales donde adquiere un mayor peso e importancia. El vocablo "cultura" proviene del latín cultus, participio de colere que significa cultivar, cuidar del campo o del ganado. Para la edad media, en específico hacia el siglo XIII, la palabra se utilizaba para designar una parcela cultivada, es decir, dentro del ámbito agrícola. A finales de la edad media comienzan a desarrollarse otras concepciones para dicho término, precisamente en la etapa de la ilustración europea, la cual se desarrolla a mediados del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, el término cultura comenzó a utilizarse como sinónimo de civilización, asimilando este concepto con el progreso.

Para el siglo XX, la "cultura" surgió como un concepto central en el área de la antropología, estableciendo que no todos los fenómenos humanos son resultado de la genética. Específicamente, el término "cultura" en la antropología americana tiene dos significados: la evolucionada capacidad humana de clasificar y representar las experiencias con símbolos y actuar de forma imaginativa y creativa; y las distintas maneras en que la gente vive en diferentes partes del mundo, clasificando y representando sus experiencias y actuando creativamente. Ya en la era moderna, en específico después de la Segunda Guerra Mundial, el término se volvió importante, aunque con diferentes significados, en otras disciplinas como estudios culturales, psicología organizacional y la sociología de la cultura.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Dentro de la Antropología Cultural, se puede ubicar la corriente de pensamiento Evolucionista. Dicho pensamiento afirmaba que la cultura se desarrollaba de manera uniforme. Según éste modelo antropológico, todas las culturas y sociedades se rigen por unas mismas leyes históricas que determinan su evolución. Tylor fue su principal representante, y afirmaba que toda cultura evoluciona de simple a compleja y que todas las sociedades pasan por tres grandes etapas: salvajismo, barbarie y civilización.

Tylor, 1871, definió cultura como “el todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, la ley, las costumbres y todas las otras capacidades y los hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad”. (Zalpa, 2011, p. 25). Esta definición tiene un contenido descriptivo y otro universal: todos los pueblos tienen cultura, incluyendo aquellos que son considerados primitivos, porque todos tienen creencias, costumbres, arte, entre otros. Nos dice que Tylor (1986) desarrolló su concepción evolucionista basándose en las observaciones realizadas en un viaje por México. Elaboró una teoría de las supervivencias, según la cual las costumbres ancestrales eran supervivencias de etapas anteriores del desarrollo cultural. Los enfoques teóricos actuales que definen la cultura como costumbres, hábitos o estilos de vida, pueden considerarse todavía como variantes donde el concepto de *cultura* es tan general que no se distingue de otros conceptos como el de *sociedad*.

Ahora pasaremos al análisis de los postulados de la corriente de pensamiento Particularista. Esta teoría criticó abiertamente la idea de que la cultura humana se rige por leyes universales. Se centró en la enorme complejidad de las variaciones culturales para afirmar que era prematuro suponer la existencia de leyes sociales.

Otra teoría que estudia a la cultura es el funcionalismo. El funcionalismo británico no sólo se opuso al evolucionismo, sino que rechazó o hizo un uso distinto del concepto de *cultura*. Malinowski (1974) define cultura: “es el todo integral formado por los instrumentos, los bienes de consumo, las cartas constitutivas de los grupos sociales, las ideas y las artes, las creencias y las costumbres” (p. 44). Para este autor, según Richards (1994), una característica

fundamental del concepto de cultura es que los elementos del todo complejo se organizan en instituciones sociales, pues sólo así pueden constituir un todo integral, y cumplir la función de dar respuesta a las necesidades de los hombres. Malinowski (1974), parte del supuesto de que la función de los elementos de una cultura siempre es la de satisfacer alguna necesidad básica como la alimentación, la producción de bienes, el descanso, la reproducción, la seguridad física, etc.

Otra corriente interesante es la antropología simbólica de Geertz. Este autor desarrolló una teoría que ha tenido una gran influencia en las ciencias sociales: la descripción densa. Plantea a la cultura como significación¹¹. Nos dice este autor:

El concepto de cultura que propugno (...) es esencialmente un concepto semiótico. Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser, por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significados. (Geertz, 1990, p. 20)

El pensamiento de Víctor Turner plantea la idea del ritual, el cual lo define como “una conducta formal prescrita en ocasiones no dominadas por la rutina tecnológica, y relacionada con la creencia en seres y fuerza místicas. El símbolo es la más pequeña unidad del ritual” (Turner, 1980 p. 21). Según Zalpa (2011), el mismo autor dice que un símbolo es una marca, un mojón, algo que conecta lo desconocido con lo conocido, mientras que el signo relaciona cosas conocidas. Turner propone indagar en tres campos de sentido: 1). Interpretaciones indígenas, 2). Significado operacional y 3). Significado posicional.

2.5. La Cultura Como Significación Social de la Realidad

Una vez analizadas las principales teorías culturales, se procede a explicar una de las teorías que será la base del análisis de dicho fenómeno.

¹¹ Una concepción muy parecida a lo planteado por la Teoría Constructivista de Pierre Bourdieu.

Una de las teorías más representativas dentro del análisis cultural es, sin lugar a dudas, “El Constructivismo Estructuralista” o también llamado “El Estructuralismo genético” del pensador francés Pierre Bourdieu quien la diferenciación de las clases sociales, a través de la existencia de un espacio social, el cual está formado por distintos campos, tales como el económico, el cultural, el social, y el simbólico, a los cuales les corresponden respectivos capitales. Bourdieu (1979) explica que dichas clases sociales resultan de la posición ocupada en el espacio social según los capitales que se posean en el presente y la herencia social. La posición que ocupen en el espacio social constituye las condiciones sociales de existencia, lo que producen distintos *habitus*, gustos, prácticas y estilos de vida. La ubicación en el espacio no viene dada fundamentalmente por las «valías» de las personas, sino por la trayectoria seguida por su familia. En cierta manera defiende la existencia de unas trayectorias de clase de las que resulta difícil escaparse, aunque acepta la existencia de desclasamientos, tanto hacia arriba como hacia debajo de las distintas clases sociales.

Dentro de esta teoría se define cultura como el cúmulo de conocimientos, símbolos, hábitos y conductas específicas del tipo científico, artístico y literario. En este sentido, la cultura se podría considerar como una cosa que puede ser adquirida o desechada, acumulada o conservada, e incluso incrementada.

El sentido sociológico de la cultura es aquel que corresponde a un conjunto de valores, de normas y de prácticas alcanzadas y compartidas por una pluralidad de personas. Al establecer esta concepción sobre la cultura, el autor nos aleja de la determinación antropológica fundada por binomio entre naturaleza y cultura. Esta definición sociológica de cultura engloba diferentes acepciones, desde los correspondientes a los llamados bienes culturales, como las prácticas sociales de colectivos o grupos sociales que comparten rasgos culturales en común.

Esta teoría y el marxismo tienen mucho en común en cuanto a su concepción de las élites. Bourdieu comparte la postura marxista de la hegemonía de las élites en la imposición de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los patrones y símbolos culturales en las sociedades. Durante el desarrollo de sus estudios y el pensamiento de este autor, nos podemos dar cuenta de su insistencia hacia la lucha simbólica entre las clases, tratando de imponer sus valores culturales. La cultura dominante supone un trabajo arduo de legitimación de sus valores para que puedan ser apropiados por las culturas subalternas, lo que permite la reproducción de la alta cultura.

Se declara que la cultura no es solamente un código colectivo o un repertorio colectivo de respuestas a problemas compartidos, sino un *habitus* que puede ser definido como un sistema de esquemas interiorizados que permiten engendrar los pensamientos, las percepciones y las acciones que son características de una cultura.

En concreto, el modelo teórico el cual será la base de nuestro análisis rescata los conceptos de estructura, *habitus*, práctica y los planteamientos generales de la teoría general de la acción social, así como del estructuralismo genético de Pierre Bourdieu y el concepto de estrategia de Boudon. El resultado es una perspectiva teórica que pone en el centro la cultura como eje de explicación razonable de los hechos sociales.

Un principio importante el cual hay que aclarar es que “la estructura social es el resultado de la acción humana, y la acción humana es el resultado de la estructura social” (Zalpa, 2011, p. 109). La estructura social y las prácticas sociales son necesarias como unidad, la una no puede existir sin la otra. Esta idea busca superar las distintas concepciones que se han desarrollado al respecto y que han originado visiones dicotómicas de los hechos sociales. La ventaja de esta nueva concepción es que tanto un elemento como el otro: estructura y acción, tienen el mismo peso en la explicación de los fenómenos sociales.

Bourdieu plantea el problema teórico de la existencia de una relación entre las condiciones objetivas de la acción y su aprehensión subjetiva. Las condiciones objetivas de la acción son los elementos que se han construido y reconocido socialmente y que de alguna manera están dados con antelación a la presencia del actor o individuo; en este sentido, el individuo como parte de una sociedad llega a estas condiciones objetivas que le imponen

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ciertas reglas y condiciones a su actuar. La aprehensión subjetiva es la manera en que cada individuo o actor interpreta esas condiciones objetivas, regulaciones, condiciones estructurales y es a partir de esa interpretación que el individuo se desarrolla su acción.

Esto implica una estrecha relación entre teoría y método que puede sintetizarse como sigue: teóricamente hay una relación entre las regularidades objetivas y el significado subjetivo de la acción, que puede enunciarse en términos de la exteriorización de la interioridad y la interiorización de la exterioridad. (Zalpa, 2011, p. 115)

Aunado a lo anterior, Bourdieu encuentra un elemento importantísimo dentro de su planeamiento teórico, el concepto de *habitus*. Dicho elemento lo utiliza con el objetivo de señalar la relación que existe entre la subjetividad de los sujetos y las condiciones objetivas o estructuras objetivas en que se encuentran.

En pocas palabras, se parte del supuesto de que los actores tienen un papel relevante en la definición del significado de la realidad; el mundo es lo que los actores dicen que es el mundo. Dicha labor creativa emerge desde el conjunto de significados institucionalmente objetivados que articulan el orden social, capaz de condicionar y constreñir el proceso de significación social de la realidad. A partir de este momento lo cultural comienza a entenderse como los significados que permiten a los sujetos comprender una realidad socialmente definida. (Tapia, Alemán, & Montelongo, 2021, p. 194)

Otro concepto importante desarrollado por esta teoría es el de agente social. Dicho agente se puede definir como aquel capaz de realizar sus prácticas sociales a partir de una reflexión previa y en términos de sus nociones cotidianas. Los actores sociales se explican su mundo y reflexionan sobre él a partir de su conocimiento común; esta reflexión es lo que permite hablar de agentes y no de sujetos. Según Zalpa (2011), diferencia que para Bourdieu permitió utilizar tanto el concepto de estructura social como de práctica social para explicar los hechos sociales,

conceptos que se median a través del *habitus*, pues ambos elementos: estructura y prácticas, son necesarios para entender el mundo social.

A continuación, se muestran los planteamientos de Bourdieu sobre la teoría de la acción social:

Figura 1: Teoría de la Acción Social



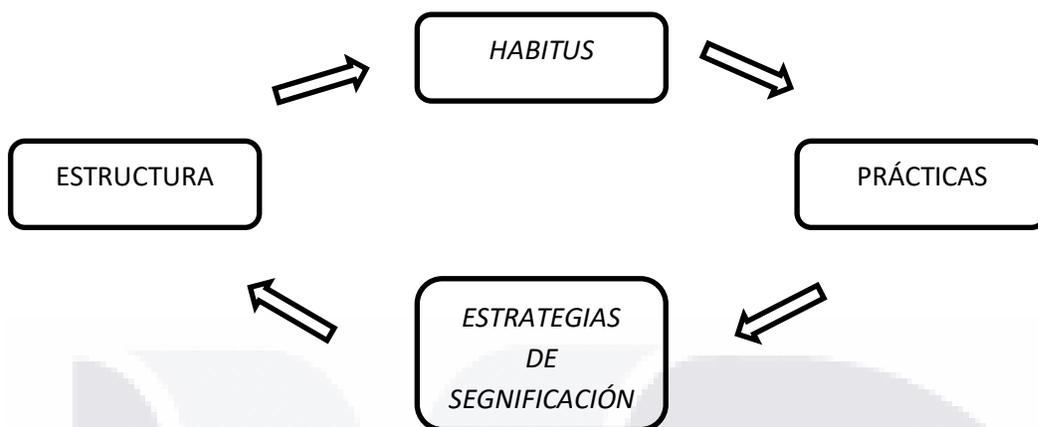
Fuente: Zalpa, 2011, p. 123

El concepto de *habitus*, se construye para pensar el efecto de las estructuras sobre las prácticas, que no es el de la determinación de los agentes como si fueran autómatas o marionetas. La determinación estructural se piensa como realizada a través de un *habitus*, esquema de pensamiento, percepción y acción que posibilita las prácticas propias de un grupo social.

Por lo tanto, la acción social se puede considerar como la influencia que tiene la estructura sobre las prácticas que realizan los agentes, sin embargo, no existe una determinación en esta relación, pues el *habitus* de las personas les otorga un margen de acción que concibe espacio para su reflexión, aunque esta reflexión, muchas veces, no es consciente.

Ahora bien, Zalpa recupera los conceptos de la teoría de la acción social de Bourdieu, pero agrega un concepto que la complementa y que es tomado de la teoría de juegos, estrategias. Ahora el esquema se muestra de la siguiente manera:

Figura 2: Teoría de la Cultura en el Esquema de la Teoría de la Acción Social



Fuente: Zalpa, 2011, p. 183

De esta manera se logra alimentar la teoría de la acción social de Bourdieu, adicionando el concepto de estrategias. Las estrategias son el conjunto de decisiones que los agentes realizan, teniendo como influencia principal su *habitus* y la posición que ocupen en el campo. El concepto de estrategia que se retoma de Boudon y proviene de la teoría de juegos, que más que una teoría de las matemáticas, es considerada por algunos teóricos como una ciencia social (Osborne y Rubinstein, 1994, p. 1-2, recuperados por Zalpa, 2011).

Las estrategias son las decisiones que los jugadores toman y que los llevan a actuar de una determinada manera. Las estrategias que implementan los jugadores tienen como objetivo obtener en el juego el resultado que esperan, que pueden moverse entre ganar, perder, minimizar las pérdidas y maximizar las ganancias (minimax), empatar o hasta alargar el juego sin llegar a un resultado que lo finalice.

Según Hargreaves Heap y Varoufakis (1995), los elementos que hay que considerar para el desarrollo de la teoría de juegos son: i) que la acción de los jugadores es racional, ii) que hay un conocimiento común de los jugadores acerca de lo que es racional, por lo que se puede esperar que los jugadores actúen racionalmente (alineamiento de las creencias) y, iii) los jugadores tienen el mismo poder.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En relación a la racionalidad de los jugadores existen reportes desde la sociología y la antropología que ponen de manifiesto que “una gran parte de las acciones realizadas por los miembros de una sociedad se llevan a cabo por costumbre o por adecuarse a las normas que rigen la vida en sociedad, independientemente de su racionalidad” (Zalpa, 2011, p. 136).

Bajo esta perspectiva, se puede señalar que la estrategia de los jugadores no siempre es racional. Los teóricos de juegos han mostrado apertura para pensar que la acción social puede tener alguna influencia del contexto social. Por lo tanto, las estrategias se podrían considerar como acciones no del todo racionales y que pueden traer como resultado efectos no buscados¹², de esta manera se podría entender cómo las prácticas sociales generan el cambio o la reproducción social. La propuesta de Zalpa (2011), es que “[...] para entender la acción social como razonable, el concepto de estrategia se revela como un elemento fundamental que nos permite explicar cómo la reproducción y el cambio de las estructuras depende de las prácticas, pero no necesariamente de las voluntades de los agentes”. (p. 146).

Una vez planteada la base teórica para esta investigación, y entrelazando dichas concepciones con el de la cultura, se puede establecer que la cultura es, por lo tanto, una construcción social de la realidad, en tanto edifica el sentido de las cosas en función de las estructuras que están dadas en esa cultura específica. Tomando en cuenta lo anterior, la visión de tomar a la cultura como la significación social de la realidad, es pertinente diferenciar entre conocimiento y creencias. Específicamente las creencias tienen un papel decisivo en la conformación de las acciones humanas, ya que son una manifestación de una cultura determinada, en la cual determinados actores se encuentran inmersos.

Las expresiones culturales de un determinado grupo, son una construcción que se realiza a partir de la acción social que realizan los sujetos miembros de ese grupo, del significado y las motivaciones de lo que hacen y del por qué lo hacen.

¹² Como podrían ser los actos de corrupción.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es por todo lo anterior que se acogerá la definición de la cultura como significación social de la realidad y su relación con la acción social, ya que se trata de encontrar los sentidos que tienen las prácticas sociales y las formas de hacer las cosas.

En concreto, y para los términos propios de esta investigación, nos basaremos en la definición y concepción de cultura, tomada de Zalpa (2011):

La cultura se define como la “significación social de la realidad”, donde se enfatiza el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social, y la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales, donde la concepción de cultura se ubica en una teoría general de la acción social que, como un mapa, posibilita teorizar las estructuras, las prácticas, y su relación mediada por los conceptos de *habitus* y de estrategias, de tal manera que sea posible pensar el efecto de las estructuras sobre las prácticas de una manera no voluntarista. Éste mapa teórico posibilita también pensar tanto el cambio como la reproducción social. (p. 12)

De esta manera, y encuadrando esta teoría al fenómeno estudiado, se puede establecer que la corrupción más allá de expresar un sentido negativo culturalmente hablando, se puede investigar desde un enfoque en los procesos de significación que los sujetos le atribuyen a su vida cotidiana, es decir, cómo dichos sujetos perciben su realidad, ya sea de manera positiva o negativa:

Este hilo argumentativo aplicado al análisis de la corrupción conduce a sostener que, en vez de un legado cultural deficiente, integrado por un conjunto concreto, específico, inmutable, de valores, creencias y costumbres, el problema puede investigarse desde una perspectiva enfocada en los procesos de significación que llevan a los sujetos a percibir ciertos comportamientos, ciertas maneras de hacer y relacionarse en la vida cotidiana, como deshonestos en algunos casos, y como muestras de solidaridad,

lealtad y ayuda en otras tantas ocasiones. (Tapia, Alemán, & Montelongo, 2021, pp. 194-195)



CAPÍTULO 3. MODELO DE ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA. EL ENFOQUE METODOLÓGICO

Dada la naturaleza oculta e ilegal de los actos de corrupción no es posible establecer mediciones directas de esta, por lo que siempre se opta por elegir mecanismos indirectos a fin de obtener aproximaciones de lo que podría conformar el complejo fenómeno de la corrupción (Arellano y Flores)

3.1. Diseño de la Investigación

En el este apartado se expone la estrategia metodológica, en ella se incluye el modelo de análisis de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obra pública, el cual será la base para el desarrollo de esta tesis; antes de explicar lo anterior, se exponen las preguntas de investigación, así como los objetivos que guiarán el estudio.

3.1.1 Pregunta de Investigación

En relación a lo ya planteado hasta el momento, podemos identificar las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué características culturales se presentan en la interacción entre actores del proceso de licitación de obras públicas, que podrían generar incentivos para que se cometan actos de corrupción?
- ¿Cuáles son los espacios u oportunidades que se presentan en el proceso de licitación de obras públicas que podrían generar actos de corrupción?

3.1.2. Objetivos

- Identificar las características culturales que se presentan en la interacción entre actores en el proceso de licitación de obras públicas que estimulan la ocurrencia de actos de corrupción.
- Detectar los espacios u oportunidades que se presentan en el proceso de licitación de obras públicas que podrían generar actos de corrupción.

Para desarrollar la presente tesis se diseñó una investigación de tipo cualitativo, ya que para tratar de alcanzar el objetivo, que es identificar las características culturales que se presentan en la interacción entre actores en el proceso de licitación de obras públicas que estimulan una orientación positiva hacia la corrupción y se contraponen a las normas que en principio deberían de inhibirla, fue necesario un estudio profundo a cerca de los elementos culturales que se dan, tanto en funcionarios de SOPMA, como entre los constructores que participan o participaron en una licitación.

Los informantes en esta investigación son los funcionarios de SOPMA y empresarios de constructoras participantes en las licitaciones. Para tener un acercamiento a las formas de negociación entre ellos, se utilizó la entrevista a profundidad, para obtener información de primera mano. El fenómeno de la corrupción es difícil de estudiar, ya que representa un problema grave del cual las personas no quieren sentirse relacionadas y por lo tanto es complicado invitarlos a participar.

3.2. Entrevistas a profundidad

Las entrevistas comprendieron un periodo de septiembre de 2019 a marzo del 2021. Se realizaron 8 entrevistas en total, tres a personal administrativo de la Secretaría de Obras Públicas y otras tres a empresarios que participan o han participado en las licitaciones públicas

del Municipio de Aguascalientes y dos a personas que estuvieron como empleados en SOMPA y también como empresarios de la construcción.

El criterio para terminar con la aplicación de las entrevistas se dio cuando los comentarios emitidos por los funcionarios públicos en las últimas entrevistas, así como las respuestas de los constructores comenzaron a ser repetitivos, con información que ya nos habían proporcionado con anterioridad. Es aquí donde Glaser y Strauss (2002) incorporan el criterio de Saturación Teórica como el criterio para determinar cuándo dejar de muestrear los distintos grupos de relevancia de una categoría. Saturación, aquí, significa que no se hallan datos nuevos a través de los cuales se puedan desarrollar más cuestiones.

Para la selección de los informantes, se empleó un muestreo estratégico o de juicio. Llamado así porque el investigador sigue su propio juicio en la elección de las unidades de la población que compondrán la muestra. Su elección depende de la creencia de que pueden aportar información de interés o relevante para los objetivos de la investigación. Deberán de ser informantes heterogéneos (que representen distintos puntos de vista sobre el problema de investigación) y accesibles (que quieran hablar).

A continuación, se muestran las características de los entrevistados:

Tabla 3: Características de los informantes entrevistados

Código	Fecha	Descripción	Edad (años)	Duración
FH1	Septiembre 2019 y enero 2020	Funcionario Obras Públicas. Hombre	27	120 min
CH1	Septiembre 2019	Constructor. Hombre	52	110 min.
CH2	Octubre 2019	Constructor. Hombre	28	78 min
FM2	Octubre 2019	Funcionario Obras Públicas. Mujer	29	106 min
CM3	Noviembre 2019	Constructor. Mujer	48	50 min
FH3	Noviembre 2019	Funcionario Obras Públicas. Hombre	33	28 min
FCH1	Mayo-noviembre 2020 y marzo 2021	Funcionario y constructor. Hombre	63	230 min
FCH2	Mayo-noviembre 2020	Funcionario y constructor. Hombre	65	180 min

Elaboración propia.

En ésta parte del desarrollo de la tesis nos enfocamos al análisis del fenómeno de la corrupción en el proceso de licitación de obras públicas, a través de la entrevista cara a cara con personas que han participado o que participan actualmente en dicho proceso. Esto con el propósito de obtener de manera directa, es decir, de primera mano, relatos espontáneos sobre situaciones (De Souza, 2003) consideradas como corruptas, para lo anterior se diseñó una guía de entrevista a profundidad, la cual nos sirvió para entablar la plática cara a cara y la obtención de la información directamente de los actores en los procesos de licitación (ver Anexo 1). Con base en lo anterior se tratará de construir los rasgos fundamentales de la cultura de la corrupción dentro del objeto de estudio.

La investigación cualitativa va más allá de la simple cuantificación u operacionalización de variables, es mucho más profunda, y toma en consideración aspectos que los métodos cuantitativos no consideran, como lo son los motivos y aspiraciones del sujeto y objeto de estudio, algo totalmente innovador en su momento para los estudios sociales, es por eso que para el estudio de un fenómeno tan complejo como lo es la corrupción resulta necesario la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

aplicación de un enfoque cualitativo “...el abordaje cualitativo profundiza en el mundo de los significados de las acciones y relaciones humanas, un lado no perceptible y no captable en ecuaciones, medias y estadísticas” (De Souza, 2003, p. 18)

El objetivo de la investigación cualitativa es el desarrollo de conceptos que ayuden a comprender los fenómenos sociales en medios naturales, estableciendo una importancia crucial a las intenciones, experiencias y opiniones de todos los participantes, tal y como lo menciona De Souza (2003). De esta manera, en los enfoques cualitativos, es muy importante un procedimiento que dé un carácter particular a las observaciones. Bajo este enfoque se establece una interrelación mutua, entre el objeto y sujeto de estudio, por lo que no importa tanto la generalización de sus conclusiones, sino la peculiaridad del fenómeno estudiado, de tal modo que se establecen, entre los elementos constituyentes, relaciones dependientes, dialógicas y participativas, donde el investigador se sumerge en la realidad para captarla y comprenderla. La investigación cualitativa tiene varias técnicas ya que recoge una gran variedad de datos e información, y una de esas técnicas es la entrevista a profundidad.

De esta manera, el desarrollo de las entrevistas en nuestra investigación pasa a ser la etapa más importante de la misma, ya que se realizará un estudio profundo de los elementos culturales que orillan a los funcionarios públicos a realizar actos de corrupción dentro del proceso de licitación de obras públicas, siendo la entrevista a profundidad la técnica a desarrollar para el cumplimiento del objetivo de la investigación.

Al tipo de entrevista más comúnmente empleado en investigación cualitativa se le denomina *entrevista en profundidad*. Con esta denominación se pretende dejar claro el interés por la obtención de información no superficial, que ahonde en los temas relevantes y que sea persistente en el propósito de interrogar con exhaustividad. (Tójar Hurtado, 2006, p. 248)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Por lo tanto, la participación en la entrevista por parte del investigador es fundamental para el desarrollo y acogida de datos cruciales para el entendimiento del fenómeno de la corrupción, tal y como lo menciona Flick (2012):

En la investigación cualitativa, la persona del investigador tiene una importancia especial. Los investigadores y sus competencias comunicativas son el instrumento principal de recogida de datos y de cognición. A causa de esto, no pueden adoptar un rol neutral en el campo y en sus contactos con las personas a las que van a entrevistar u observar. Por el contrario, tienen que asumir o recibir la asignación de roles y puestos, a veces de forma vicaria, a disgusto o ambas cosas. (p. 69)

Para poder lograr las entrevistas a profundidad es necesario obtener la autorización de las personas a las cuáles se entrevistará. Por lo que es fundamental poder aclarar que dicha investigación es meramente para términos académicos y que la información obtenida es confidencial.

En una institución como la administración social, los investigadores con su interés de investigación se definen como clientes. Como clientes, el investigador tiene que hacer su petición en términos formales. Esta petición, sus implicaciones (la pregunta de investigación, los métodos, el tiempo necesario) y la persona del investigador tienen que pasar por un *examen oficial*. (Lau y Wolff obtenido de Flick 2012, p. 70).

Cabe aclarar que el investigador, bajo estas circunstancias, es visto como un ente extraño a la organización, es por eso que las entrevistas deben ser, en una primera instancia, con personas con las cuales se tenga confianza, y que tengan información relevante, a través de contactos que faciliten su acceso, ya que, si se solicita directamente a SOPMA pudiera ser un tanto más complicado, tal y como lo menciona Flick (2012):

...esto significa que la autorización o apoyo para la petición por una autoridad superior puede producir en primer lugar desconfianza en la persona que va a ser entrevistada (¿Por qué esa autoridad superior está a favor de esta investigación?). Por otra parte, el

respaldo de otras personas (por ejemplo, colegas de otra institución) facilita el acceso.

(p. 70)

Una vez logrado el acceso a personal de la SOPMA, y teniendo la autorización debida para las entrevistas, es fundamental encausar las entrevistas a los funcionarios públicos participantes en el procedimiento de licitación de obras, así como a los empresarios participantes. “Cuando el investigador ha tenido acceso al campo o a la institución en general, se enfrenta al problema de cómo llegar a las personas dentro de él, que son lo más interesante” (Flick, 2012, p. 72)

En concreto, la parte de la negociación, tanto con el personal de SOPMA como con los empresarios de la construcción, es crucial para el buen desarrollo de las entrevistas a profundidad, dicha metodología requiere de una negociación fina y acertada a cerca de los objetivos de la investigación y de su impacto positivo en el entendimiento del fenómeno de la corrupción, el investigador se enfrenta: “...al problema de negociar la proximidad y la distancia en relación con la persona o personas estudiadas. Los problemas de la revelación, la transparencia y la negociación de las expectativas mutuas, los propósitos y el interés son relevantes también”. (Flick, 2012, p. 74)

La técnica de la entrevista como parte del método de investigación que se propone desarrollar en el presente estudio, pasa a ser el motor activo de la generación y análisis de la información y de la propia investigación. Como una muestra de ello Denzin (2001) señala que en la actualidad cerca del 90% de la investigación social utiliza entre sus herramientas la entrevista, una de las herramientas cualitativas fundamentales. En efecto, al decir de Norman Denzin (2017), hoy estamos en una sociedad de la entrevista, tomando una idea de Atkinson y Silverman (1997), lo que trasciende al campo de la investigación (Tomado de Sisto Vicente 2008).

Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a una máquina que solo recoge datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un

protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas. “Debería ser algo parecido, en cuanto a espontaneidad y familiaridad, pero, teniendo en cuenta que, en una entrevista en profundidad quien pregunta debe estar en un segundo plano, y quien responde, el protagonista, en primero” (Tójar Hurtado, 2006, pp. 248-249).

3.3. Modelo de Análisis de la Corrupción Colusiva en el Proceso de Licitación de Obras Públicas

En los últimos veinte años, y por el impacto del nacimiento de la Nueva Gestión Pública, los gobiernos han adoptado medidas y técnicas utilizadas en la administración privada adaptándolos a las funciones propias del sector gubernamental. Una de estas medidas es el desarrollo de las concesiones, específicamente en el sector de la obra pública.

Las concesiones se consideran como un tipo de contrato celebrado entre instituciones del sector público (concedente) y agentes del sector privado (concesionarios), mediante las cuales el gobierno transfiere el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de un bien o la prestación de un servicio público. En general, el objeto de estos contratos es la prestación de un bien o servicio público, ya sea directamente a los usuarios, o indirectamente a través de la realización de obras o actividades que el Estado tiene originalmente encomendadas. (Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín, 2019, p. 179)

Definitivamente, en la actualidad, dichas concesiones son un instrumento muy utilizado por los gobiernos, sin embargo, y como se ha venido estableciendo en esta tesis, estas concesiones pueden generar distorsiones que pueden provocar actos de corrupción.

Como ya se mencionó en el capítulo sobre el planteamiento del problema, en este estudio se trata de investigar la corrupción de tipo colusivo, la cual se presenta entre el servidor público junto con el empresario de la construcción en perjuicio de la ciudadanía.

Esta colusión, entre el servidor público y el empresario de la construcción, está presente prácticamente durante todo el proceso de licitación de obras públicas en el municipio de Aguascalientes, generando de esta manera actos de corrupción que están incentivados, principalmente por los factores culturales de estos dos actores.

De esta manera, los procesos de concesión (desde la publicación de las bases de la licitación hasta el otorgamiento y la regulación de los contratos) pueden ubicarse, casi de forma automática, dentro de la zona gris de la resbaladilla de la corrupción. (Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín, 2019, p. 180)

Arellano y Castillo (2019), proponen observar a la corrupción a manera de una resbaladilla, ubicando en el punto más alto el ideal weberiano de burocracia, una utopía, imposible de alcanzar en la vida real; en el punto más bajo de dicha resbaladilla proponen ubicar la ruptura total de las reglas, y, por ende, el surgimiento de actos de corrupción.

La parte más interesante de esta representación es la pendiente que une ambos puntos: la resbaladilla. Esta constituye una zona gris en la que la organización se mueve, llevando al límite las reglas o torciéndolas con el fin de alcanzar ciertos propósitos. (Arellano y Castillo, 2019, p. 11).

De acuerdo con Arellano y Castillo (2019), la zona gris de la resbaladilla de la corrupción, tiene que ver con el desconocimiento de la organización¹³ de los puntos en los que comienza a haber alteraciones de lo establecido de manera formal, y pueden suceder actos de corrupción.

La colusión entre los servidores públicos y los constructores es principalmente provocada por factores que se pueden considerar como culturales, especificando a la cultura como una construcción social de la realidad (Tal y como se vio en el capítulo anterior), de acuerdo con Zalpa (2011), la cultura se define como la “significación social de la realidad, donde se enfatiza el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social, y

¹³ En este caso la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Aguascalientes.

la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales” (p. 12).

Esa construcción social de la realidad que se da entre el servidor público y empresario de la construcción, dentro del marco del proceso de licitación de obra pública, y que provoca la corrupción colusiva, es el objeto de estudio de esta tesis.

Un factor muy importante es el marco regulatorio en el que se encuentra el proceso de licitación de la obra, sobre todo por los mecanismos regulatorios que están determinados en las distintas leyes y normas, cuanto más formal, estructurado y sólido sea este marco dentro de las instituciones gubernamentales, menor debería de ser el número de actos de corrupción. Sin embargo, precisamente por la relación que pudiera existir entre el servidor público y el empresario de la construcción, y de manera cultural pudieran surgir actos de corrupción colusiva, tal y como lo menciona Arellano y Castillo:

Desde el punto de vista jurídico, el desempeño de las concesiones está determinado por los mecanismos regulatorios que las rigen. Cuanto más sólido sea el marco institucional y más adecuadas al caso concreto sean las disposiciones específicas en los contratos, las concesiones serán más completas, estarán mejor controladas. (Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín, 2019, p. 101)

Como lo mencionan estos autores, tal vez pudiera existir un marco regulatorio muy rígido, con una supervisión importante por parte del gobierno hacia los empresarios de la construcción, pero al estar en contacto más allá del marco legal, pudiera surgir una relación de corrupción colusiva al margen, generada principalmente por factores culturales que incentivan esta distorsión en la relación contractual entre dichos actores, generándose el problema de la agencia dentro de la teoría del principal-agente:

En una relación de principal-agente, el agente también puede ocultar información al principal respecto de la manera en que desempeñan las labores a las que está obligado

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

por el contrato, transfiriendo al principal los riesgos y costos de las consecuencias de su actuación. (Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín, 2019, p. 99)

Una vez visto lo anterior, y tomando como base los estudios de Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), así como también los análisis de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), Arellano, Trujillo y Ortiz (2019) y Peeters (2019), se establece una propuesta de análisis de doce dimensiones que influyen en la creación de áreas de oportunidad para lograr acuerdos basados en la discrecionalidad, el favoritismo, el clientelismo, más allá de la rígida normatividad que establece la Ley:

1. Cláusulas excesivamente tipificadoras.
2. Poca competencia o transparencia en los procesos de concesión.
3. Cláusulas irregulares en los procesos de concesión.
4. Existencia de un intermediario entre la relación de agente-principal.
5. Existencia de reglas locales particulares.
6. Bienes y servicios “de experiencia” como objetos de concesión.
7. Los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios.
8. Las renegociaciones.
9. Amiguismo o compadrazgo.
10. Nepotismo.
11. Reciprocidad o intercambio de favores.
12. Palancas.

Las primeras ocho dimensiones son investigadas por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), la novena y la décima dimensión es una propuesta de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), la onceava dimensión es de Arellano, Trujillo y Ortiz (2019) y, por último, la doceava dimensión, es una propuesta de Arellano, Trujillo y Ortiz (2019).

De esta manera, se crea un modelo en el cual se incluyan las doce dimensiones estudiadas por estos distintos autores en sus investigaciones, y se propone uno solo, el cual

integre un análisis más amplio de la corrupción colusiva durante el proceso de licitación de obras públicas en Aguascalientes.

Estas dimensiones han sido estudiadas desde una perspectiva, principalmente, económica y jurídica, tal y como lo menciona Arellano, Gómez, Rodríguez y Jarquín, (2019); sin embargo, el modelo que aquí proponemos, incorpora elementos que permiten realizar un análisis sociocultural, en donde se focaliza el papel de las relaciones sociales y los significados sociales que de ahí emanan y que orientan la conducta colectiva y la conducta individual de los actores sociales, tal y como lo menciona Zalpa (2013). Por su parte Reyes (2015) menciona:

La cultura institucional está determinada en parte por los sistemas que son parte de la estructura de cada dependencia, pero también por una serie de factores sociales, culturales e históricos. Por lo que es fundamental entender que los actos de corrupción son parte de la vida cultural, y que las dependencias municipales están dispuestas en esa vida cultural de las personas y de la propia institución (p. 100).

En concreto, y para el entendimiento de este modelo analítico que proponemos, la corrupción es vista como un fenómeno cultural; tomando como base la propuesta de Zalpa (2011), la cultura se define como la significación social de la realidad, donde se determina el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social, y la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales, posibilita teorizar las estructuras, las prácticas, de tal manera que sea posible pensar el efecto de las estructuras sobre las prácticas de una manera no voluntarista. Por lo tanto, cada una de estas doce dimensiones se deberían analizar más allá de las visiones económicas y jurídicas, tomando como eje el factor cultural, que, en este caso, propicia acuerdos que pueden ser actos de corrupción entre el gobierno y los empresarios de la construcción a partir de las relaciones sociales (de amistad, compañerismo, familiares, de recomendaciones y gremiales) que prevalecen entre ellos. La tabla 4 muestra, de manera sintetizada, el modelo de análisis de la corrupción colusiva, durante el proceso de licitación de obras públicas.

Tabla 4: Modelo analítico de análisis de la corrupción colusiva.

TEMA	VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES EXPLICATIVAS	VARIABLES MULTIDIMENSIONALES
Corrupción	Incentivos a realizar actos de corrupción	Dimensiones	<ol style="list-style-type: none"> 1. -Cláusulas excesivamente tipificadoras. 2. -Poca competencia o transparencia en los procesos de concesión. 3. -Cláusulas irregulares en los procesos de concesión. 4. -Existencia de un intermediario entre la relación de principal-agente. 5. -Existencia de reglas locales particulares. 6. -Bienes y servicios “de experiencia” como objetos de concesión. 7. -Los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios. 8. -Las renegociaciones. 9. -Amiguismo o compadrazgo. 10. -Nepotismo. 11. -Reciprocidad o intercambio de favores. 12. -Palancas.

Elaboración propia.

Una vez empleadas las entrevistas para la obtención de la información de los servidores públicos de SOPMA y de los empresarios de la construcción, se pudo realizar la reconstrucción del objeto de estudio, Coffey y Atkinson (2003) señalan que una vez que ya se han recogido los datos de análisis, es normal encontrarse frente a un escenario donde hay un mar de información que resulta amenazador para su análisis; esto podría generar una parálisis la cual

se podría evitar al no esperar hasta tener toda la información reunida sino realizar el análisis prácticamente desde el comienzo del proyecto de investigación.

Una vez que se realizaron las entrevistas se procedió a la sistematización de los datos recabados, para ello se utilizó el programa de análisis de información cualitativa Atlas TI¹⁴, para después ser codificados, códigos que representan el vínculo entre los datos y los conceptos teóricos (Strauss & Corbin, 2002). Una de las principales ventajas de la utilización de programas informáticos para la sistematización de la información es que la “clasificación y la búsqueda en un texto se hace automáticamente y en mucho menos tiempo que el que se consumiría realizando estas operaciones de modo manual” (Angrosino, 2012, p. 105).

Ya que se analizó la estrategia metodológica, es importante delimitar nuestro objeto de estudio, para ello, se expone en el siguiente apartado información fundamental para el encuadre del análisis de SOPMA, para ellos se mostrará el proceso de licitación de obras públicas, así como su estructura organizacional.

¹⁴ Herramienta de uso tecnológico y técnico creada con el objetivo de apoyar la organización, el análisis e interpretación de información en investigaciones cualitativas. El programa permite trabajar y organizar grandes cantidades de información en una amplia variedad de formatos digitales.

CAPÍTULO 4. PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES

En la actualidad, las concesiones son un instrumento muy utilizado por los gobiernos, en todos los niveles; sin embargo, es preciso explorar con mayor detalle las formas concretas en que estas herramientas de gestión, su otorgamiento y regulación, generan espacios que pueden utilizarse para la comisión de actos de corrupción.

(Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín)

En este capítulo se describe, primeramente, la estructura organizacional de SOPMA, posteriormente expone a detalle el proceso de licitación de obra pública que aplica para el municipio de Aguascalientes, y por último se hace un análisis de la transparencia del Estado y del municipio de Aguascalientes.

Estructura organizacional y marco legal de SOPMA

SOPMA es una dependencia subordinada al poder ejecutivo del municipio de Aguascalientes. Su principal función es brindar de infraestructura necesaria en relación a la obra pública municipal, a través de “la planificación, programación y vigilancia de todas aquellas obras que contribuyen a un desarrollo integral acorde con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal” (SOPMA, 2019, p. 3). Según SOPMA (2019) para lograr lo anterior se deben manejar de manera óptima los recursos asignados y el cumpliendo con estándares de calidad y las normas de la obra pública municipal, “...implementando eficiencia, eficacia y transparencia, para el logro de los objetivos municipales, además de impulsar y garantizar el desarrollo de la infraestructura municipal” (SOPMA, 2019, pp. 3 y 4).

La misión y la visión de la secretaría se muestran a continuación:

Misión:

En la Secretaría de Obras Públicas Municipales, nos sentimos orgullosos de pertenecer a una “Ciudad Ordenada” y por lo tanto nos encargamos de construir obras de calidad, anteponiendo la seguridad y optimización de los recursos para el bien común de la ciudadanía bajo la premisa de ser un “Gobierno Abierto”, con igualdad y no discriminación en beneficio de Aguascalientes, el “Corazón de México”. (SOPMA, 2021)

Visión:

Que la ciudad de Aguascalientes sea reconocida como el mejor municipio, por construir obras eficientes, innovadoras y de calidad; con los principios de inclusión e igualdad realizadas con honestidad y transparencia que enorgullecen al Corazón de México”, cumpliendo así con ser una “Ciudad Humana y Ordenada”. (SOPMA, 2021)

El marco legal de SOPMA involucra a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), La Constitución Política de Estado de Aguascalientes (CPEA), Código Municipal de Aguascalientes (CMA), y La Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes (LMEA), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios (LOPSREAM).

Figura 3: Organigrama de SOPMA



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a SOPMA (2019), se estructura de la siguiente manera:

- Coordinación Jurídica:
 - Departamento de Calidad y Fallas Geológicas.
 - Departamento de Atención Ciudadana.
- Dirección Administrativa:
 - Departamento de Compras.
 - Departamento de Administración y Finanzas.
 - Departamento de Informática.
- Dirección de Planeación y Proyectos de Obra:
 - Departamento de Proyectos.
 - Departamento de Estructuras.
- Dirección de Costos y Licitación de Obra:
 - Departamento de Expedientes Técnicos y Costos.
 - Departamento de Licitación y Control de Obra.
- Dirección de Supervisión de Obra:
 - Departamento de Supervisión de Edificación.
 - Departamento de Supervisión de Urbanización.
- Dirección de Conservación y Mantenimiento de Obra:
 - Departamento de Infraestructura Urbana.
 - Departamento de Conservación y Mantenimiento.
 - Departamento de Parque de Maquinaria y Almacén
- Coordinación General de Obras Públicas

Una vez analizada la estructura organizacional de SOPMA, procederemos a exponer y describir el proceso de licitación de obra pública del municipio de Aguascalientes.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

En nuestro país, cualquier tipo de dependencia, los estados, los municipios, los organismos descentralizados y, prácticamente toda la Administración Pública en cualquiera de sus ámbitos de competencia, tienen la obligación de realizar un proceso de licitación para la contratación y ejecución de obras públicas.

En general cuando la obra pública a desarrollar se vaya a adjudicar con un cargo parcial o total al presupuesto federal, excepto algunas excepciones, los procedimientos serán celebrados con fundamento en la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas” (LOPSRM, 2016). Se establece dentro de su ámbito de aplicación toda contratación de obra pública y trabajos cuyo objeto sea concebir, diseñar, calcular, investigar, asesorar, estudiar, dirigir, supervisar, rehabilitar, corregir y generar, cualquier planeación o actividad que se encuentre vinculada a la mencionada ley.

De esta manera se deja en claro que la regla general para llevar a cabo contrataciones de obra, es que deberán ser celebradas a través de convocatoria pública, para que libremente cualquier interesado presente una propuesta que cumpla y satisfaga los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas, dichas propuesta se presentan en sobre cerrado el cual será abierto públicamente.

Algo fundamental que se debe cumplir en los procedimientos de licitación pública, es el establecimiento de los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, por lo que el convocante deberá asegurar el libre e igual acceso a la información de todo el proceso de licitación.

En general, los procesos de licitación de obra pública, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, inician con la publicación de la convocatoria y concluyen con la emisión del fallo y la firma del contrato, o en su caso con la cancelación por decretarla desierta.

En el caso específico del municipio de Aguascalientes, el proceso de licitación de obras públicas se encuentra fundamentado en la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios” (LOPSREAM), publicada en la Primera

Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 8 de julio de 2019. En total la ley incluye 112 artículos divididos en 15 capítulos los cuales se enuncian a continuación:

- CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales
- CAPITULO SEGUNDO: Planeación, Programación y Presupuestación
- CAPITULO TERCERO: Generalidades de los Procedimientos de Adjudicación
- CAPITULO CUARTO: El Comité Interinstitucional del Estado
- CAPITULO QUINTO: El Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública
- CAPITULO SEXTO: La Licitación Pública
- CAPITULO SÉPTIMO: Las Excepciones a la Licitación Pública
- CAPITULO OCTAVO: La Contratación
- CAPITULO NOVENO: La Ejecución
- CAPITULO DÉCIMO: La Administración Directa
- CAPITULO DÉCIMO PRIMERO: La Información y Verificación
- CAPITULO DÉCIMO SEGUNDO: Las Infracciones y de las Sanciones
- CAPITULO DÉCIMO TERCERO: Las Inconformidades ante el Órgano de Control y del Recurso de Revisión
- CAPITULO DÉCIMO CUARTO: El Procedimiento de Conciliación
- CAPITULO DÉCIMO QUINTO: El Arbitraje, Otros Mecanismos de Solución de Controversias y Competencia Judicial
- TRANSITORIOS

Para los términos propios de la presente investigación los capítulos que más impacto tendrán en nuestro análisis, es decir, la corrupción en el proceso de licitación y adjudicación de la obra pública, serán el capítulo tercero: “Generalidades de los Procedimientos de Adjudicación”, el capítulo quinto: “El Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública” y el capítulo sexto: “La

Licitación Pública”, no sin antes aclarar que se hará alusión a artículos que se ubican en otros capítulos de dicha ley.

Primeramente, el objetivo de esta ley queda plasmado en su artículo primero, que a la letra dice: “La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación, licitación, adjudicación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas”. (LOPSREAM, 2019). Como se puede observar en este artículo se establecen las acciones generales para el desarrollo de obra pública en Aguascalientes.

Dicha ley controla 10 acciones alusivas al desarrollo de obras públicas en Aguascalientes y sus municipios. Para los fines propios de esta investigación y como ya lo habíamos mencionado, nos centraremos en las acciones que tienen que ver principalmente con la licitación y adjudicación de las obras públicas en el municipio de Aguascalientes.

Un aspecto muy importante que hay que dejar en claro son los sujetos a los cuales se aplica la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios, los cuales se especifican en el artículo primero:

Sujetos de la Ley:

I. El Gobierno del Estado, así como sus órganos públicos desconcentrados;

II. Las Entidades Paraestatales que incluyen los Organismos Públicos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

III. Los Municipios del Estado, así como sus órganos desconcentrados;

IV. Las empresas de participación municipal, los fideicomisos públicos, y los Organismos Descentralizados Municipales; y

V. Las personas físicas y morales que tengan a su cargo la prestación de servicios concesionados y que realicen obras públicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios concesionados (LOPSREAM, 2019, pp. 1-2).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como se puede observar en la fracción tercera se deja en claro que uno de los sujetos a esta ley son los municipios del Estado de Aguascalientes, así como sus órganos desconcentrados. En cuanto a algunas restricciones que les aplica a dichos sujetos, una muy importante es la siguiente, la cual se establece también en el artículo primero:

Los Sujetos de la Ley señalados en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento a fin de evitar la aplicación de medidas disciplinarias o resarcitorias. (LOPSREAM, 2019, p.2)

También se aclara que los municipios del Estado de Aguascalientes estarán sujetos a las disposiciones de esta ley las obras, los cuales se deberán ejecutar para la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, algo muy importante es que aun cuando éstos las lleven a cabo con sus propios recursos.

Y un aspecto fundamental el cual deben cumplir los sujetos a esta ley es lo establecido por el artículo 26:

Los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, por regla general se adjudicarán, según lo estipulado en esta Ley, a través de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado y a la sociedad, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley. (LOPSREAM, 2019, p.14)

De esta manera el artículo 26 nos deja en claro que las obras públicas de los municipios del Estado de Aguascalientes por obligación deberán siempre adjudicar a través de licitaciones públicas.

4.1. El proceso de Adjudicación de una Obra Pública

Una vez analizadas las disposiciones generales en el desarrollo de obras públicas en Aguascalientes, en este apartado analizaremos los referentes al proceso de adjudicación de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

obras públicas en específico en el municipio de Aguascalientes, para esto, y tal como se mencionó al inicio, pasaremos a desglosar el capítulo tercero de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Un aspecto muy importante en las generalidades del proceso de adjudicación de una obra pública en el Municipio de Aguascalientes es contar con los estudios, proyectos y especificaciones de construcción de la obra que se pretende desarrollar.

Estas especificaciones técnicas deberán estar descritas dentro de los conceptos particulares del catálogo de conceptos del proyecto. Esta parte es medular en el desarrollo de esta tesis, ya que dicha información debería de ser muy controlada en el sentido de la importancia del cuidado de la calidad y de su impacto positivo en la sociedad. Las especificaciones técnicas deberían estar apegadas a las normas de calidad de acuerdo a las características de cada proyecto; así como el programa de ejecución totalmente terminados o bien con un avance en su desarrollo. Todo lo anterior deberá permitir a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión.

Para poder convocar a la ejecución de una obra pública, el municipio de Aguascalientes se deberá asegurar y cumplir con la aprobación de los recursos para tal obra, por parte del órgano de Planeación Municipal competente, así como con la aprobación del presupuesto de inversión y gasto corriente, tal y como lo señala el artículo 21 de esta ley:

Los Sujetos de la Ley podrán convocar, licitar, adjudicar o llevar a cabo obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la aprobación de los recursos por parte del Órgano de Planeación, o del órgano municipal competente, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes. (LOPSREAM, 2019, p.11)

En relación al artículo 23 los Municipios podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las formas siguientes, cabe aclarar que se deberán hacer de manera pública:

I. Por contrato;

II. Por administración directa; o

III. Mixtos, cuando contengan una parte por contrato y otra por administración directa, para este caso se deberá definir claramente en la licitación que parte de la obra será por administración directa y que parte será por contrato. (LOPSREAM, 2019, p.12)

Para realizar de manera transparente el proceso de licitación de una obra pública, el municipio de Aguascalientes debería de conformar comités de licitación, los cuales apoyarían con el asesoramiento y transparencia en dicho proceso, tal y como lo menciona el artículo 24 de la propia ley:

Los Sujetos de la Ley deberán establecer Comités Internos de Licitación como órganos de consulta, análisis y asesoría en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma. Los lineamientos generales para su constitución, organización y funcionamiento se establecerán en el Reglamento de la presente Ley. (LOPSREAM, 2019, p.12)

Para la conformación de dicho Comité Interno de Licitación, el Municipio deberá convocar a los siguientes miembros:

- Un representante del Órgano de Control o de su similar en los Municipios.
- Un representante de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.
- Un representante del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Aguascalientes.
- Un representante del Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas del Estado de Aguascalientes cuando por la naturaleza de la obra así lo requiera.
- Un representante del Colegio de Arquitectos del Estado de Aguascalientes.

- Un representante del Órgano Superior de Fiscalización o del H. Cabildo Municipal, según corresponda.

Cabe aclarar que estos dos últimos solo podrán participar como observadores, sin derecho a voz ni voto. En el caso del representante del Órgano Superior de Fiscalización deberá entregar un informe al Congreso del Estado.

En relación a lo anterior, y tratando de evitar la corrupción y el manejo de información confidencial, la ley deja en claro que cuando algún representante de dicho comité decida participar en alguna licitación como contratista o como proveedor de algún contratista, deberá excusarse de participar, exclusivamente en la licitación donde participe.

Cabe aclarar que la participación de estos Comités Internos de Licitación es meramente de asesoría sobre las obras públicas a desarrollarse, la responsabilidad de la asignación de las obras públicas o los servicios relacionados con las mismas será siempre de la convocante, que en nuestro caso es el municipio de Aguascalientes, en concreto los Comités Internos de Licitación se crean como apoyo para la toma de decisiones y total transparencia en las asignaciones:

Artículo 24: La responsabilidad de la asignación de las obras públicas o los servicios relacionados con las mismas será siempre de la convocante, por lo que los Comités Internos de Licitación se crean como apoyo para la toma de decisiones y total transparencia en las asignaciones. (LOPSREAM, p. 13)

4.2. La Asignación Directa y por Invitación

El Municipio de Aguascalientes, como sujeto a esta ley, podrá contratar las obras públicas o los servicios relacionados a ellas, de manera directa o por invitación a cinco candidatos, siempre y cuando los importes de los contratos no excedan ciertos modos establecidos por la misma ley, tal y como lo menciona el artículo 25 de la misma:

Artículo 25.- Sin perjuicio de lo señalado en el Artículo 45 de la presente Ley, los Sujetos de Ley, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios

relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación restringida a cuando menos cinco licitantes o de asignación directa, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que se obtengan de acuerdo al número de veces del valor diario de la unidad de medida y actualización que se establezcan en el presente Artículo. (LOPSREAM, 2019, p.13)

La manera en que se calcula la adjudicación directa o por invitación restringida a cinco candidatos, es a través del número de veces del valor diario de la unidad de medida de actualización (UMA) con el que se obtendrán los montos máximos tanto para obras públicas como para servicios relacionados con las mismas, dichos montos se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 5: Montos máximos tanto para obras públicas como para servicios relacionados con las mismas:

Presupuesto para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en miles de Unidades de Medida y Actualización (UMA) Valor diario	Adjudicación directa para obra pública hasta	Investigación restringida a cuando menos cinco licitantes para obra pública hasta	Asignación directa para servicios relacionados con la obra pública	Invitación restringida a cuando menos cinco licitantes para servicios relacionados con la obra pública hasta
De 0 hasta 450	7,000	15,000	2,500	7,500
Más de 450 hasta 1,800	8,500	21,000	3,500	10,500
Más de 1,800 hasta 3,400	10,000	25,500	4,250	12,750
Más de 3,400 hasta 5,700	12,000	30,000	5,000	15,000
Más de 5,700	15,000	36,000	6,000	18,000

Fuente: (Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 2019, p. 26)

De acuerdo al INEGI, el valor de un UMA diario es de \$84.49 y su valor mensual es de \$2,568.50, de esta manera podemos determinar los montos en pesos:

Tabla 6: Montos máximos para obras públicas en pesos

<i>Presupuesto para realizar obras públicas en pesos</i>	<i>Adjudicación directa para obra pública hasta</i>	<i>Invitación restringida a cuando menos cinco licitantes para obra pública hasta</i>
De 0 a \$38,020,500	\$591,430	1,267,350
Más \$38,020,500 hasta \$152,082,000	\$718,165	\$1,774,290
De \$152,082,000 hasta \$287,266,000	\$ 844,900	\$2,154,495
De \$287,266,000 hasta \$481,593,000	\$1,013,880	\$2,534,700
Más de \$481,593,000	\$1,267,350	\$3,041,640

Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del día 8 de julio de 2019 p. 26.

Un aspecto importante que también aclara esta ley es que la suma total de los montos de los contratos, los cuales se realicen a través del procedimiento de asignación directa, no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto autorizado a cada Sujeto de la Ley para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, en nuestro caso del municipio de Aguascalientes.

4.3. El Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública

Ahora pasaremos a analizar el capítulo quinto de esta ley el cual trata sobre la constitución y funcionamiento del Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública. En su artículo 28 se establece que SOPMA integrará y operará el Padrón Estatal de Contratistas de obra pública, el cual se encargará del registro de las personas físicas y morales que deseen ejecutar obras públicas para los Sujetos de la Ley en donde se encuentran los municipios del Estado (LOPSREAM, 2019).

Dicho padrón proporcionará “información completa, confiable y oportuna sobre las personas con capacidad para realizar obras y prestar servicios en las mejores condiciones y con la mejor calidad conforme a su especialidad, capacidad técnica y económica, así como por su domicilio” (LOPSREAM, 2019, p.15).

El municipio de Aguascalientes podrá celebrar contratos de obra pública con las personas físicas o morales inscritas en el Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública. Pero también, cualquier persona física o moral podrá participar en procesos de licitación pública sin encontrarse inscrito en dicho padrón, siempre que cubra los requisitos indicados en la misma Ley de Obras Públicas al presentar su propuesta y no se encuentre en los supuestos indicados en los Artículos 32 y 33 de la misma (LOPSRAM, 2019).

Lo que sí se deja en claro es que para participar dentro de una invitación a cuando menos cinco participantes y/o ser considerado para una adjudicación directa, deberá estar inscrito en el Padrón Estatal de Contratistas o cuando menos haber iniciado el proceso de inscripción debiendo contar como mínimo con un registro provisional (LOPSREAM, 2019).

Ahora bien, las personas físicas o morales interesadas en inscribirse en el Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública y participar como contratistas y/o como prestadores de servicios, deberán de proporcionar a SOPMA, la siguiente documentación (Art. 29):

- I. Original de la ficha de registro de datos generales de las personas interesadas y solicitud de inscripción al Padrón;
- II. Original y copia de la constancia de inscripción ante el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Opinión de Cumplimiento de Obligaciones Fiscales, que se obtiene a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, el cual deberán constar en sentido positivo en los términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y estar vigente al día de la inscripción o refrendo en el Padrón, según sea el caso;
- IV. Opinión de Situación Fiscal de Cumplimiento de Obligaciones Estatales y de Existencia de Créditos Fiscales en Ingresos Coordinados en materia fiscal federal emitida por la Secretaría de Finanzas del Estado, la cuales deberán constar en sentido positivo en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y Código

Fiscal del Estado de Aguascalientes, y estar vigente al día de la inscripción o refrendo en el Padrón, según sea el caso;

V. Para personas morales, copia certificada de la escritura constitutiva y en su caso de sus modificaciones, debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad en la Sección de Comercio; para personas físicas, original o copia certificada del acta de nacimiento; además, en ambos casos, documentos que acrediten la personalidad del solicitante, el objeto de la empresa debe ser relacionado con el giro de la industria de la construcción de obra pública o privada de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 2° Fracciones XIII y XX de esta ley;

VI. Original del currículum de la empresa y del personal técnico que apoye a la empresa, sea por nómina o por honorarios y que esté facultado para ejercer la profesión, de conformidad con la Ley de Profesiones del Estado de Aguascalientes;

VII. Original del inventario de maquinaria y equipo disponibles de su propiedad;

VIII. Original y copia del registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social;

IX. En su caso, original y copia de la constancia del registro del colegio de profesionistas que corresponda y/o de la cámara del ramo, siendo este requisito no obligatorio;

X. Original y copia de la cédula profesional de la persona física o del responsable técnico de la persona moral; solo en el segundo caso, el responsable técnico podrá encontrarse en nómina, ser contratado por honorarios o ser socio de la empresa; cuando se encuentre en nómina o sea contratado por honorarios, además se deberá presentar una carta de aceptación de tal responsabilidad por parte del técnico responsable. Se hacen las aclaraciones de que el técnico responsable solo podrá serlo de él mismo y de máximo dos personas morales que lo llegasen a contratar y de que la cédula profesional deberá de ser de profesión cuyos estudios académicos avalen la especialidad declarada por el interesado. Si es el caso que dicho profesionista funja

como superintendente o residente de obra, al ser contratada su representada, solo podrá serlo en una obra a la vez, a menos que se especifique lo contrario en las bases de licitación o en la minuta de la junta de aclaraciones de dudas mencionada en el Artículo 36 fracción IX de este ordenamiento, esta condición aplica igualmente para cualquier profesionista que sea asignado por el contratista para ocupar las funciones de superintendente y/o residente de obra;

XI. Original de la declaración escrita de no estar en los supuestos del Artículo 56 de esta Ley;

XII. Original y copia de la declaración anual del ejercicio fiscal inmediato anterior, presentado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para el caso de empresas de reciente creación que al momento de la inscripción en el Padrón no estén obligadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a presentar la declaración mencionada, deberán presentar los estados financieros avalados por Contador Público Certificado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualizados a la fecha de inscripción con un máximo de tres meses; y

XIII. Análisis de indirectos de oficina central de la empresa, el cual deberá ser revisado y autorizado por la Secretaría. (LOPSREAM, 2019, pp.15-16)

4.4. El Proceso de Licitación Pública en el Municipio de Aguascalientes

Una vez analizado el Padrón Estatal de Contratistas del Estado, así como los requisitos para poder inscribirse y participar, pasaremos a revisar una de las partes más importantes para nuestra investigación, el proceso de licitación de obra pública, en nuestro caso, del municipio de Aguascalientes. Dicho proceso se encuentra contenido en el capítulo sexto de la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”.

Primera Etapa: La Convocatoria

La primera etapa fundamental de este proceso es la elaboración de la convocatoria por parte de los sujetos a esta ley. Para ello se establecen, de manera general, los siguientes elementos contenidos en el artículo 36:

- I. La motivación y el fundamento legal del acto de gobierno;
- II. El nombre, denominación o razón social de la convocante;
- III. La forma de acreditación de la personalidad de los licitantes;
- IV. La experiencia, capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación de acuerdo con las características y magnitud de los trabajos; haciendo la indicación de que, para inscribirse, el licitante deberá presentar un escrito, donde, bajo protesta de decir verdad, indique el monto vigente de los fallos adjudicados y los contratos celebrados, el número y descripción de los contratos vigentes a la fecha de inscripción y el nombre o razón social del contratante;
- V. El capital contable mínimo con el que deberán cumplir los licitantes, mismo que deberá encontrarse, a juicio de la convocante, entre el monto del techo financiero autorizado y la cuarta parte de éste, dependiendo de la complejidad y magnitud de los trabajos, así mismo El Sujeto de la Ley Convocante, deberá determinar el capital contable disponible en base a las obras que el contratista tenga en proceso de ejecución tomando en cuenta el avance físico y financiero de las mismas con la información que proporcione el licitante en los procesos de asignación;
- VI. La indicación de que no se permitirá la inscripción a la licitación a aquellas empresas que tengan, al momento de la inscripción, un atraso mayor al 10% en tiempo, por causas imputables a ellas mismas, en cualquier contrato celebrado con el Sujeto de la Ley convocante. El área de supervisión correspondiente deberá informar al área convocante del Sujeto de la Ley de la situación que guarde cada obra;

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

VII. El lugar, las fechas y horarios en que podrán los interesados inscribirse a dicho proceso licitatorio, mismas que serán desde la publicación de la convocatoria y hasta nueve días calendario previos al acto de presentación y apertura de propuestas, siendo responsabilidad de los interesados acudir oportunamente a la inscripción al Padrón Estatal de Contratistas de Obra Pública. La convocante, dentro de los dos días hábiles siguientes al de la recepción de los documentos, resolverá si el interesado cumple con los requisitos exigidos para que éste pueda considerarse inscrito y, por tanto, proceda a la compra de las bases; en el supuesto que no satisfaga los requisitos, se le hará saber por escrito al interesado dentro del mismo plazo, las razones de tal negativa;

VIII. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que contenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen, para lo cual el gasto total se dividirá entre el número mínimo de participantes que se estime adquirirán las bases, dentro del cual no podrán incluirse los costos relativos a indirectos, asesorías, estudios, materiales de oficina, mensajería y cualesquiera otros relacionados con la preparación de las bases. Los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;

IX. La fecha, hora y el lugar de celebración de la junta de aclaraciones, del acto de presentación y de la apertura de propuestas. En los casos en que se haya autorizado una reducción el plazo a que se refiere el Artículo 40 de esta Ley, deberá indicarse quién autorizó dicha reducción y la fecha en que se otorgó;

X. La indicación de sí la licitación es estatal, nacional o internacional;

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- XI. La descripción general de la obra o del servicio relacionado con la misma y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de los mismos;
 - XII. El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días calendario, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;
 - XIII. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos;
 - XIV. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicarán el contrato;
 - XV. La indicación de que no podrán participar en las licitaciones los contratistas que se encuentren en los supuestos del Artículo 56 de esta Ley;
 - XVI. El señalamiento de que el Sujeto de la Ley podrá verificar en cualquier tiempo la razonabilidad y la veracidad de la información que proporcione el interesado, de acuerdo a lo establecido para las visitas de verificación en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes; y
 - XVII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados.
- (LOPSREAM, 2019, pp.20-21)

Esta primera etapa es la que le da origen a todo el proceso de licitación y abarca el momento en que se hace el aviso público sobre la intención que tiene el municipio de Aguascalientes de licitar un bien o servicio, la redacción del contenido específico de todas las características y requisitos que deben ser cubiertos. También se deben incluir las formalidades correspondientes: fecha, lugar y funcionario que la firma y su publicación en los diarios y periódicos más importantes del municipio o del Estado de Aguascalientes, además del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

La convocatoria también debe incluir las bases o requisitos para que las empresas puedan participar y los anexos correspondientes. Estos anexos son todos los documentos y formatos extra que deben ser tomados en cuenta y/o llenados por las empresas y deben contar con algunos elementos que les den formalidad, como sellos, firmas y algunas frases.

Segunda Etapa: Junta de Aclaraciones

Esta segunda etapa de la licitación busca que las empresas despejen todas las dudas que tengan, aclaren cualquier situación que no se encuentre correctamente detallada y permite que las entidades convocantes corrijan cualquier error que se haya podido dar o cualquier información errónea que haya sido dada durante la convocatoria. Cuando esta etapa es llevada a cabo correctamente, se abre la posibilidad de tener mejores resultados de la licitación.

Tercera Etapa: Integración de Propuestas

Una vez que se tiene la certeza de lo que la entidad convocante está buscando, las empresas deben realizar la recopilación de todos los documentos solicitados en la convocatoria para presentarlos en tiempo y forma. Las propuestas deben ser integradas o constituidas siguiendo de manera estricta los requisitos estipulados en la convocatoria, sin omitir ni agregar ningún elemento.

Cuarta Etapa: Presentación de Propuestas

Cuando ya se tienen integradas las propuestas, éstas deben ser entregadas dentro del periodo estipulado para ello. La presentación de propuestas se puede hacer de tres maneras:

1. Física. Las propuestas son entregadas en un sobre cerrado que garantice su inviolabilidad hasta su apertura pública, la cual se lleva a cabo para corroborar los documentos que son entregados y que pasan a la segunda etapa.
2. Electrónica. Este tipo de presentación se debe hacer usando los medios electrónicos que han sido aceptados por la dependencia convocante, los cuales han sido calificados como seguros y confiables para las dos partes.
3. Mixtas. En algunos casos, las dependencias convocantes solicitan que la propuesta sea presentada tanto de forma electrónica como física. En caso de que se encuentren diferencias entre una y otra, se tomará como real la propuesta física.

Quinta Etapa: Evaluación y Fallo

Cuando ya se tienen todas las propuestas, el jurado correspondiente procede a evaluarlas para determinar cuál de todas ellas satisface las necesidades de la dependencia convocante.

4.5. El Fallo del Ganador en la Obra Pública

Cabe aclarar que el acto de presentación y apertura de propuestas, se llevará a cabo en dos etapas, en las que podrán participar los licitantes que lo deseen, así como un representante de la cámara de la construcción local y de los colegios de profesionistas del ramo que no sean parte de la licitación, y se llevará a cabo en dos etapas que a continuación se muestran (Artículo 43 de la ley):

Primera Etapa:

En la primera etapa, los licitantes entregarán sus propuestas en sobres cerrados en forma inviolable, siendo posible incluso, si así se solicita, ser por medios magnéticos; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente realizando solamente una revisión cuantitativa de los documentos exigidos, esto es, cerciorándose de que se encuentren completas, desechando las propuestas que hubieren omitido alguno de los documentos exigidos, las que serán devueltas por la convocante, según se establezca en el Reglamento de esta Ley.

El fallo lo determinará en este caso el municipio de Aguascalientes de manera privada: “Durante este período, la convocante realizará un análisis cualitativo y detallado de las propuestas técnicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en la segunda etapa, antes de abrir las propuestas económicas” (LOPSREAM, 2019, p.26).

Se levantará acta de la primera etapa, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas para revisión cualitativa y análisis, así como las que hubieren sido desechadas, debiendo indicar los fundamentos legales y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por los asistentes al acto, y se les entregará copia de la misma, la falta de algunas firmas no invalidará su contenido y efectos. El Sujeto de la Ley podrá

realizar el mismo día la apertura de las propuestas técnica y económica. (LOPSREAM, 2019, p.26)

Segunda Etapa:

IV. En la segunda etapa, una vez conocido el resultado técnico mediante la lectura del acta correspondiente, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieran sido desechadas en la primera etapa o en el análisis cualitativo de las mismas, y se dará lectura en voz alta al presupuesto base del Sujeto de la Ley convocante, procediendo posteriormente a la apertura de propuestas económicas, dando lectura al importe total de las propuestas y al porcentaje de utilidad de aquellas que contengan los documentos completos, debiendo desechar, en este acto, a aquellas que no contengan la totalidad de los documentos solicitados, así como a las propuestas que no cumplan con los aspectos cualitativos que hayan sido indicados en las bases de licitación. Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y dos miembros del Comité Interno de Licitación del Sujeto de la Ley rubricarán el presupuesto de obra, en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación;

V. Se señalarán fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo;

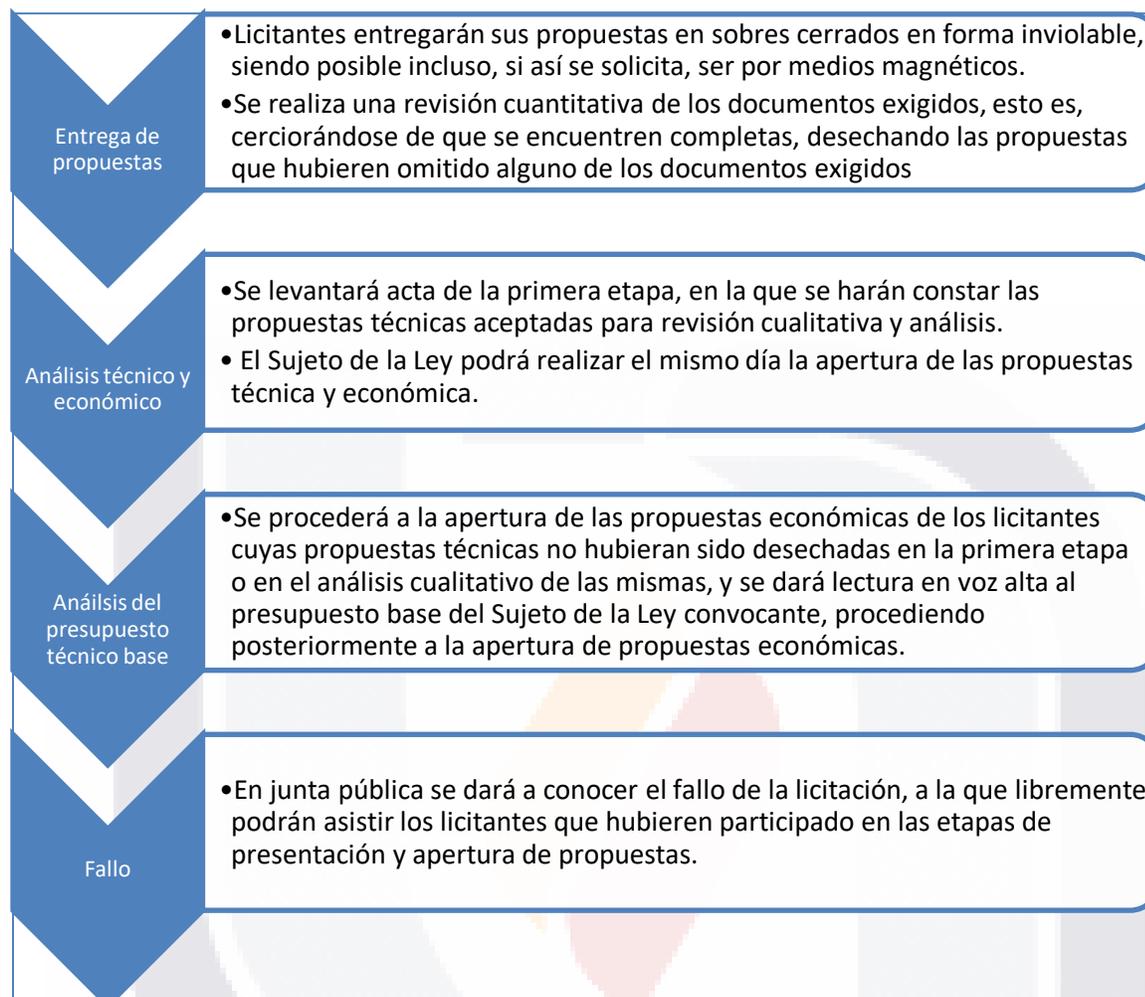
VI. Se levantará acta de la segunda etapa, en la que se hará constar, como mínimo, el resultado técnico del análisis de las ofertas aceptadas en la primera etapa, las propuestas aceptadas para el análisis cualitativo en la segunda etapa, sus importes y porcentajes de utilidad, el promedio aritmético de los montos de las propuestas completas, el promedio estadístico de los porcentajes de utilidad de las propuestas

completas, el rango y los montos mínimo y máximo mencionados en el Artículo 43 de la Ley, así como las propuestas que hubieren sido desechadas y los fundamentos legales y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma, la falta de algunas firmas no invalidará su contenido y efectos, la convocante deberá realizar un análisis cualitativo y detallado de las propuestas económicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en el acto de fallo correspondiente;

VII. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de propuestas. En sustitución de esta junta, la convocante podrá optar por comunicar el fallo de la licitación, por escrito a cada uno de los licitantes, siempre que éste se notifique a todos ellos el mismo día. (LOPSREAM, 2019, pp26-27)

Para un mejor entendimiento del fallo se muestra el siguiente esquema:

Figura 4: Etapas del fallo y adjudicación de obra pública en el Municipio de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia con base en (LOPSREAM, 2019).

Transparencia en el Proceso de Licitación de Obras Públicas

La transparencia responde a un perfil de una sociedad, en la cual la participación de los ciudadanos es real; un esquema donde los ciudadanos vigilan y controlan el ejercicio del poder de manera continua. Al respecto, la formación y la puesta en marcha de la transparencia en la administración pública tiene algunas décadas de existencia en los países latinoamericanos.

En el caso de México, su formalización y desarrollo tiene menos de dos décadas; no es sino hasta el año 2002, como consecuencia de la entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que los programas

y estudios en esta materia se multiplican. Algunos autores, como Arellano y Castillo, establecen que la transparencia en México como objeto de estudio y programa administrativo público, carece de antecedentes sólidos e históricos. En contraparte, autores como Mujica y Casar rastrean el fenómeno de la transparencia y la ubican como producto de la cultura del secreto, o de la opacidad, que se encuentra arraigada en las prácticas elementales del país, y cuya visión predominó durante algún tiempo en las estructuras gubernamentales.

Figura 5: Evolución del acceso a la información en México (1977 a 2014)



Fuente: Instituto Nacional de Acceso a la Información

En este apartado se analizan los portales de transparencia del gobierno del Estado y del municipio de Aguascalientes. Para ello el artículo 51 de la (LTAIPEAM, 2016) nos establece:

La página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública, el cual deberá contar con un buscador. La Información deberá publicarse en términos de lo dispuesto por el Artículo 64 de la Ley General. Los Sujetos Obligados, incluso dentro de los procesos electorales, deberán mantener accesible la Información en su portal de

obligaciones de transparencia, respetando la normatividad que resulte aplicable.

(LFTAIPG, 2016, p.23)

De esta manera es fundamental que, a través de las páginas web de los gobiernos, se dé acceso a la población a los datos que como sujetos obligados deben transparentar, en el afán de que coadyuve al combate frontal de la corrupción, problema que aqueja a todo el país; sin embargo, es lamentable que sea justo en estos espacios donde más deficiencias y omisiones de partes de las instancias competentes se reflejen.

De acuerdo al estudio realizado tanto en el portal de acceso del gobierno del Estado, así como del municipio de Aguascalientes, se logró establecer que no se da total cabida a la información, que según la ley deben mostrar. La información y su manejo es en realidad con opacidad, esto está íntimamente relacionado con actos de corrupción, por lo cual, es desafortunado que sea desestimado el tema de transparencia y no se preocupen por enriquecer y actualizar los datos que en estas plataformas se muestran, cuando deberían promover la participación ciudadana.

Tan sólo el análisis de los datos abiertos revela la falta de compromiso y apertura por parte de las autoridades estatales para impulsar el Gobierno Abierto, pero esto es apenas un síntoma de que hemos implementado políticas públicas para crear una transparencia artificial y superficial, que muestra la mínima información gubernamental a fin de ocultar los datos y las cuentas de la corrupción imperante.

Cuando hablamos de gobierno, las características de apertura se refieren a un esquema de gobernanza que siguen los principios de la Declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.

- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Gobierno Abierto es un enfoque que propone una forma particular de entender los procesos de gobierno, a partir de principios como los de la transparencia y la participación ciudadana. Esta perspectiva se ha construido en años recientes como consecuencia de al menos tres fenómenos observados: 1). la globalización, en cuanto a que algunas dinámicas políticas nacionales, y locales, están condicionadas por factores que trascienden las fronteras de los Estados, 2). el reconocimiento, cada vez más recurrente, de que la gubernamental no es la única esfera legítima y capaz para definir y atender las necesidades crecientemente complejas de las comunidades; y 3). la búsqueda de mecanismos político-administrativos alternativos a los tradicionales que fortalezcan la legitimidad de los Estados, más allá de las elecciones. Estos tres fenómenos han llevado, consecuentemente, a una reflexión sobre el modo como debería reconfigurarse el quehacer público y gubernamental; esto es, el actual modelo de gobernanza.

Para poder realizar el análisis de los portales de transparencia se validaron las direcciones URL (Localizador de Recursos Uniforme) para cada uno de los portales y se verificó que fuera la plataforma estatal y municipal diseñada para el cumplimiento de obligaciones de transparencia; en el caso del estado de Aguascalientes se hizo sobre la página de Transparencia del Estado de Aguascalientes y del Municipio de Aguascalientes.

Se consideraron cuatro apartados, disposiciones legales, datos abiertos, colaboración vertical, colaboración horizontal e interfaz, pudiendo establecer que aún falta mucho por hacer en el tema de transparencia.

De los elementos revisados tan solo destaca que en portal de transparencia del Estado y Municipio aparece el directorio de servidores públicos, hasta el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; presenta marco normativo aplicable; permite consultar los datos gubernamentales sin costo; no requiere ningún tipo de identificación para entrar a consultar o descargar datos, pueden descargarse en algún tipo de formato editable o tabulares; los datos

están libres de legalismos y lenguaje técnico; los datos anuales están actualizados al año inmediato anterior a la consulta; se puede solicitar información confidencial o privada a través de la página web; existe una herramienta para ingresar una queja de un funcionario o dependencia; el sitio presenta una cuenta de correo electrónico exclusiva para atender a los ciudadanos; direcciona a otras dependencias en caso de que haya necesidad; en la página principal la información se encuentra libre de tecnicismos; y que los servicios más utilizados se localizan fácilmente.

Para la localización de información en Obras Públicas del Estado y municipio, necesariamente se debe acceder al portal de transparencia del municipio llamado SISAI Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Aguascalientes.

Es fundamental no tan solo implementar políticas de transparencia en nuestros gobiernos sino impulsar un nuevo esquema de Transparencia Proactiva.

El INAI impulsa la Transparencia en tres vertientes:

- Transparencia Reactiva: Se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada.
- Transparencia Activa: Es la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General).
- Transparencia Proactiva: Es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General.

El objetivo de la Transparencia Proactiva es generar conocimiento público útil, con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables. Al respecto, los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General establecen la pauta para la emisión e implementación de Políticas de Transparencia Proactiva.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

El INAI llevó a cabo un amplio proceso participativo (consulta pública en línea y mesas de trabajo con especialistas; una de ellas dedicada al tema de Transparencia Proactiva), en el que opinaron más de 200 personas, así como 40 especialistas nacionales e internacionales; mismo que sirvió como base para la construcción del Modelo Teórico de Gobierno Abierto que fue aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2016.

Con base en dicho Modelo, y también producto de la retroalimentación con organismos garantes locales, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general- el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), emitió los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, en las que se establecen las directrices nacionales para que los organismos garantes emitan políticas en la materia.

Políticas de Transparencia Proactiva del INAI

El INAI emitió un documento de Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, que fue aprobado por su Comisión Permanente de Gobierno Abierto y Transparencia el 14 de diciembre de 2016 y fue adoptado -como documento de referencia- por la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del SNT de febrero de 2017.

Objetivo de la Política de Transparencia Proactiva del INAI

La implementación de la Política de Transparencia Proactiva, en el marco de la Estrategia de Apertura Institucional busca transitar a la producción e información en un entorno de apertura, para que la sociedad reconozca a la información como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas, y en los sujetos obligados de los tres poderes y órdenes de gobierno como una herramienta indispensable para la mejora de sus procesos y el cumplimiento de sus objetivos.

La estrategia para la implementación de la Política de Transparencia Proactiva tiene como base los siguientes instrumentos:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Modelo de Gobierno Abierto, y
- Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.

Una vez que se han analizado el proceso de licitación de obra pública del municipio de Aguascalientes, a continuación, se exponen los resultados en relación a las entrevistas realizadas, y su análisis en las doce dimensiones propuestas en el modelo metodológico.

Una vez visto lo anterior con relación en la estructura organizacional de SOPMA, el proceso de licitación de obra pública de acuerdo a la ley, y el análisis del portal de transparencia, a continuación, se exponen los resultados obtenidos de la aplicación del modelo metodológico descrito en el capítulo tres de esta tesis.

CAPÍTULO 5. LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN COLUSIVA EN LA OBRA PÚBLICA.

RESULTADOS

*En aquellas culturas en las cuales la corrupción
es vista como algo normal o inevitable,
es en el contexto en el que su combate resultará más difícil.
Si las percepciones sociales son funcionales a la corrupción,
resultará imposible sentar las bases para una cultura más transparente.*
(Estévez)

En el presente capítulo se realiza el análisis de las dimensiones planteados en la sección tercera de esta tesis en relación al modelo analítico de esta investigación; dicho modelo se fundamenta considerando a los factores culturales como elementos primordiales que podrían generar corrupción política de tipo colusiva durante el proceso de licitación de obras públicas.

Los resultados y elementos que a continuación se relatan son, en general, factores o variables que surgieron en las entrevistas a profundidad, tanto a los constructores como a los funcionarios de SOPMA. Cada uno de dichos factores tienen alguna cita de importancia emitida por los entrevistados, que da cuenta de la relevancia de cada uno, y cómo está directamente relacionado con los sistemas de incentivos en la Secretaría, así como con los constructores que han participado o participan en el proceso de licitación.

5.1. Cláusulas Excesivamente Tipificadoras

Esta dimensión se refiere a las cláusulas que se encuentran específicamente en las bases, en las convocatorias, y en la exposición de motivos de la concesión.

Que sean excesivamente tipificadoras se refiere a que dibujan rasgos tan específicos del potencial concesionario (o del bien o servicio concesionado) que parecen dirigidas a

disminuir la capacidad de competencia de otros agentes y a elegir a uno de ellos en particular (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 191)

Esto hace suponer que los actos de corrupción pueden darse antes del proceso de licitación, mediante acuerdos previos para guardar las apariencias. Millán y Mancini (2009) mencionan, que es probable suponer que, en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares demandantes, bajo determinadas condiciones, se favorecería la gestación de oportunidades de corrupción. Estas oportunidades, además, estarían reforzadas por el tipo de “bien” que se intercambia o por las condiciones institucionales en que se realiza dicho acto.

Así lo afirmó un funcionario de SOMPA que participa directamente en la elaboración de las convocatorias: “...claro, las convocatorias se ajustan, mmmm... tú sabes, digamos eeehhh son trajes a la medida jajajaja de la empresa a la cual queremos que gane la licitación, obvio le ponemos cosas muy técnicas para que gane la que queremos” (Funcionario, Hombre, 2020). Al cuestionársele sobre la manera de realizar este acto nos comentó lo siguiente: “...previo a la publicación oficial de la convocatoria, nos reunimos de manera privada con eeehh los compas que van a ganar jajajaja... o sea, cuadramos la convocatoria, a veces con especificaciones muy técnicas, que otras empresas no cumplen... ta cabrón” (Funcionario, Hombre, 2020).

Algo interesante que se obtuvo de otra entrevista en relación a esta primera dimensión fue lo siguiente: “en realidad no es que existan cláusulas, este, tan específicas... o sea, la ley de obra pública, desde el inicio es muy cerrada, pide un chingo de pendejadas para poder participar.... Mmmm.. Creo que desde ahí está el candado” (Funcionario y constructor, Hombre, 2021).

Otro constructor nos comentó algo similar a lo anterior, mencionando que existen muchos requisitos y condiciones para poder participar en las convocatorias, aclarando que la primera barrera que hay que sortear es la inscripción al padrón estatal de contratistas de obra pública:

Existen un chingo de requisitos para participar... claro que en las convocatorias los weyes de obras incluyen las famosas letras chiquitas muy específicas, supongo para que gane su compa.... este, pero el pedo está desde lo que te piden para poder ser parte del padrón de contratistas, aunque no es un requisito, desde ahí ya te ponen los primeros pedos para poder entrar, obvio conozco compas que son cuates del secretario y les da chance para participar y ganar. (Constructor, Hombre, 2019)

Como se puede observar en las respuestas tanto de los constructores como de los funcionarios de SOPMA, prácticamente todos coincidieron que al hablar de cláusulas excesivas en los contratos de obra es algo “normal” dentro de las especificaciones formales de una convocatoria para la licitación de una obra pública en particular del municipio de Aguascalientes. Formal y legalmente hablando no hay impedimento para que una convocatoria de obra pública determine el número de cláusulas específicas para una obra pública, el artículo 36 de LOPSREAM establece los criterios y elementos que deberán contener las convocatorias para la licitación de obra pública en el municipio de Aguascalientes, sin embargo, entre varias fracciones que contiene el artículo, se muestran las siguientes en donde definitivamente el factor cultural influye para la manipulación y surgimiento de corrupción colusiva:

IV. La experiencia, capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación de acuerdo con las características y magnitud de los trabajos; haciendo la indicación de que, para inscribirse, el licitante deberá presentar un escrito, donde, bajo protesta de decir verdad, indique el monto vigente de los fallos adjudicados y los contratos celebrados, el número y descripción de los contratos vigentes a la fecha de inscripción y el nombre o razón social del contratante. (LOPSREAM, 2019, p. 20)

XIV. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicarán el contrato. (LOPSREAM, 2019, p. 21)

XVII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados.
(LOPSREAM, 2019, p. 22)

En estas tres facciones de dicho artículo queda abierto a la consideración de los funcionarios de SOPMA, la determinación de criterios y requisitos que deberán cumplir los licitantes para poder ser acreedores de alguna obra pública dentro del municipio de Aguascalientes. Precisamente amparados por esta regla formal, y analizando las respuestas de los entrevistados en relación a las cláusulas excesivas, se puede determinar que las convocatorias son elaboradas como trajes a la medida para aquellas constructoras que ya fueron elegidas desde antes de la publicación de las mismas, y que respresentan beneficios privados para los servidores públicos de SOPMA y de los constructores seleccionados.

Lo interesante entonces es darse cuenta la forma en que establecen esta corrupción colusiva. Como lo vimos en las entrevistas, todos los entrevistados expresaron que la forma de llegar a a estos compromisos informales, o al margen de la ley, es a través de reuniones previas a la publicación de las convocatorias, en donde se establecen las cláusulas y criterios específicos para la determinación del ganador, esta manera de hacer las cosas, este sistema ya establecido es una significación propias de la realidad, en este caso la manera de llegar a acuerdos previos a la publicación de la convocatoria para que el ganador de la licitación sea el constructor ya elegido con anterioridad, definitivamente esta forma de hacer las cosas, este esquema que ya está establecido históricamente en SOPMA y con los constructores de la obra pública, es un factor cultural arraigado, incluso en las actitudes de los actores involucrados, tal y como menciona Geertz:

La cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en

formas simbólicas por medios con los cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida. (Geertz, 1990, p. 88)

5.2. Poca Competencia En Los Procesos De Concesión

Se refiere a que pudiera existir un bajo impulso a fomentar la competencia entre los empresarios de la construcción, incluso se podría presentar el autodescarte de algunos competidores, lo que hace pensar que las licitaciones están dirigidas a ciertos actores, por lo que no existe igualdad de condiciones entre los participantes en la licitación.

Parker, Berthin, de Michelle, y Mizrahi (2004), señalan que en América Latina varios son los factores que dan origen a la corrupción, uno de los más importantes es que el sector público, que todavía está en transición tras una serie de reformas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficacia, a menudo conllevan a incentivos para el abuso del poder.

De acuerdo con Casar (2015) las conductas poco éticas de las empresas en procesos de licitación en México suelen ser de dos tipos: presentan ofertas ficticias para favorecer a la empresa que previamente se acordó que ganaría, o bien, las ofertas que no son de la empresa elegida *ex ante* se descalifican con algún pretexto.

Por otro lado, también puede presentarse un fenómeno de cartelización, es decir, que las empresas se pongan de acuerdo para repartirse los contratos públicos o para establecer turnos entre ellas con la finalidad de que todas obtengan, en el momento en que les corresponda, la asignación de los contratos, en detrimento de los principios de competencia que orientan las licitaciones. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, pp. 191-192)

En relación a lo anterior un funcionario de SOMPA que actualmente labora en los procesos de licitación comentó: "...claro wey, lo que menos queremos es que entren otros cabrones a la licitación, entre menos es más fácil controlar este pedo" (Funcionario, Hombre, 2019).

Lo interesante en esta dimensión es darnos cuenta que entre los mismos constructores se ponen de acuerdo para participar en ciertas convocatorias, esto con el objetivo de no generar competencia, y dar la oportunidad de ir ganando distintas convocatorias para que a todos les toque en algún momento, tal y como lo comentó el siguiente constructor: "...entre nosotros, bueno algunos de nosotros jajajajaja... o sea los compas, ya sabemos, este... mmmmm, sabemos que, si ya está dirigida la convocatoria, hacemos el paro, hoy por mí, mañana por ti jajajajaja" (Constructor, Mujer, 2019).

Otro empresario de la construcción mencionó:

El proceso de licitación está controlado primeramente por los funcionarios de SOPMA, y es relativamente sencillo hacerlo... mmmmm.. mira, la ley nos permite movernos fácilmente para poder cuadrar el asunto, yo pertenezco a una asociación de constructores en Aguascalientes, conocemos perfectamente el mercado, o sea, entre nosotros nos conocemos perfectamente... somos amigos.... bueno jajajaja... la mayoría, claro que ha habido broncas, pero en general somos amigos... llevamos años... muchos años participando en esto... este, o sea, sabemos ponernos de acuerdo... cuando sale una convocatoria, nos reunimos (los de la asociación), y una vez que nos ponemos de acuerdo entre nosotros, nos reunimos con los weyes de SOPMA, y negociamos... de esas reuniones sale quién va a ganar, y nos ponemos de acuerdo entre nosotros quién seguiría para otras obras, o sea, nos repartimos... así nos toca a la mayoría... claro que a los nuevos los bloqueamos jajaja... ni modo así es esto... (Funcionario y Constructor, Hombre, 2020).

La ley trata de estimular la competencia entre los empresarios de la construcción a la hora de convocar una licitación de obra pública en el municipio de Aguascalientes, sin embargo, no contempla estos acuerdos informales entre los constructores, y posteriormente entre ellos mismos y los funcionarios de SOPMA. De acuerdo con el artículo 39 de LOPSREAM:

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su propuesta. Sólo para este efecto, la convocante no podrá exigir requisitos adicionales a los previstos por esta Ley. Asimismo, proporcionará a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Como se puede observar, y de acuerdo a este artículo, cualquier empresario de la construcción que esté interesado y que cumpla con las bases de la convocatoria podrá presentar su propuesta para participar en la adjudicación de obra. Sin embargo, dentro del análisis que nos interesa, la corrupción colusiva se da, primeramente, en la reunión que tienen los propios empresarios de la construcción que son amigos, y, en segundo lugar, en la junta que se lleva a cabo con los propios funcionarios de SOPMA, claro está que estas reuniones están al margen de la ley, es la manera como se ha establecido este tipo de corrupción, la cual está muy arraigada desde hace años. De hecho, un entrevistado constructor mencionó que cuando las obras públicas son de una cantidad elevada de dinero, las reuniones en SOPMA son directamente con el Secretario.

Nuevamente al analizar esta dimensión: “Poca competencia en los procesos de licitación”, se puede inferir que el marco legal y administrativo está claro, y presume de ser transparente e ir en contra de beneficios privados, sin embargo, como se estableció en la respuestas de los entrevistados, existe todo un sistema que determina la poca competencia y la manera de ponerse de acuerdo para limitar la participación de nuevos competidores en el proceso de licitación, generando un beneficio exclusivo a los pertenecientes a este tipo de corrupción colusiva; el factor cultural, definido como esa construcción social de significados y creencias, vuelve a aparecer. La estructura definida entre los constructores y funcionarios de SOPMA, y que está por encima de la ley, determina su comportamiento. De acuerdo con Jaramillo (2011), refiriéndose a Bourdieu:

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Las estructuras serían de esta forma, redes de transacciones donde ocurren intercambios entre distintas identidades que mantienen diversos vínculos entre ellas. Por su parte, la cultura no es asumida sólo en términos de un conjunto o sistemas de valores o actitudes individuales, sino más bien de paquetes de comunicaciones y narrativas. (Jaramillo, 2011, p. 415)

En este caso Bourdieu nos muestra su concepción de la Cultura, la cual es determinada por las estructuras sociales ya establecidas y que se refleja a través de las prácticas sociales; en el caso de esta dimensión, la estructura establecida en SOPMA, así como las prácticas sociales proyectadas en relación a esta estructura, nos hace pensar que las prácticas sociales van más allá de la rigidez formal, y trascienden de manera específica en significaciones culturales.

La fusión que hace Bourdieu de ambas concepciones (Estructura y cultura), disociadas tradicionalmente, resulta en una estructura social que configura las prácticas sociales, los papeles, las normas y la dominación en cuanto se fusiona a partir de las interpretaciones de los sujetos sociales, en donde es menester entender los niveles de constreñimiento en las prácticas sociales a partir de la incorporación de diversos significados. En este sentido, la definición de la estructura social trasciende la figura de un aparato externo al individuo, cuyo carácter es únicamente coercitivo y, a la vez, las prácticas culturales dejan de ser productos de subjetividad. (Jaramillo, 2011, p. 416)

5.3. Cláusulas Irregulares En Los Contratos De Concesión

La tercera dimensión hace referencia a ciertas disposiciones que se ubican por debajo de los estándares, que en cierta manera no son explicables por las características del contrato; “obligaciones o sanciones laxas en el cumplimiento de ciertos puntos del contrato y estipulaciones que tienden a otorgar amplios beneficios a los concesionarios o capacidad para ajustar o renegociar tarifas y costos” (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, pp. 192). Aquí se podría pedir la ayuda de un tercero experto en los temas establecidos en la concesión,

ya que en ocasiones la convocatoria, o algunas cláusulas pueden contener información muy técnica y especializada, que el público en general no entiende, de esta manera, al tener la opinión de un experto, nos podríamos dar cuenta si la convocatoria está dirigida a alguien en concreto.

En este sentido, no se encontró evidencia directa en las entrevistas en relación a esta dimensión, de hecho, al cuestionar a los funcionarios de SOMPA y a los constructores sobre este tema, fueron muy claros en mencionar que en este caso el marco legal es muy rígido. Más bien, se pudo concluir que este tema lo relacionaron más con la dimensión número uno: “cláusulas excesivamente tipificadoras”. Tanto para los constructores como para los servidores de SOMPA, es más fácil, negociar cláusulas específicas que redactar cláusulas hasta el contrato una vez otorgada la obra, en conclusión, la mayoría coincide en mencionar que es mejor acomodar la convocatoria desde un inicio, tal y como lo menciona este informante de SOMPA: “...la neta para que nos hacemos pendejos, es más fácil acomodar la convocatoria desde el inicio... no es necesario moverle al contrato jajaja que hueva” (Funcionario, Mujer, 2019).

5.4. Existencia De Un Intermediario Entre La Relación Principal-Agente

Esta dimensión se refiere a la existencia de un intermediario o supervisor entre el principal y el agente. La teoría del principal-agente¹⁵ (Jensen y Meckling, 1976) parte del supuesto que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes, el principal y el agente. El principal, contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar la tarea, el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente. En este caso, el principal es SOMPA y el agente, la empresa constructora de la obra pública. Al ser contratado

15 Ver el punto 2.3., “Estado del Arte”, de esta tesis para mayor información sobre la teoría del principal-agente.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

un supervisor-intermediario entre la Secretaría y el empresario de la construcción, generaría subrelaciones entre principal-agente, haciendo más complejo el análisis, además, que podría provocar más posibilidades de actos de corrupción: “Por ejemplo, la presencia de un supervisor puede provocar que el concesionario tenga incentivos para intentar sobornar o que ambos, supervisor y agente, se coludan para ocultar información al principal” (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 193).

En el artículo 59 de la LOPSREAM se establece precisamente la existencia de un intermediario o supervisor de obra, lo que vendría a darle validez a esta dimensión analizada:

Artículo 59.- Los Sujetos de la Ley establecerán, mediante oficio de comisión, sin intervención de terceros la residencia de obras o servicios con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas, mismas que serán avaladas por la estructura orgánica del Sujeto de la Ley en el ámbito de su competencia, o en su caso lo correspondiente a obra por administración.

Todos los constructores entrevistados coincidieron en que este tipo de relaciones fomentan los actos de corrupción. En general mencionaron que efectivamente SOPMA normalmente nombra responsables de obra, o también llamados supervisores de obra, que, en la mayoría de las veces, lo delega a empresas subcontratadas. Es en ese momento cuando los constructores entablan una subrelación recíproca entre ellos, provocando actos de corrupción, como lo menciona este empresario de la construcción:

...cuando la obra se está construyendo, o sea todo mundo lo sabe jajajaja... los supervisores se hacen de la vista gorda en la calidad de los materiales, claro que nosotros les damos su respectiva mordida, creo que ellos deben estar presentando informes periódicos a la gente del municipio, pero eso se arregla fácil... tú sabes, nos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sentamos antes y lo arreglamos, así siempre se ha hecho y quien diga que no está mintiendo... es parte del show jajaja (Constructor, Hombre, 2019).

Al analizar las respuestas de los constructores en relación a esta dimensión: "Existencia de un intermediario entre la relación principal-agente", podemos comprobar la presencia de corrupción colusiva, ahora entre el supervisor designado por el municipio de Aguascalientes y el empresario de la construcción encargado de la obra pública. Prácticamente todos los empresarios de la construcción mencionaron que efectivamente existe esta relación estrecha entre el supervisor y ellos, en beneficio de sus intereses personales; nuevamente nos damos cuentas que el marco legal contempla la existencia de este supervisor, sin embargo, el objetivo para el cual fue creado se desvirtúa en la realidad y establece relaciones personales más allá de sus responsabilidades profesionales, generando de esta manera actos de corrupción de la mano del empresario de la construcción. En esta relación intermediario-agente, se construyen importantes lazos que son el reflejo de esa construcción cultural de significados muy arraigados entre los actores. De nueva cuenta el factor cultural es el determinante principal, a pesar de la existencia del marco legal y administrativo para tratar de evitar dichos actos de corrupción.

Para Geertz la cultura, no es sólo, aunque sí también, lo que los hombres piensan o saben. El concepto de cultura como significación no tiene que ver solo con la mente, sino que tiene que ver con la vida real, con la vida cotidiana: "Considerar las dimensiones simbólicas de la acción social –arte, religión, ideología, ciencia, ley, moral, sentido común- no es apartarse de los problemas existenciales de la vida para ir a parar a algún ámbito empírico de formas desprovistas de emoción; por el contrario, es sumergirse en medio de tales problemas". (Geertz, 1990, como se citó de Zalpa, 2011, p. 50)

Al cuestionarle sobre la responsabilidad de bajar la calidad de los materiales en las obras, y con esto provocar algunas fallas o accidentes en los mismos nos comentó lo siguiente:

...o sea solo le bajamos un poco al costo, nos quedamos al límite de la calidad jajajaja... tenemos cuidado de que no se vaya a caer la obra jajaja... aunque a algunos les vale madres, esto lo sabe el supervisor, siempre ha sido así, llevamos una relación muy estrecha con estos cuates, (Constructor, Hombre, 2019).

Como se puede notar, otro aspecto interesante al analizar esta dimensión fue darse cuenta que los supervisores o encargados de obra son ya conocidos por los mismos constructores, es decir, algunos cuentan con relaciones de amistad de algunos años, todos los constructores mencionaron que es muy común que designen como supervisores a las mismas personas, por lo que es muy común entablar relaciones de amistad y, por lo tanto, incentivar los actos de corrupción, sacando provecho de los recursos públicos, siendo el elemento más importante el factor cultural en la construcción de estas amistades entre los actores analizados.

En la interacción cara a cara, los sujetos aprendemos ciertas tipificaciones – enunciaciones o nombres- que damos a las cosas que aprendemos y mediante las cuales las nombramos. El conjunto de estas tipificaciones que en las experiencias en la vida cotidiana se construyen, conforman la estructura social, elemento esencial de la vida cotidiana (Berger & Luckmann, 2008, p. 50)

5.5. Existencia De Reglas Locales Particulares

La quinta dimensión hace referencia a la existencia de normas diferentes en los municipios o estados, a las determinadas a nivel nacional o federal, lo que claramente es un signo de la posible existencia de relaciones locales de colusión. "...la existencia de reglas compartidas, que permiten una mejor supervisión por parte de las autoridades nacionales, reducen la corrupción política de tipo colusivo a escala local, entre la que se encuentra la corrupción asociada con las concesiones" (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 193). Según Del Castillo (2002), la corrupción es difícil de medir, ya que, por lo general, las prácticas corruptas

ocurren de manera secreta y los actores involucrados raramente hacen público los términos de sus acuerdos.

En el caso particular de esta dimensión se puede concluir que no hubo evidencia en las entrevistas desarrolladas. En este sentido, la mayoría de las personas entrevistadas, tanto los constructores como sobre todo los funcionarios de SOMPA coincidieron de que este tipo de actividades no se presentan, o que por lo menos en su experiencia no les ha tocado vivirlas. Por lo que podemos determinar que, por lo menos en esta investigación, la existencia de reglas locales, establecidas por el municipio de Aguascalientes en materia de obra pública, no se da.

5.6. Bienes o Servicios De “Experiencia” Como Objetos De La Concesión.

La sexta dimensión, bienes o servicios de “experiencia” como objetos de la concesión, trata sobre aquellos bienes o servicios, en nuestro caso las obras públicas, de los cuales es imposible conocer su calidad hasta que se implementan; sin embargo, existen constructoras de más reconocimiento en el ámbito de la construcción, locales, nacionales e internacionales. De acuerdo con Campos y Nava (2018), se debería generar un contexto de competencia entre los empresarios de la construcción, lo que produciría condiciones propicias para obtener un mayor valor a cambio de los recursos públicos; la Constitución ordena, como regla general, otorgar contratos de obras públicas por medio de licitaciones, desafortunadamente, al existir bienes de “experiencia”, es complicado establecer la calidad de la obra hasta que es entregada a la ciudadanía:

Sin embargo, se observan bajos niveles de competencia en la adjudicación de contratos de obra pública, pues gran parte de ellos se otorga a través de procedimientos excepcionales, que no son competidos, como la adjudicación directa o los convenios de colaboración entre entes de gobierno. Además, los que sí se otorgan por medio de licitaciones tampoco suelen presentar los niveles de competencia deseados. (Campos & Nava, 2018, p. 210)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Como se analizó en la dimensión dos: “Poca competencia y transparencia en los procesos de concesión”, la LOPSREAM en su artículo 39 trata de estimular la competencia en los procesos de licitación, sin embargo, la misma Ley tiene sus excepciones al proceso de licitación. En la fracción II del artículo 45 se establece lo siguiente:

Los Sujetos de la Ley, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando: II. Derivado de casos fortuitos o de fuerza mayor en los que no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate. En estos casos los trabajos por ejecutar deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontar dicha eventualidad; (LOPSREAM, 2019, p. 30)

En este mismo artículo 45 también se establece que:

Los Sujetos de la Ley, preferentemente, invitarán a cuando menos cinco licitantes, salvo que, a su juicio, no resulte posible o conveniente, en cuyo caso utilizarán el procedimiento de asignación directa. En cualquier supuesto se convocará a la o las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, de acuerdo con las características de los trabajos a ejecutar. (LOPSREAM, 2019, p. 31)

Como se puede observar, existen excepciones en donde las autoridades municipales tienen el respaldo jurídico de determinar a los ganadores en la concesión de obra pública de manera discrecional, claro está sujetándose a los criterios establecidos en la misma ley, utilizando el proceso de asignación directa. Si analizamos detenidamente este proceso referente a las obras públicas en Aguascalientes, nos podemos dar cuenta de manera clara y contundente el grado de flexibilidad que tienen los sujetos a la ley a elegir de manera muy cómoda a la constructora que deseen, claro está siempre cuidando que se cumpla con los aspectos legales y administrativos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Para que queda aún más claro el grado de discrecionalidad en la elección de alguna constructora de manera directa por parte del municipio, se muestra el artículo 47 de LOPSREAM:

El titular del Poder Ejecutivo del Estado o su equivalente a nivel municipal, podrá autorizar la contratación directa de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, incluido el gasto correspondiente y establecerá los medios de control que estime pertinentes, cuando se realicen con fines para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía del Estado y sus Municipios, o para garantizar su seguridad interior. (LOPSREAM, 2019, p.32)

En relación a las entrevistas desarrolladas, los empresarios de la construcción coincidieron que en los últimos 20 o 30 años, en general, la mayoría de las obras públicas en Aguascalientes se han otorgado a un grupo reducido de empresarios, aclaran que es lógico ya que la realización de obra pública es muy especializada y requiere de mucho capital para poder iniciar con la empresa; es por esto, que existe muy poca competencia en el sector y normalmente son las mismas empresas constructoras las que participan en las distintas licitaciones públicas.

También comentaron que cada alcalde del municipio de Aguascalientes tiene a sus empresas constructoras preferidas, es decir, cada trienio algunas de estas empresas resultan beneficiadas al ser parte de la mayoría de las obras licitadas:

...claro mi empresa fue chiqueada con un alcalde (no te voy a decir el nombre cabrón jajajaja) me daba todas las obras que le pedía... ahorita no me dan tanto, pero como somos relativamente pocos los que participamos, no hay mucha competencia, además si algo se atora se procede con la asignación directa (Constructor, Hombre, 2021)

Incluso algunos constructores mencionaron que esta misma relación de amistad la tienen o han tenido con el gobierno estatal en turno, es decir, estas mismas relaciones que se dan a escala municipal también se reproducen en el estado de Aguascalientes, definitivamente las empresas constructoras son relativamente pocas, más las que se han dedicado a hacer obra pública, por

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

esto mismo, son conocidas en estos distintos niveles de gobierno, en donde gracias a estas relaciones de amistad y reciprocidad han entablado actos de corrupción, al ser beneficiadas en las mayoría de las obras en los últimos años.

...algunos gobierno han llegado muy bravos, pero al final caen en las mismas prácticas, lo que quieren es dinero, y se dan cuenta que así se han manejado las cosas casi desde siempre jajajaja... así está de podrido el sistema, pero bueno que se le va a hacer.. si ha sí ha sido siempre, además una alternativa “legal” es la asignación directa, y ahí no hay ningún pedo. (Constructor, Hombre, 2021)

Cabe destacar que la misma ley es un tanto ambigua en determinar los criterios de la asignación directa, deja prácticamente en las manos de los contratistas la elección de la empresa constructora que deseen, claro está siempre y cuando se cumpla con el procedimiento de asignación directa, desafortunadamente este procedimiento es utilizado de manera tendenciosa y en beneficio particular de los actores involucrados, generando actos de corrupción. Lo notorio en las respuestas de los entrevistados es darse cuenta que, tanto las autoridades municipales como los empresarios de la construcción, son consientes de poder sacar provecho de ciertos artículos de la Ley para limitar la competencia entre constructoras y beneficiar a las que ellos elijan. Nuevamente el factor determinante en este tipo de corrupción, no es el legal ni el administrativo, sino el cultural, tal cual lo mencionan los entrevistados al considerar que “siempre ha sido ha sido así”, incluso uno dice que algunos gobiernos llegan muy bravos, pero al final terminan cediendo al sistema ya establecido:

La cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida. (Geertz, 1990, p.88)

5.7. Antecedentes Del Comportamiento De Los Licitantes o Concesionarios

La séptima dimensión hace referencia al actuar de los empresarios de la construcción que participan constantemente en las convocatorias y procesos de licitación de obras públicas. De acuerdo con Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), se podría esperar a que los constructores que ya han participado en procesos de licitación y que lo han hecho de manera satisfactoria, lo sigan haciendo en el futuro; existe evidencia que los gobiernos favorecen a estos constructores en las concesiones. Por el otro lado, y el que más nos interesa, es previsible que empresas de la construcción que también ya han participado y que han incurrido en actos de corrupción, lo sigan haciendo en futuras licitaciones, en especial si no han recibido sanciones.

Esta dimensión está muy relacionada con la anterior; definitivamente, todos los empresarios de la construcción mencionaron que este es uno de los factores más importantes para poder ganar una concesión de obra pública. Todos coincidieron que la relativamente poca participación de empresas constructoras, permite la poca competencia, por lo que al ganar una obra es muy común volver a ganar, más si se desarrollan relaciones de amistad entre los servidores de SOMPA y los constructores:

...en ocasiones llegamos a las juntas de aclaraciones de las licitaciones, y nos encontramos con los mismos empresarios.... Yo creo que hasta entre ellos se ponen de acuerdo, para dejarse ganar jajaja, además yo misma los he visto reunirse de manera privada con el Secretario, o sea con el mero mero, y siempre da la casualidad que ellos son los que ganan la mayoría de las licitaciones. (Funcionario, Mujer, 2019)

Un empresario de la construcción nos aclaró que en ocasiones han simulado los procesos de licitación de obra pública, ya que el municipio tiene la obligación de ejecutar el presupuesto etiquetado para las obras:

... sí cabrón, a mí me han hablado directamente... jajaja y me dicen que participe que ya la tengo ganada.... Que les urge gastarse el presupuesto... y pues yo con mucho

gusto le entro, o sea no es adjudicación directa, hacemos todo el pedo de la licitación.
(Constructor, Hombre, 2020)

5.8. Las Renegociaciones

Las renegociaciones, hacen referencia a las posteriores negociaciones que se puedan presentar entre la SOPMA y el empresario de la construcción, una vez ya adjudicada la obra pública:

...la ausencia de mecanismos eficaces de corrección o sanción deja espacio para que el contrato y quienes lo contrajeron continúen en sus puestos y lo renegocien, dando oportunidad para que los actores públicos o privados extraigan rentas u otros beneficios a partir del nuevo acuerdo. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 194)

Según Campos (2016), uno de los riesgos a controlar durante la etapa de las renegociaciones, son el posible desvío de las condiciones del contrato en menoscabo del erario y/o de la calidad de la obra a construir:

Esto puede suceder a través de modificaciones formales del contrato o simplemente mediante la edificación de una obra con especificaciones técnicas inconsistentes con las estipuladas o construida con materiales diferentes a lo establecido en el contrato y a lo realmente pagado. (Campos, 2016, p. 74).

En este sentido entramos al análisis de los contratos una vez que ya la obra ha sido asignada a alguna empresa de la construcción; legalmente hablando, en el artículo 50 de la LOPSREAM se menciona que los contratos no podrán ser modificados en relación a las condiciones pactadas desde un principio, sin embargo, existe la excepción a esta afirmación:

Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley, los contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, podrán ser:

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de unitarios y la otra, a precio alzado.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Los Sujetos de la Ley, por ningún motivo, podrán modificar las condiciones pactadas originalmente, ni desvirtuar el tipo de contratación con que se haya licitado.

Los contratos a precio alzado o la parte de los mixtos de esta naturaleza, no podrán ser modificados en monto o en plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos; sin embargo, cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato, se presenten circunstancias económicas de tipo general que sean ajenas a la responsabilidad de las partes y que por tal razón no pudieron haber sido objeto de consideración en la proposición que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente; como son, entre otras: variaciones en la paridad cambiaria de la moneda o cambios en los precios nacionales o internacionales que provoquen directamente un aumento o reducción en los costos de los insumos de los trabajos no ejecutados conforme al programa de ejecución; los Sujetos de la Ley deberán reconocer incrementos o requerir reducciones, de conformidad con las disposiciones que, en su caso, emita el Órgano de Control.

Lo anterior sin perjuicio de que los costos de los insumos de los trabajos se actualicen por una sola ocasión cuando, por causas no imputables al contratista, los trabajos inicien con posterioridad a ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha de presentación de las proposiciones. Para tales efectos, se utilizará el promedio de los índices de precios al productor y comercio exterior-actualización de costos de obras públicas publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tomando como base para su cálculo el mes de presentación y apertura de las proposiciones y el mes que inicia la obra. (LOPSREAM, 2019, p.33)

A pesar que se menciona que los Sujetos de la Ley por ningún motivo podrán modificar las condiciones pactadas desde un principio, existe la posibilidad de que sí lo hagan:

...sin embargo, cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato, se presenten circunstancias económicas de tipo general que sean ajenas a la responsabilidad de las partes y que por tal razón no pudieron haber sido objeto de consideración en la

proposición que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente...
(LOPSREAM, 2019, p.33)

Estas modificaciones o renegociaciones se podrán realizar considerado lo siguiente, de acuerdo al artículo 50:

- Variaciones en la paridad cambiaría de la moneda.
- Cambios en los precios nacionales o internacionales que provoquen directamente un aumento o reducción en los costos de los insumos de los trabajos no ejecutados conforme al programa de ejecución.

Todos los empresarios de la construcción entrevistados mencionaron que la renegociación es una de las actividades más comunes en la obra pública municipal. En síntesis, aclararon que una vez otorgada la obra y firmado el contrato de concesión, se comienza con la obra, sin embargo, conforme va avanzando se presentan inconvenientes y reajustes de costos y tiempos, de esta manera se exhiben las irregularidades “normales” en cualquier obra pública, los llamados sobre costos de obra y el no cumplimiento de los tiempos establecidos para su término. Es notorio que en nuestro país sea algo tan común y normalizado el ver una obra pública y pensar en lo caro y tardado que es su desarrollo y ejecución; esto es debido en gran medida a este tipo de “renegociaciones” existentes entre los constructores y el gobierno:

...claro que se da... cuando es el proceso de licitación, todos los ojos están en la licitación, o sea... pues en el proceso, una vez definida la empresa ganadora, todos se olvidan del proceso... entonces es cuando las empresas se aprovechan con los sobrecostos... jajaja bueno es por los dos lados (se refiere a SOMPA). (Funcionario, Mujer, 2019)

Para los constructores esta dimensión es una de las más comunes, y para muchos es la manera de obtener más recursos económicos:

Pues ese es el chiste jajajja... ya que firmé ya se chingaron jajajaja.... La obra es siempre cara y los precios suben, además siempre hay inconvenientes, ya sea de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

tiempo, de los materiales solicitados, etc, obvio el gobierno lo sabe, además que claro que los cuates de SOPMA se llevan su mordida, que no se hagan pendejos” (Funcionario y Constructor, Hombre, 2020).

Aunque existe un marco legal bien definido para tratar de evitar que se presenten posibles actos de corrupción en relación a las renegociaciones en la obra pública, las estructuras sociales establecidas y generadas por las prácticas, el lenguaje, las interacciones y los significados entre el constructor y los servidores públicos de SOPMA, es decir, la cultura, determinan en realidad que se desarrollen dichas renegociaciones, y, por ende, que se presenten actos de corrupción en este sentido.

Respecto a este tema, White (2008) y Hays (1994) han señalado que un acierto importante de la perspectiva relacional es, precisamente, no disociar lo estructural de lo cultural. Y, en ese sentido, asumen que la estructura social es parte de un sistema de relaciones que configuran patrones de roles y formas de dominación y, por otra parte, también es un sistema de significados concebidos en tanto lenguajes, prácticas, conocimientos e interacciones. Dado que ambos sistemas estarían imbricados, permitirían entender la estructura social más allá de un patrón externo y coercitivo, y a las prácticas culturales más allá de lo subjetivo. (Jaramillo, 2011, pp. 415-416)

5.9. Amiguismo o Compadrazgo

Esta dimensión se refiere a la práctica de favorecer a los amigos en detrimento de terceras personas, es decir, en términos de la corrupción política, es el aprovechamiento de la posición de autoridad en el gobierno, en beneficio de amigos personales. De acuerdo con Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), gracias al amiguismo o compadrazgo “...se podría tener acceso a un área donde institucionalmente no se podría y que, una vez con ese acceso, es posible efectuar gestiones extraordinarias” (Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio, 2019, pp. 160 y 161).

Prácticamente todos los empresarios de la construcción y los funcionarios de SOPMA mencionaron que esta dimensión es muy importante para ganar en las licitaciones de obra pública. Las relaciones de amistad, que se van construyendo o que ya existen entre los actores entrevistados, son fundamentales para el otorgamiento de obra pública. Como se analizó en las dimensiones seis y siete, el amiguismo o compadrazgo viene a conformar el aspecto cultural el cual genera los actos de corrupción.

...por supuesto, jajaja, de hecho, es uno de los factores más importantes, mira este, no te voy a decir en qué periodo de gobierno... pero hubo un alcalde que era mi amigo, y obvio eso ayudó a que se me entregaran obras, creo que la ley lo prohíbe, pero cómo lo demuestras jajajja... eso todos lo sabemos, es normal, así funciona en nuestro México, no lo defiendo, pero así es, qué se le puede hacer. (Funcionario y Constructor, Hombre, 2021)

Legalmente hablando la LOPSREAM prohíbe explícitamente la celebración de contratos con familiares o personas con las que se tenga una relación profesional o laboral, es decir, amigos; esto queda establecido en el artículo 56, fracción I y XVI:

Artículo 56.- Los Sujetos de la Ley se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato o ampliación alguna en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas físicas o morales siguientes:

I. Aquellas con las que el servidor público que intervendrá en la determinación o procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales o laborales.

XVI. Las que hayan utilizado información privilegiada proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y por afinidad hasta el cuarto grado, o civil.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Otro factor importante es el manejo de la información privilegiada indebidamente de los servidores públicos de SOMPA hacia sus amigos o familiares con el objetivo de que ganen y les sea otorgada la licitación de la obra pública; como se puede observar en el artículo 56 de la LOPSREAM en su fracción XVI se prohíbe la filtración de este tipo de información, sin embargo, la mayoría de los entrevistados argumentaron que este tipo de prácticas son muy comunes a la hora de participar y ganar una obra pública en el municipio de Aguascalientes.

...por supuesto, mira lo primero y más importante es que un amigo quede en la Secretaría, eso es lo primero jajajaja... lo demás solo hay que irlo cuadrando; antes de cada licitación lo platicamos y pues me platica como va a estar el pedo... o sea me dice el presupuesto, la ubicación de la obra... o sea, cosas técnicas, obvio esto me lo pasa a mí por ser cuates... y con esto me chingo a los demás, ni hablar así es y siempre ha sido así, quien te diga que no, miente. (Constructor, Hombre, 2020)

Un funcionario de la SOPMA mencionó lo siguiente:

Cuando llegué a la Secretaría, me tocó ver esto de los cuates... jajaja, o sea, nos reuníamos para otorgar las obras a los amigos, obvio debes cuidar que se cumpla la ley... suena feo, pero así es... es relativamente fácil hacer ganar a los cuates, solo les pasas la información necesaria, y pues ya esos cabrones la meten en sus propuestas... los demás competidores no pueden con esto. (Funcionario, Hombre, 2019)

Como se puede observar el factor cultural es el que determina estos actos de corrupción, esa relación de amistad entre los constructores y los funcionarios de SOPMA es el resultado de las interacciones sociales que se presentan entre estos actores y que van a definir su actuar en el proceso de licitación. El marco legal es claro al prohibir el beneficio a familiares o amigos en el otorgamiento de la obra pública, pero nuevamente la manera de hacer las cosas desde siempre, tal y como lo mencionaron prácticamente todos los entrevistados, es lo que va a definir al ganador de la licitación. En este sentido, la cultura es:

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Contenidos y pautas de valores, ideas y otros sistemas simbólicos-significativos, transmitidos y creados como factores que moldean la conducta humana y los artefactos producidos por esa conducta [...] Sugerimos que el término *sociedad* —o de una manera más general *sistema social*— se use para designar específicamente el sistema relacional de interacción entre individuos y entre colectividades. (Kroeber & Parsons, 1958, p. 583)

5.10. El Nepotismo

El nepotismo es el trato a favor de familiares o amigos, a los que se otorgan cargos o empleos públicos por el mero hecho de serlo, sin tener en cuenta otros méritos (RAE, 2020); de acuerdo con Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), este concepto tiene que ver más con el favoritismo, en especial hacia los familiares, en específico en el otorgamiento de puestos de trabajo público o en la concesión de una obra pública.

Como se puede ver esta dimensión es muy parecida a la anterior: “el amiguismo”, ya que lo primordial es beneficiar a amigos o familiares en el otorgamiento de obra pública. Igualmente, el artículo 56 de la LOPSREAM en sus fracciones I y XVI, prohíbe este tipo de conductas corruptas, sin embargo, y como quedó constatado culturalmente hablando es muy común que se de este tipo de apoyos.

En relación a esta dimensión, la mayoría de los entrevistados coincidieron que cuando se va a otorgar una obra pública a una empresa constructora de algún familiar relacionado con un funcionario público, se realiza a través de empresas constructoras utilizando presta nombre, ya que sería muy obvio otorgar las obras a nombre de los familiares directos, sería muy fácil ponerse en evidencia. Por último, la mayoría de los entrevistados aclaró que esto es común, pero según su opinión es cada día más complicado poderlo llevar a cabo, debido a la vigilancia de órganos de fiscalización.

...sería muy pendejo otorgar la obra directamente a algún familiar, pues porque sería muy fácil que nos cacharan, ya eso sería mucho descaró jajajaja.... Lo más sencillo es

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

simplemente usar presta nombres, así es como lo hacemos y con eso brincamos a la ley (Funcionario, Hombre, 2019)

5.11. Reciprocidad

La onceava dimensión hace referencia a las relaciones de intercambios de favores de forma informal. El intercambio de favores es una forma de correspondencia que facilita la interacción entre distintos individuos. De esta forma, un favor es recíprocamente recompensado voluntariamente, y así se intercambia un beneficio por otro beneficio, de manera coloquial, el “hoy por mí y mañana por ti”.

Definir, identificar y combatir las prácticas de corrupción resulta una tarea compleja, no solo por su informalidad, sino también porque sus prácticas se encuentran enraizadas en esquemas de relaciones sociales: prácticas asociadas con la corrupción ocurren en el contexto de relaciones de reciprocidad, profesionales, familiares, amistosas, de interés, comunitarias, de dependencias y otras. (Arellano, Trujillo y Ortiz, 2019, p. 81)

El fenómeno de la corrupción y sus interrelaciones no se basan solamente en un intercambio de dinero, sino que van más allá, se sostienen en una relación previamente establecida, una relación de amistad que garantiza en cierta medida el acuerdo y la respectiva devolución del favor.

...por la amistad que existe con los compas de obras públicas, y al darlos las obras, pues la neta se fortalece la amistad... o sea ya existe un compromiso con ellos, les debemos regresar el favor, obvio lo primero es lana.. y otros favores, en lo que podamos apoyar... somos cuates jajaja, nos sentimos con la obligación de agradecer el favor (Constructor, Hombre, 2019)

Un funcionario de SOPMA mencionó lo siguiente en relación a este tema:

Lo primero es la amistad que ya se tiene con los constructores, algunos son amigos de toda la vida... ahora que estamos aquí (SOPMA), pues hay que apoyar... les pasamos

las obras, y con eso fortalecemos esos lazos, la vida da vueltas hay que apoyar a los cuates. (Funcionario, Hombre, 2019)

Prácticamente todos los entrevistados concordaron en que esta dimensión es parecida a la número 9: “amiguismo”, ya que la amistad se va generando gracias a la reciprocidad. Una vez que un funcionario público cae en esta relación de reciprocidad con un empresario es difícil de detener, ya que se abre la puerta para establecer una posterior relación de amistad. De acuerdo con Sahlins (1972), este tipo de reciprocidad es catalogada como negativa, ya que refleja una relación en la cual su objetivo es obtener un beneficio a expensas de la contraparte. Esto incluye actos como el regateo, la trampa y el robo.

La correlación que se crea al aceptar favores es de vital importancia en la conformación de redes informales, es debido a ello que los “compadrazgos” o “amiguismos” constituyen un mecanismo común y efectivo para generar sistemas de integración, que se generan a través de la influencia existente debido a un vínculo de reciprocidad.

Mujica (2011) menciona que las relaciones sociales, familiares o de amistad son un campo de acción sobre el cual la corrupción se activa hasta crear redes que la sigan soportando, por medio de un sistema de favores que existe y se creó anteriormente, en la escuela o por conocidos a lo largo de la vida, y que pueden ser activados según la conveniencia de las partes.

5.12. Las Palancas

Por último, la doceava dimensión, las palancas, según Peeters (2019) “...expresan la necesidad de usar contactos personales para lograr que “las cosas se hagan” dentro de una organización, o para obtener servicios o “beneficios” de otra forma inalcanzable para los ciudadanos” (Peeters, 2019, p.115). El objetivo de las palancas es principalmente evadir o esquivar las normas, reglas y los procedimientos para adelantar ciertos procesos, para negociar excepciones a alguna regla, para recibir privilegios personales. De acuerdo con

Peeters (2019), la gente acude a la utilización de palancas porque las considera inevitables, incluso aunque saben que está mal hacerlo:

...las palancas existen constantemente entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo ilegal, no en términos de una dicotomía bien marcada, sino como parte de todos los matices de gris en el espectro desde un tipo ideal weberiano hasta una completa desobediencia de las reglas. (Peeters, 2019, p. 116)

Al hablar de palancas es muy común pensar inmediatamente en corrupción, de acuerdo con Tapia (2016), “Palanca es un concepto muy relacionado con la corrupción; constituye parte del lenguaje especializado que se utiliza coloquialmente para referirse a una ayuda poderosa para lograr algo, por medios no convencionales” (pp. 132-133).

En este sentido, los entrevistados argumentaron que las palancas es algo tan común en nuestro país, que ya es parte de nuestro actuar cotidiano. Coincidieron que por supuesto que desde los procesos de licitación, acercamiento a SOMPA, hasta el otorgamiento de la obra pública, se desarrollan palancas en todos los sentidos, aunque lo que más impacta es el amiguismo y compadrazgo:

... o sea pues claro que hay palancas, eso se ve en todos lados jajajja... pero aquí cabrón, lo que vale más que las palancas, son los cuates... tú sabes, para qué quiero palancas si mi compa es el mero mero jajajja. (Funcionario y Constructor, Hombre, 2020)

Un constructor mencionó lo siguiente:

Las palancas son tan mexicanas que son parte de nosotros jajajaja... más vale una buena palanca que haber estudiado jajajaja... cuando llegaron los cuates a obras, pues nos fue mejor, eso es obvio, nos pasan información, nos dicen cómo hacerle para ganar (Constructor, Hombre, 2019)

Las “palancas” son una de las formas más evidentes utilizadas para fines prácticos en la reciprocidad e intercambio de favores. Para Zalpa (2013), en México, como en otras muchas

sociedades, la gente ocupa gran parte de su tiempo tejiendo relaciones (palancas, compadrazgos, amistad), que le puedan ser de utilidad en determinados momentos, por lo que el tema de los regalos está directamente relacionado con el de las redes de relaciones sociales.

Zalpa (2013), concluye que la obtención de favores por parte de quienes pueden hacerlos puede seguir dos vías: o se consiguen por medio de sobornos (mordidas), o por medio de relaciones sociales (palancas). Por lo que muchas veces es incluso mejor contar con palancas que tener dinero, o como es expresado correctamente por Zalpa en el dicho: “el que tiene amigos no es pobre”.



CAPÍTULO 6. CARACTERIZANDO LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

*El fin de la historia cultural de nuestro país no ha llegado,
no estamos condenados por la naturaleza,
por algún dios o por el destino a ser corruptos.*

(Zalpa)

El análisis hecho en el capítulo anterior en relación al modelo de las doce dimensiones planteado para el estudio de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas del municipio de Aguascalientes, ha aportado una gran cantidad de datos.

Yendo más allá de los planteamientos teóricos que guiaron este estudio, se logró identificar entre los empresarios de la construcción y los funcionarios de SOPMA sus significaciones sobre estas doce dimensiones. Es decir, qué significa para ellos cláusulas excesivamente tipificadoras en las convocatorias de obra pública, poca competencia o transparencia en los procesos de concesión, cláusulas irregulares en los procesos de concesión, existencia de un intermediario entre la relación de principal-agente, existencia de reglas locales particulares, bienes y servicios “de experiencia” como objetos de concesión, los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios, las renegociaciones, el amiguismo o compadrazgo, el nepotismo, la reciprocidad o intercambio de favores, y las palancas; y cómo estas significaciones se manifiestan en la acción social cotidiana durante el proceso de licitación de obras públicas en el municipio de Aguascalientes.

En este capítulo se comparan y se discuten los resultados encontrados en esta investigación con los hallazgos y conclusiones presentados por otros estudios sobre espacios de corrupción en los procesos de concesión, así como con estudios relacionados a la

significación de la corrupción. Para desarrollar la discusión se decidió analizar cada una de las doce dimensiones estudiadas respecto al modelo metodológico empleado en la tesis y en sus resultados.

6.1. Elementos que definen la cultura de la corrupción en la obra pública

Cláusulas Excesivamente Tipificadoras

Esta dimensión se refiere a las cláusulas que se encuentran específicamente en las bases, en las convocatorias, y en la exposición de motivos de la concesión; son excesivamente tipificadoras cuando dichas cláusula parecen estar dirigidas a algún empresario de la construcción ya negociado con anterioridad para otorgarle la obra pública.

Al realizar las preguntas correspondientes a esta dimensión, la reacción de los entrevistados no fue de sorpresa, al contrario, su reacción fue como si se hablara de algo muy cotidiano y normal. Los constructores y los funcionarios de SOPMA concordaron que al hablar de cláusulas excesivas en los contratos de obra es algo “normal” dentro de las especificaciones formales de una convocatoria para la licitación de una obra pública en particular del municipio de Aguascalientes. Estos resultados coinciden con lo analizado por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), con relación a un estudio realizado en la Ciudad de México sobre la concesión del Relleno Sanitario Bordo Poniente.

La manera de llegar a estos compromisos informales es a través de reuniones previas a la publicación de las convocatorias, en estas reuniones se redactan las cláusulas, así como los criterios específicos para la determinación del ganador. En el caso analizado por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), se aclara lo siguiente:

El hecho de que el consorcio ganador no haya expuesto las mismas observaciones que las otras empresas licitantes, y que considerara en su propuesta una amplia disponibilidad de gas y capacidad financiera (que después resultó no tener), sugieren la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

posibilidad de flujos indebidos de información o colusión preventiva para dejar fuera a posibles competidores. También cabe la posibilidad de que el consorcio adecuara su propuesta a los requerimientos de la Convocatoria, aun sabiendo que no podía cumplirlos, para renegociar el contrato de forma ventajosa, una vez obtenida la concesión. (p. 204)

Poca Competencia En Los Procesos De Concesión

Esta dimensión se refiere a que pudiera existir un bajo impulso a fomentar la competencia entre los empresarios de la construcción, incluso se podría presentar el autodescartere de algunos competidores, lo que hace pensar que las licitaciones están dirigidas a ciertos actores, por lo que no existe igualdad de condiciones entre los participantes en la licitación.

En el caso de nuestro estudio, la corrupción colusiva se da, primeramente, en la reunión que tienen los propios empresarios de la construcción que son amigos, y, en segundo lugar, en la junta que se lleva a cabo con los propios funcionarios de SOPMA, claro está que estas reuniones están al margen de la ley, es la manera como se ha establecido este tipo de corrupción, la cual está muy arraigada desde hace años. De hecho, un entrevistado constructor mencionó que cuando las obras públicas son de una cantidad elevada de dinero, las reuniones en SOPMA son directamente con el Secretario. Los resultados obtenidos en nuestro estudio coinciden con la investigación realizada por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), sobre la concesión de la Autopista Urbana Norte en la Ciudad de México:

La falta de transparencia en la información proporcionada a las empresas, así como el autodescartere de dos de ellas para la construcción de la Autopista Urbana Norte en la etapa de presentación de propuestas técnicas y económica, sugieren que el proceso de licitación no fue equitativo para todos los participantes, en menoscabo de la competencia que debe privar en este tipo de procedimientos. (p.199)

Tanto en nuestro estudio como lo desarrollado por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), se puede inferir que existe todo un sistema que determina la poca competencia y la manera de ponerse de acuerdo para limitar la participación de nuevos competidores en el proceso de licitación, generando un beneficio exclusivo a los pertenecientes a este tipo de corrupción colusiva. “La ausencia de quejas por este tipo de situaciones ante el órgano de control correspondiente puede explicarse por el temor de los licitantes a no ser considerados en licitaciones posteriores” (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 199).

Cláusulas Irregulares En Los Contratos De Concesión

Esta dimensión hace referencia a ciertas disposiciones que se ubican por debajo de los estándares, que en cierta manera no son explicables por las características del contrato. En nuestro estudio no se encontró evidencia directa en las entrevistas en relación a esta dimensión, de hecho, al cuestionar a los funcionarios de SOMPA y a los constructores sobre este tema, fueron muy claros en mencionar que en este caso el marco legal es muy rígido.

En el caso del estudio sobre la licitación para la construcción de la Autopista Urbana Norte en la Ciudad de México desarrollado por Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), sí se encontró evidencia de esta dimensión; en específico, al analizar el contrato de concesión se descubrió una cláusula que sugiere ambigüedades en su interpretación, dicha concesión fue otorgada a la empresa OHL; en este sentido los autores descubrieron lo siguiente:

Después de describir todas las particularidades referidas al tema de las tarifas, en la cláusula señalada existe un párrafo cuya ambigüedad pone en entre dicho todos los criterios técnicos expuestos antes, y otorga a la autoridad y a los concesionarios un amplio margen para actuar discrecionalmente en los ajustes tarifarios. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 200)

En el caso de nuestro estudio, se pudo concluir que este tema lo relacionaron más con la dimensión número uno: “cláusulas excesivamente tipificadoras”. Tanto para los constructores

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

como para los servidores de SOMPA, es más fácil, negociar cláusulas específicas que redactar cláusulas hasta el contrato una vez otorgada la obra, en conclusión, mencionan que es mejor acomodar la convocatoria desde un inicio.

Existencia De Un Intermediario Entre La Relación Principal-Agente

Esta dimensión se refiere a la existencia de un intermediario o supervisor entre el principal y el agente. El principal, contrata al agente para realizar un trabajo por cuenta del principal. Para facilitar la tarea, el principal le delega una parte de su autoridad de decisión al agente. Por su parte el mismo agente contrata o delega la supervisión de su trabajo a un intermediario, aquí es donde se podría presentar actos de corrupción, al coludirse el agente y el intermediario en perjuicio del principal.

En nuestro caso, el principal es SOMPA y el agente, la empresa constructora de la obra pública. Delimitando la teoría de esta manera, sí se encontró evidencia clara. Prácticamente todos los empresarios de la construcción mencionaron que efectivamente existe esta relación estrecha entre el supervisor y ellos, en beneficio de sus intereses personales. En esta relación intermediario-agente, se construyen importantes lazos que son el reflejo de esa construcción cultural de significados muy arraigados entre los actores.

En relación a los casos de la autopista urbana norte y a la construcción del relleno sanitario bordo poniente en la Ciudad de México, los autores Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), nos aclaran que para el análisis de esta dimensión consideraron al ciudadano como el principal, a las agencias gubernamentales como el supervisor y a las constructoras como el agente. Sin embargo, bajo este planteamiento no se encontró evidencia específica de esta dimensión en su investigación, consideraron que fueron muy generales los resultados obtenidos:

En tal sentido, una limitación del análisis es que ni los contratos de concesión (principal fuente de evidencia empírica de este capítulo) ni la información adicional relacionada

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con ellos proporcionan datos suficientes para encontrar una relación más aterrizada y concreta tipo principal-supervisor-agente en cada contrato. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 197)

Existencia De Reglas Locales Particulares

Esta dimensión hace referencia a la existencia de normas diferentes en los municipios o estados, a las determinadas a nivel nacional o federal, lo que claramente es un signo de la posible existencia de relaciones locales de colusión. En el caso particular de esta dimensión se puede concluir que no hubo evidencia en las entrevistas desarrolladas. Como se observó en el análisis de resultados sobre esta dimensión, en el caso del municipio de Aguascalientes, el proceso de licitación de obras públicas se encuentra fundamentado en la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios” (LOPSREAM), publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 8 de julio de 2019; como se mencionó no se encontró evidencia de reglas locales particulares.

De hecho, en la investigación de la autopista urbana norte y a la construcción del relleno sanitario bordo poniente en la Ciudad de México, los autores Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), tampoco encontraron evidencia explícita de la existencia de esta dimensión en su análisis:

En la Ciudad de México, la regulación de las concesiones es de carácter local, y se basa en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. Asimismo, los procedimientos de licitación se efectúan de conformidad con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Reglamento. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 197)

En concreto, cada estado cuenta con su propia normatividad para el proceso de concesión de obra pública, esto dificulta en cierta manera el control y seguimiento de algún ente externo, es aquí donde se podrían presentar actos de corrupción, ya que cada estado es autónomo y tiene sus propias maneras de autorregular esta actividad.

Bienes o Servicios De “Experiencia” Como Objetos De La Concesión.

En específico esta dimensión trata sobre aquellos bienes o servicios, en nuestro caso las obras públicas, de los cuales es imposible conocer su calidad hasta que se implementan. De acuerdo con Campos y Nava (2018), se debería generar un contexto de competencia entre los empresarios de la construcción, lo que produciría condiciones propicias para obtener un mayor valor a cambio de los recursos públicos; la Constitución ordena, como regla general, otorgar contratos de obras públicas por medio de licitaciones, desafortunadamente, al existir bienes de “experiencia”, es complicado establecer la calidad de la obra hasta que es entregada a la ciudadanía:

En el caso del municipio de Aguascalientes, y en relación a las entrevistas desarrolladas, los empresarios de la construcción coincidieron que en los últimos 20 o 30 años, en general, la mayoría de las obras públicas en Aguascalientes se han otorgado a un grupo reducido de empresarios, aclaran que es lógico ya que la realización de obra pública es muy especializada y requiere de mucho capital para poder iniciar con la empresa; es por esto, que existe muy poca competencia en el sector y normalmente son las mismas empresas constructoras las que participan en las distintas licitaciones públicas.

En cuanto al caso del relleno sanitario bordo poniente en la Ciudad de México, los autores Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), encontraron evidencia explícita de esta dimensión en su análisis:

El relleno sanitario se puede considerar dentro de la categoría de bienes de experiencia, puesto que las concesiones para el aprovechamiento de biogás y la generación de

energía en rellenos sanitarios no son frecuentes en México. En el caso particular del gobierno del D.F., las autoridades no contaban con experiencia en este tipo específico de infraestructura y contratos. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 205)

Antecedentes Del Comportamiento De Los Licitantes o Concesionarios

Esta dimensión establece que se podría esperar a que los constructores que ya han participado en procesos de licitación, y que lo han hecho de manera satisfactoria, lo sigan haciendo en el futuro; existe evidencia que los gobiernos favorecen a estos constructores en las concesiones. Por el otro lado, y el que más nos interesa, es previsible que empresas de la construcción que también ya han participado y que han incurrido en actos de corrupción, lo sigan haciendo en futuras licitaciones, en especial si no han recibido sanciones.

En el caso del municipio de Aguascalientes, todos los empresarios de la construcción mencionaron que este es uno de los factores más importantes para poder ganar una concesión de obra pública. Todos coincidieron que la relativamente poca participación de empresas constructoras, permite la poca competencia, por lo que al ganar una obra es muy común volver a ganar, más si se desarrollan relaciones de amistad entre los servidores de SOMPA y los constructores, esto a pesar de estar bajo sospecha en haber incurrido en posibles actos de corrupción.

En el caso de la autopista urbana norte, también se encontró evidencia clara de la existencia de esta dimensión. La empresa ganadora de la licitación para la construcción de dicha autopista fue la española Abrascón Huarte Laín, mejor conocida como OHL. Esto a pesar de las sospechas de corrupción en donde se vio envuelta en relación a la concesión del Viaducto Bicentenario, en el Estado de México. La existencia de estas posibles acusaciones de corrupción, nunca fueron aclaradas, lo que hace sospechar de la legalidad en la asignación de obras.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es decir que, sin importar su historial, los gobiernos estatales y el federal siguieron favoreciéndola con contratos, dejando abierta la sospecha de posibles colusiones, sobornos u otro tipo de intercambios, que son muy factibles de ocurrir dentro de la red de relaciones que dichos gobiernos han creado con la empresa. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 201)

Las Renegociaciones

Las renegociaciones, hacen referencia a las posteriores negociaciones que se puedan presentar una vez ya adjudicada la obra pública.

En el caso de nuestra investigación, todos los empresarios de la construcción entrevistados mencionaron que la renegociación es una de las actividades más comunes en la obra pública municipal. Una vez otorgada la obra y firmado el contrato de concesión, se comienza con la construcción, sin embargo, conforme va avanzando se presentan inconvenientes y reajustes de costos y tiempos, de esta manera se exhiben las irregularidades “normales” en cualquier obra pública, los llamados sobre costos de obra y el no cumplimiento de los tiempos establecidos para su término.

En el caso de la autopista urbana norte en la Ciudad de México, se encontró evidencia contundente de esta dimensión, en específico en el incremento de las tarifas de peaje: “Este punto permite observar que las condiciones estipuladas en el contrato de concesión, respecto de las tarifas, son suficientemente ambiguas para poder justificar los incrementos de precio casi por cualquier razón que la concesionaria considere conveniente” (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 202).

Amiguismo o Compadrazgo y Nepotismo

En esta sección se incluyen el análisis de dos dimensiones: el amiguismo o también conocido como compadrazgo y el nepotismo, se decidió unir estas dimensiones ya que, en esencia, y de

acuerdo a las definiciones y resultados del análisis, se podrían considerar de manera muy similar.

El amiguismo o compadrazgo se refiere a la práctica de favorecer a los amigos en detrimento de terceras personas, es decir, en términos de la corrupción política, es el aprovechamiento de la posición de autoridad en el gobierno, en beneficio de amigos personales. Por su parte el nepotismo es el trato a favor de familiares o amigos, a los que se otorgan cargos o empleos públicos por el mero hecho de serlo, sin tener en cuenta otros méritos (RAE, 2020); de acuerdo con Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), este concepto tiene que ver más con el favoritismo, en especial hacia los familiares, en específico en el otorgamiento de puestos de trabajo público o en la concesión de una obra pública. Como se puede ver esta dimensión es muy parecida al “amiguismo”, ya que lo primordial es beneficiar a amigos o familiares en el otorgamiento de obra pública

En el caso del municipio de Aguascalientes todos los empresarios de la construcción y los funcionarios de SOPMA mencionaron que este factor es muy importante para ganar en las licitaciones de obra pública. Las relaciones de amistad que se van construyendo o que ya existen entre los actores entrevistados, son fundamentales para el otorgamiento de obra pública. Como se analizó en las dimensiones seis y siete, el amiguismo o compadrazgo viene a conformar el aspecto cultural el cual genera los actos de corrupción.

En el caso de la concesión de la autopista urbana norte de la Ciudad de México, se puede determinar la existencia de este tipo de dimensiones, es decir, amiguismo, compadrazgo o nepotismo; esto se pudo comprobar antes del proceso de licitación, durante su desarrollo y una vez otorgada la concesión a la empresa ganadora. Cabe aclarar que, para los autores de esta investigación, el hablar de estas dos dimensiones, es hablar de un concepto muy repetido en su estudio conocido como “colusión”, la cual es establecida precisamente a través de la construcción de relaciones principalmente de amistad entre los servidores públicos y las

constructoras, así como también entre las mismas empresas que participan en el proceso de licitación:

En este caso se aprecian posibles evidencias de colusión, no sólo entre los agentes públicos y privados, sino también entre las empresas licitantes, que parecen estar de acuerdo en renunciar a ciertos contratos en el presente para obtener otros en el futuro, es decir, en repartirse en el tiempo las diversas concesiones puestas a concurso por el gobierno. (Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín, 2019, p. 210)

Reciprocidad

La onceava dimensión hace referencia a las relaciones de intercambios de favores de forma informal. El intercambio de favores es una forma de correspondencia que facilita la interacción entre distintos individuos. De esta forma, un favor es recíprocamente recompensado voluntariamente, y así se intercambia un beneficio por otro beneficio.

En el caso del municipio de Aguascalientes, los entrevistados concordaron en que esta dimensión está fuertemente relacionada con la número 9: “amiguismo”, ya que la amistad es sustentada por dicha reciprocidad. Una vez que un funcionario público cae en esta relación de reciprocidad con un empresario es difícil de detener, ya que se abre la puerta para establecer una posterior relación de amistad.

En relación a la investigación de Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), se encontró esta dimensión en el caso de los aumentos de la tarifa de peaje en la construcción de la autopista urbana norte en la Ciudad de México. El desarrollo de esta obra fue otorgado a la empresa OHL, con antecedentes nada confiables por actos de corrupción en otras obras y los cuales nunca fueron aclarados, sin embargo, se le otorgó la construcción de esta autopista, cayendo también en irregularidades al aumentar las tarifas de peaje, ya que en el contrato de concesión no se establecieron de manera clara dichos aumentos, al contrario, fueron planteadas de manera muy ambigua para justificar el precio casi por cualquier razón. La

reciprocidad se presentó ya que el gobierno de la Ciudad de México permitió que esto sucediera a cambio de recibir también mayores ingresos al aumentar el precio de dichas tarifas de peaje, lo que denota claramente este acto de reciprocidad con la empresa OHL: “En el mismo sentido, el Gobierno de la Ciudad de México tiene incentivos para permitir estos aumentos, que significan mayores ingresos por contraprestaciones y derechos” (Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio, 2019, p. 202).

Las Palancas

Por último, la doceava dimensión, las palancas, según Peeters (2019) “...expresan la necesidad de usar contactos personales para lograr que “las cosas se hagan” dentro de una organización, o para obtener servicios o “beneficios” de otra forma inalcanzable para los ciudadanos” (Peeters, 2019, p.115). El objetivo de las palancas es principalmente evadir o esquivar las normas, reglas y los procedimientos para adelantar ciertos procesos, para negociar excepciones a alguna regla, para recibir privilegios personales.

En nuestra investigación se comprobó la existencia de esta dimensión, prácticamente todos los entrevistados coincidieron que las palancas existen desde los procesos de licitación, acercamiento a SOMPA, hasta el otorgamiento de la obra pública. Cabe destacar, que esta dimensión la relacionaron de manera estrecha a la concepción del amiguismo y compadrazgo, ya que, para poder gozar de los beneficios de una palanca, debe existir detrás una relación cercana con el servidor público, relación que se construye a través de entablar esas relaciones de amistad.

En el caso de la autopista urbana norte, es evidente la existencia de palancas en el otorgamiento de la concesión a la empresa OHL, ya que los autores determinaron que, a pesar de las sospechas de corrupción en donde se vio envuelta esta empresa con relación a la concesión del Viaducto Bicentenario, en el Estado de México, se le otorgó directamente la concesión para la construcción de dicha autopista en la Ciudad de México, lo que hace sospechar de la legalidad en la asignación de esta obra.

6.2 Aspectos culturales que favorecen las prácticas de la corrupción colusiva

Una vez realizada la discusión de resultados, podemos definir los principales aspectos culturales que podrían incentivar actos de corrupción colusiva entre los empresarios de la construcción y los funcionarios de SOPMA.

Tomando como base el modelo metodológico de las doce dimensiones estudiadas durante el proceso de licitación de obras públicas, estamos en condiciones de establecer que, desde el punto de vista cultural, los aspectos que podrían favorecer conductas relacionadas con la corrupción son: la amistad, las palancas, el compañerismo y la reciprocidad.

Cuando hablamos de amiguismo, lo relacionamos con compadrazgo e incluso compañerismo. El amiguismo se fundamenta en los actos de ayudar directamente a los compañeros, amigos o compadres, como se dice coloquialmente en México; el problema es que esta actividad se realiza en perjuicio de terceras personas. Si se cuenta con un amigo, personal en alguna dependencia de gobierno, o en alguna posición determinante y decisiva, se podría tener acceso a privilegios por encima de las demás personas; en el caso del proceso de licitación de obra pública, esos privilegios son, precisamente, el otorgamiento y favoritismo para la construcción de alguna obra.

Las amistades y compadrazgos, así como el compañerismo que se va construyendo o que ya existen son fundamentales para el otorgamiento de obra pública. Este aspecto viene a conformar el aspecto cultural el cual genera los actos de corrupción. Un elemento importante, y que se da gracias a las relaciones de amistad, es la filtración de información confidencial hacia los amigos con el propósito de tener ventaja y que sean los ganadores en el proceso de licitación, estos son los tipos de privilegios a los que nos referimos y que dañan a terceras personas, en este caso, a los demás empresarios de la construcción que no cuentan con dichas amistades.

En este estudio, prácticamente la mayoría de los entrevistados coincidieron en relacionar el concepto de amiguismo con el de las palancas. Mencionaron que la amistad y compañerismo es fundamental para que, en algún momento dado, se utilice esta amistad para otorgar favores, es decir, utilizar palancas.

La palanca está muy vinculada con el favor cuando no hay dinero de por medio, y en algunas ocasiones se trata de un favor desinteresado, aunque en otras se adquiere una deuda que deberá ser pagada en el futuro con otro favor: “favor con favor se paga”, dice un dicho popular. (Tapia, 2016, p. 140)

Surge por lo tanto una variable cultural también analizada en esta tesis, la reciprocidad o también conocida como intercambio de favores. La concepción de los dichos: “favor con favor se paga” u “hoy por mí y mañana por ti”, en realidad nos está marcando la significación de la reciprocidad como un factor importante dentro del uso de las palancas.

En la interacción entre actores, en nuestro caso los constructores y los funcionarios de SOPMA, existe una forma de correspondencia que facilita que se hagan las cosas, o específicamente en nuestro estudio, que se otorguen las obras a los amigos o compadres. De esta manera, un favor es recíprocamente recompensado, y así se intercambia un beneficio por otro beneficio.

En esta relación de amistad y reciprocidad el dinero no es el objetivo principal, sino la construcción de esa amistad, compañerismo o compadrazgo, que más adelante se utilizará, entonces sí, para la obtención de beneficios monetarios y el intercambio de favores personales.

Aunque la palanca puede estar vinculada con el dinero, sobre todo cuando intervienen otros actores como el gestor o el coyote, normalmente se trata exclusivamente de amistad, sea de manera directa o indirecta, mediada por otra persona, el “contacto”. “Probablemente, en alguna ocasión, en reconocimiento de la palanca, se haga algún regalo”, pero normalmente la palanca opera en el ámbito de los favores, “aunque es un favor mal habido. O sea, no es un favor formal”, aunque también va creando un

compromiso con la persona que lo hizo, por ello algunas personas buscan hacerle un favor a una persona importante, bien colocada p con influencias, porque ello establecerá un compromiso de devolver el favor, además, “el que hace una palanca una vez ya está comprometido a volverlo a hacer”. (Tapia, 2016, p. 140)

Algo interesante que va surgiendo de esta relación de amistad y reciprocidad, es esa correlación que se crea al aceptar favores, esto es de suma importancia en la conformación de redes informales, es debido a ello que los “compadrazgos” o “amiguismos” constituyen un mecanismo común y efectivo para generar sistemas de integración; ante esta situación surge un concepto muy interesante: redes sociales y confianza.

Larrissa Adler-Lomnitz ha acuñado un concepto muy prometedor para el análisis de una serie de comportamientos interpersonales que se dan dentro de la cultura de la corrupción, es el de redes sociales y confianza, con el que explica una serie de estrategias que los grupos sociales elaboran para dar respuesta a las insuficiencias del sistema administrativo, más usadas entre los pobres urbanos de los países capitalistas subdesarrollados; un ejemplo de cómo se ha institucionalizado este sistema de redes sociales y confianza es el compadrazgo, que ella estudia en Chile, pero que también puede ser aplicable en México. (Tapia, 2016, p. 140)

En el caso de este estudio, la red que se va creando entre los funcionarios de SOPMA y los constructores, se construye principalmente basado en esas relaciones de amistad, y que fue motivado por favores realizados recíprocamente. De esta manera, esta red se conforma como un sistema no escrito pero que es lo suficientemente fuerte para sobrevivir, y más allá, ser conocido por sus integrantes y resistente al paso del tiempo.

Este sistema de redes basado en la amistad y la confianza, y en particular el compadrazgo, tiene un sistema de reglas que aunque no están escritas, es muy rígido y conocido por todos sus miembros; estas reglas están basadas en “un código moral que limita los favores permisibles y las remuneraciones no materiales”, mismos que son

proporcionados sin ninguna compensación material, pero establecen una deuda de honor que deberá ser devuelta en el momento en que otro lo necesite. (Tapia, 2016, p. 141)



7. CONCLUSIONES

En esta parte se exponen las conclusiones generales de esta tesis; primeramente, se recuperarán los hallazgos específicos que se encontraron a lo largo de la investigación en torno a las preguntas de investigación; en segundo lugar, se dará respuesta al objetivo general de este trabajo; en tercer lugar, se indicará la importancia, los alcances, las limitaciones de esta investigación, así como las posibles líneas de estudio y; en cuarto lugar, se establecerán algunas recomendaciones en relación al tema estudiado.

Las preguntas de investigación que guiaron este trabajo fueron, primeramente: ¿Qué características culturales se presentan en la interacción entre actores del proceso de licitación de obras públicas, que podrían generar incentivos para que se comenten actos de corrupción?

Más allá de identificar las características culturales que se presentan en el proceso de licitación de obras públicas de SOPMA que generan actos de corrupción, se puede concluir que uno de los elementos más importantes que se debe estudiar para entender el fenómeno de la corrupción, es la cultura.

Como se expuso durante el documento, los enfoques más comunes en el estudio y entendimiento de la corrupción son de índole económica, legal, administrativa y política, dejando por un lado al cultural. Con los resultados mostrados en el análisis de esta investigación, y contrastándolo con el objetivo principal, se pudo comprobar, que efectivamente más allá de los estudios vastos que existen en relación al entendimiento de este fenómeno desde las visiones tradicionales, el factor cultural podría ser otra corriente importante para determinar, primero, una alternativa de estudio, y, en segundo lugar, posibles estrategias y propuestas en la lucha contra este fenómeno social. En este sentido, se considera que este trabajo abona en el terreno de los estudios culturales, junto a otros que poco a poco han podido abrir una nueva brecha en la construcción de alternativas intelectuales y visiones diferentes, más que nada, para la comprensión de la corrupción.

De manera específica podemos concluir que la cultura es una construcción y significación social de la realidad, en tanto edifica el sentido de las cosas en función de las estructuras que están dadas en esa cultura específica. Las creencias tienen un papel decisivo en la conformación de las acciones humanas, ya que son una manifestación de una cultura determinada, en la cual determinados actores se encuentran inmersos.

De acuerdo con Zalpa (2011), las expresiones culturales de un determinado grupo, son una construcción que se realiza a partir de la acción social que realizan los sujetos miembros de ese grupo, del significado y las motivaciones de lo que hacen y del por qué lo hacen.

Una vez estudiados los resultados de las entrevistas durante el proceso de licitación de obras públicas en SOPMA, podemos concluir que definitivamente, el fenómeno de la corrupción por lo menos en este caso, fue principalmente influenciado por el elemento cultural, definido como esa significación social de la realidad el cual determina la acción social, por lo que se encontró el sentido que tienen las prácticas sociales de los empresarios de la construcción y de los servidores públicos y las formas de hacer las cosas.

La segunda pregunta de investigación fue: ¿Cuáles son los espacios u oportunidades que se presentan en el proceso de licitación de obras públicas que podrían generar actos de corrupción?

Igualmente, más allá de los espacios u oportunidades que se identificaron durante el proceso de licitación de obras públicas en SOPMA, y que podrían generar corrupción, se logró identificar de manera contundente la colusión que existe entre los empresarios de la construcción y los servidores públicos de la Secretaría, precisamente con el objetivo de brindar información privilegiada para beneficio en el otorgamiento de obras públicas.

Como se pudo observar, a pesar de la existencia de un marco jurídico, así como de controles administrativos dentro del municipio de Aguascalientes en relación al proceso de licitación, definitivamente el factor que determinó esa colusión entre los actores estudiados fue el cultural.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Se pudo establecer que en cuanto más formal, estructurado y sólido sea el marco regulatorio dentro de las instituciones gubernamentales, menor debería de ser el número de actos de corrupción. Sin embargo, precisamente por la relación que pudiera existir entre el servidor público y el empresario de la construcción, de manera cultural pudieran surgir actos de corrupción colusiva,

De esta forma se pudo cumplir con el objetivo de este estudio, el cual fue identificar los elementos culturales que se presentan en la interacción entre actores en el proceso de licitación de obras públicas que estimulan una orientación positiva hacia la corrupción y se contraponen a las normas que en principio deberían de inhibirla; así como detectar y evidenciar las deficiencias que propician áreas de oportunidad para que el funcionario público decida ofrecer información privilegiada a ciertas empresas de la construcción en el proceso de licitación de las obras públicas en la SOMPA.

Para ello se diseñó una investigación de tipo cualitativo, fue necesario un estudio profundo a cerca de los elementos culturales que se dan, tanto en funcionarios de SOPMA, como entre los constructores que participan o participaron en una licitación. Para tener un acercamiento al objeto de estudio ya definido, se aplicó una serie de herramientas que hicieron posible recoger información de primera mano. El elemento de recolección de datos más importante fue la entrevista a profundidad a empresarios de la construcción y servidores públicos del SOPMA. En total se desarrollaron 8 entrevistas a funcionario de SOPMA y a empleados de empresas constructoras que han participado en algún proceso de licitación.

Tomando como base los estudios de Castillo, Gómez, Rodríguez y Jarquín (2019), así como también los análisis de Arellano, Hernández, Álvarez y Zamudio (2019), Arellano, Trujillo y Ortiz (2019) y Peeters (2019), se estableció una propuesta de análisis de 12 dimensiones que influyen en la creación de áreas de oportunidad para lograr acuerdos basados en la discrecionalidad, el favoritismo, el clientelismo, más allá de la rígida normatividad que establece la Ley: 1.- Cláusulas excesivamente tipificadoras, 2.-Poca competencia o transparencia en los

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

procesos de concesión, 3.- Cláusulas irregulares en los procesos de concesión, 4.- Existencia de un intermediario entre la relación de agente-principal, 5.- Existencia de reglas locales particulares, 6.- Bienes y servicios “de experiencia” como objetos de concesión, 7.- Los antecedentes de comportamiento de los licitantes o concesionarios, 8.- Las renegociaciones, 9.- Amiguismo o compadrazgo, 10.- Nepotismo, 11.- Reciprocidad o intercambio de favores y 12.- Palancas.

Aplicando dicho modelo analítico, pudimos concluir que más allá de los controles legales y administrativos, el factor cultural es el principal detonador de los posibles actos de corrupción durante el proceso de obra pública del municipio de Aguascalientes, teniendo como base la relación de colusión entre los actores estudiados. De las doce dimensiones estudiadas, solo en dos de ellas no se encontró evidencia de actos de corrupción (Cláusulas irregulares en los contratos de concesión y existencia de reglas locales particulares).

Otra aportación del modelo metodológico aplicado en el estudio fue el darnos cuenta que durante el proceso de licitación de obras públicas, los principales aspectos culturales involucrados en la posible generación de actos de corrupción fueron: la amistad, las palancas, el compañerismo y la reciprocidad.

El amiguismo se basa en la ayuda o apoyo de los compañeros o amigos, en los cuales se ha forjado o se está forjando una relación de amistad; desafortunadamente cuando se da este apoyo, se realiza en perjuicio de terceras personas. En nuestro caso, esos privilegios se dan en el otorgamiento y favoritismo para la construcción de alguna obra.

Otra conclusión importante del estudio fue relacionar el concepto de amiguismo con el de las palancas. Mencionaron que la amistad y compañerismo es fundamental para que, en algún momento dado, se utilice esta amistad para otorgar favores, es decir, utilizar palancas. De esta manera surge otro aspecto cultural relacionado con el amiguismo y las palancas, la reciprocidad o también conocida como intercambio de favores. Otro aspecto cultural que

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

también aparece, y que es originado por la relación de amistad y reciprocidad, es la conformación de redes informales, generándose sistemas de integración, o como también se les conoce: redes sociales y de confianza.

La importancia del estudio es que se contribuyó al campo de conocimientos sobre la corrupción durante el proceso de licitación de obra pública, tomando como base los estudios culturales. Como se mencionó anteriormente, existe una amplia evidencia en cuanto al estudio de la corrupción desde visiones como la económica, administrativa, política y legal, por lo que se considera que este trabajo enriquece el terreno de los estudios culturales, junto a otros que han podido abrir una nueva brecha en la construcción de alternativas intelectuales y visiones diferentes.

Además, se describieron las prácticas cotidianas de la interrelación entre los empresarios de la construcción y los servidores públicos de SOPMA durante el proceso de licitación y otorgamiento de obra pública en el municipio de Aguascalientes, algo que no se había detectado en la revisión de la literatura, así como la indagación de la relación de colusión que existe entre los actores estudiados, desde una perspectiva sociocultural. También, se logró aportar un modelo metodológico de doce dimensiones el cual puede ser aplicado para otros posibles estudios sobre el tema.

En cuanto a los alcances, se logró contestar las preguntas y a los objetivos de investigación; sin embargo, hay que aclarar que los resultados de este modelo analítico propuesto dependerán de cada caso que se estudie, estas señales sobre corrupción no necesariamente deben estar presentes en todos los casos.

La principal limitación de esta investigación es que se trata de un estudio específico, por lo que no se pueden hacer generalizaciones y no se sabe si estos actos de corrupción se pudieran repetir en otros procesos de licitación de obra pública, en otros niveles de gobierno y en otras entidades del país. Estas doce dimensiones propuestas en el modelo metodológico, pueden servir como una guía general para que funcionarios, pero, sobre todo, ciudadanos y

Organizaciones Civiles, pongan atención en estos procesos de licitación, en donde pudiera ser más susceptible el surgimiento de actos de corrupción. Otra limitación fue la obtención de la información por parte de los informantes, esta etapa fue muy complicada y llevó mucho tiempo, ya que, como es de suponerse, la información sobre estos posibles actos de corrupción es información que los actores involucrados tratan de ocultar.

Una posible línea de investigación derivada de este estudio es aplicar este modelo metodológico de las doce dimensiones a otros casos de estudio, en otros niveles de gobierno, y poder realizar estudios comparativos que aporten más a los estudios socioculturales sobre los actos de corrupción en el proceso de licitación de obra pública en México. Otra línea de investigación sería que una vez que se hayan desarrollado más estudios sobre el tema, se podrían analizar sus resultados para establecer estrategias orientadas al combate de este fenómeno, pero desde una perspectiva sociocultural, más allá de las estrategias tradicionales que no han surtido el efecto deseado.

Los procesos de licitación de obra pública en nuestro país han crecido de manera significativa en los últimos años. Sin embargo, lo que no ha crecido a ese ritmo tan acelerado son las investigaciones relacionadas al tema, ya que, como lo vimos en el capítulo sobre la discusión de resultados, el otorgamiento de obra pública se desarrolla bajo un esquema organizacional caracterizado por un limitado cumplimiento del marco legal, muy poca transparencia, nula rendición de cuentas, escasos mecanismos de control, y sobre todo, altos grados de colusión entre los empresarios de la construcción y los funcionarios de SOPMA, lo que permite altos niveles de discrecionalidad en la designación de obras públicas y en la toma de decisiones. Estas características hacen muy probable el desarrollo de actos de corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas, cabe aclarar que no necesariamente estas zonas de riesgo en los procesos de concesión lleven de manera definitiva a cometer estos actos de corrupción, pero sí existe un riesgo mucho mayor y latente.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Para terminar, se mencionan dos recomendaciones con base en los resultados obtenidos. La primera recomendación tiene que ver con el proceso de licitación de obra pública, con los hallazgos encontrados desde una perspectiva administrativa y legal; la segunda recomendación, se sustenta en los resultados del análisis sociocultural sobre la corrupción dentro de este proceso de licitación de obra pública.

Desde la perspectiva administrativa y legal, sería fundamental sistematizar los procesos de licitación de obra pública con el propósito de hacerlos mucho más transparentes al público en general, para que de esta manera se logre una efectiva rendición de cuentas al respecto. Un ejemplo de esto es lo que la Universidad Autónoma de Aguascalientes está realizando con la creación de una “Sala de Licitación”, la cual sistematiza y transparenta todos sus procesos de compra y concesiones, siendo punta de lanza en el Estado de Aguascalientes respecto a este tipo de iniciativas. México en general, y específicamente los municipios, necesitan implementar mecanismos que permitan vigilar el ciclo de vida de una obra y exigir rendición de cuentas ante irregularidades. Lo ideal sería que desde el momento en que se conciba una obra pública exista un historial que registre cada una de sus etapas (sistematización), para vigilar que en todo momento se realice con los debidos estándares de calidad, tomando como base este modelo de “Salas de Licitación”. A partir de que se decide realizar una obra, se debe hacer pública toda su información. Esto incluye el recuento de todo el procedimiento para adjudicar un contrato, cuántas personas participaron, cuántas juntas se efectuaron, qué dudas hubo en los términos de la contratación, quién ganó y por qué, si se descalificó a los participantes y por qué razones, así como los requerimientos para los concursantes, la agenda y el diagnóstico.

Y en segundo lugar, y desde el punto de vista del análisis sociocultural, pudimos establecer en esta tesis que el factor determinante del desarrollo de actos de corrupción fue el cultural, por lo tanto, el cambio en los significados de la realidad establecida entre el empresario de la construcción y el funcionario de SOPMA, no es una tarea fácil, al contrario, es una encomienda difícil y que llevará mucho tiempo de modificar, ya que tiene que ver con un

cambio de la manera de ser y de actuar de las personas. A pesar de que pudiera cambiar el marco legal, del fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, del avance en el combate a la impunidad, de la adopción de nuevas tecnologías en beneficio de la sociedad y su vigilancia a los gobiernos, a pesar de estas distintas estrategias, el verdadero cambio está en nosotros como sociedad, desafortunadamente la corrupción es parte de la cultura del mexicano, pero es algo que se puede cambiar, no estamos destinados a ser siempre de esta manera, debemos ser conscientes de este problema, aceptarnos, para después tratar de cambiarnos y, con esto, cambiar nuestra cultura.



8. Fuentes Bibliográficas

- Alcaide Zugaza, L., & Larrú Ramos, J. M. (2007). Corrupción, ayuda al desarrollo, pobreza y desarrollo humano. *Boletín Económico*, 2-3.
- Altimir, O. (1979). *La Dimensión de la Pobreza en América LATina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Angrosino, M. (2012). *Etnografía y obsevación participante en investigación cualitativa*.
Obtenido de
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=847254&site=e ds-live>
- Arellano, Castillo, Gómez, Rodríguez, & Jarquín. (2019). *La resbaladilla de la corrupción: Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Berger, & Luckmann. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boltvinik, J., & Hernández Laos, E. (2001). *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Campos. (2016). *Metrop: antídoto vs la corrupción*. México: México Evalúa A.C.
- Campos, & Nava. (2018). *Más valor en la contratación de obra pública, México*. México: México Evalúa A.C.
- Cantú, H. C. (2015). *El Fenómeno de la Corrupción en el Estado Democrático*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Carrizo, L. E., & Thompson Klein, J. (2004). *Transdisciplinariedad y complejidad en el análisis social*. Obtenido de UNESCO: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136367>
- Casar, M. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México: IMCO y CIDE.
- Castillo, D. (2002). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Conolly. (1993). *The terms of Political Discourse*. EUA: Princeton University Press, Princeton.
- De Souza, M. C. (2003). *Ciencia, técnica y arte: El desafío de la investigación social*. Argentina: Lugar.

- Flick, U. (2012). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Madrid, España: Morata.
- Geertz, C. (1990). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- González de Asís, M., & Mac Lean-Abaroa, R. (26 de Febrero de 2008). *Introducción: Cómo mejorar la gobernabilidad para combatir la corrupción*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de *Introducción: Cómo mejorar la gobernabilidad para combatir la corrupción*: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemodule1.pdf>
- Heidenheimer, A. e. (1989). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publisher.
- IMCO. (2018). *Ineficiencia y riesgos de corrupción en obra pública: caso de estudio del tren interurbano México-Toluca*. . México: IMCO.
- INEGI. (Mayo de 2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- Jaramillo. (2011). Bourdieu y Giddens. La superación de los dualismos y la ontología relacional de las prácticas sociales. CS, 409-427.
- Jensen, & Meckling. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of financial economics.
- Kroeber, & Parsons. (1958). The Concept of Culture and of Social System. *American Sociological Review*, 582-593.
- Lapalombara, J. (1994). *Structural and institutional aspects of corruption*. Estados Unidos: Social Research.
- Laporta, F., & Alvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid, España: Alianza editorial.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios. (8 de julio de 2019). Diario Oficial de la Federación. Aguascalientes, Aguascalientes, México: Secretaría General de Gobierno.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. (7 de noviembre de 2016). Aguascalientes, Aguascalientes, México: Congreso del Estado de Aguascalientes.
- Macías, M. (2010). *Dos casos de corrupción del gobierno mexicano: FOBAPROA Y PEMEX GATE*. pUEBLA.
- Macías, M. (2010). *Dos casos de corrupción del gobierno mexicano: FOBAPROA Y PEMEXGATE*. Puebla: UIA Puebla.
- Mazcorro Tellez, G., & Rodríguez Perego, N. (2006). Corrupción, gobernanza y captura política: apuntes y análisis a partir de la experiencia mexicana. *Folletos Gerenciales*, 22-34.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad A.C. (2016). *Contra la Corrupción*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Contra la Corrupción: <https://contralacorrupcion.mx>

México Evalúa. (2016). *Metrop: antídoto vs. la corrupción*. México, México, México: México Evalúa.

Milgrom, P. (1993). *Economía, Organización y Gestión de la Empresa*. Barcelona: Ariel económica.

Morin. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. México D.F.: Gedisa.

Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de estudios universitarios "José Antonio Encinas".

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Parker, N., Berthin, G., De Michelle, R., & Mizrahi, Y. (2004). *Casals & Associates, Inc. i La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Casals & Associates, Inc. i La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas: www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/05/estudio_la_corrupcion_en_america_latina.pdf

Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. (8 de julio de 2019). Aguascalientes, Aguascalientes, México: Gobierno del Estado de Aguascalientes.

RAE. (17 de Mayo de 2019). *Corrupción*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Corrupción: <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=uZI8Mv6LfDXX2XuEhAgk>

Reyes. (2015). *Tesis: La cultura de la corrupción en el sector público. Ambiente y condiciones en el Gobierno Municipal de Aguascalientes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Reyes Heróles, F. (2008). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, D.F., México, D.F., México.

Ríos, A. (20 de Agosto de 2016). Visión global de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 363-384. Obtenido de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

Robbins, S. (2004). *Comportamiento organizacional*. México: Pearson.

Rodríguez, Gil, & García. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: España.

- Sahlins. (1972). *Economía de la edad de piedra*. Madrid: Akal Editor.
- Salama, P., & Valier, J. (1995). Corrupción y Pobreza. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 45-48.
- Secretaría de la Función Pública. (2017). *Manual Sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. México: SFP.
- Secretaría de la Función Pública de México. (2013). *Definición de Corrupción*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Definición de Corrupción: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>
- Sen, A. (2003). *Poverty and Famines*. Inglaterra: Oxford.
- SFPM. (3 de septiembre de 2018). *Secretaría de la Función Pública*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp#407>
- Shleifer, A. V. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 599-617.
- SOPMA. (2019). *Manual de Organización, SOMPA*. Aguascalientes: H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Aguascalientes.
- SOPMA. (15 de Enero de 2021). *Secretaría de Obras Públicas*. Obtenido de <https://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=855>
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Tapia. (2016). *La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Tapia, Alemán, & Montelongo. (2021). Precisiones teórico-metodológicas sobre el análisis sociocultural de la corrupción. En Larrondo, Maya, Vega, Escobar, & Hernández, *Ángulos de la corrupción pública vista desde los estados* (págs. 179-204). Querétaro: Fundap.
- Tapia, E. (2020). "Si no hay obra, no sobra" La corrupción cotidiana en el ámbito de la construcción. En *Hábitat y Ciudad Contemporánea. Patrimonio, territorio e interdisciplina* (págs. 247-258). Aguascalientes, Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Madrid, España: Paidós.
- Thompson. (1998). *ideología y cultura moderna: teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México, D.F.: UAM, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

- TM. (2019). *TM*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Transparencia Mexicana:
<https://www.tm.org.mx/objetivos/>
- Tójar Hurtado, J. C. (2006). *Investigación Cualitativa Comprender y Actuar*. Madrid: La Muralla, S.A.
- Toraya. (2020). Reseña de Zalpa ¿No habrá manera de arreglarnos? *Caleidoscopio. Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades*, s/p.
- Toraya, & Tapia. (2020). Análisis de la corrupción colusiva en el proceso de licitación de obras públicas. *Íntegrus*, 11-22.
- Transparencia Internacional. (2017). *Corruption perceptions index 2017*. Recuperado el 17 de Mayo de 2018, de Corruption perceptions index 2017:
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2017
- Transparencia Internacional. (2018). *Corruption Perceptions Index 2018*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de Corruption Perceptions Index 2018:
<https://www.transparency.org/cpi2018>
- Ugalde, L. C. (8 de Octubre de 2002). El debate sobre la corrupción en México . Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999). *Towards Transparency in Finance and Governance*. Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Zalpa, G. (2011). *Cultura y acción social. Teoría (s) de la cultura*. Aguascalientes: Plaza y Valdes.
- Zalpa, G. (2013). *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Zalpa, G. (2014). Análisis metafórico. Una herramienta para los estudios culturales. *Estudios sobre culturas contemporáneas*.
- Zalpa, Tapia Tovar, & Reyes Martínez. (2014). El que a buen árbol se arrima... intercambio de favores y corrupción. *Cultura y representaciones sociales*.

9. Anexos

ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES.

PRESENTACIÓN

Mi nombre es Roussell Li-erth Toraya Pedroza, soy alumno del Doctorado en Estudios Socioculturales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, y estoy realizando mi tesis sobre los incentivos que existen para cometer actos de corrupción durante el proceso de licitación de obras en el Municipio de Aguascalientes.

Antes de iniciar esta entrevista me gustaría agradecerle por su tiempo y participación.

Propósito.

Conocer y estudiar los diferentes factores e incentivos que pueden existir durante el proceso de licitación de obras públicas del Gobierno Municipal, que podría propiciar y/o frenar actos de corrupción. Por otra parte también se busca identificar los espacios durante el proceso formal en donde se podrían presentar información privilegiada para el otorgamiento de alguna obra de manera directa a los empresarios de la construcción.

Participación.

Solicitamos su cooperación para realizarle una entrevista ya que al formar parte de Municipio de Aguascalientes, sus respuestas son sumamente valiosas para nuestro trabajo. Su participación es voluntaria y totalmente anónima, siéntase con la libertad de no contestar alguna de las preguntas. Para ayudar a nuestra memoria, le pedimos su autorización para grabar la entrevista, de modo que podamos posteriormente completar nuestras notas y lograr una mejor y más detallada descripción del caso, en cuanto las grabaciones hayan cumplido con su propósito serán eliminadas.

Confidencialidad.

La información será utilizada para fines exclusivamente académicos, para la elaboración de la tesis y para la publicación de algunos artículos en revistas especializadas. Las aportaciones que usted nos haga se escribirán de manera que no se pueda identificar de quién proviene ese comentario y nunca usaremos su nombre o puesto actual en nuestros escritos.

A continuación comenzaré con las preguntas:

- 1.- ¿Qué puesto tiene (o tenía) en la constructora o secretaría de obras públicas que ha participado en las licitaciones públicas del municipio de Aguascalientes?
- 2.- ¿Cuánto tiempo lleva laborando (o laboró) en la empresa o en la secretaría?
- 3.- Nos podría describir las actividades que realiza (o realizaba):
- 4.- ¿En qué tipo de obras participó en la licitación en el municipio de Aguascalientes? (Urbanización, parques y jardines, pasos a desnivel, etc.)
- 5.- ¿Aproximadamente con cuántas obras ha sido beneficiada la constructora?
- 6.- ¿Conoce el proceso legal de licitación de obra pública del Municipio? ¿Podría describirlo a grandes rasgos?
- 7.- ¿Considera que las cláusulas o la convocatoria fueron manipuladas para que ganara una empresa constructora en particular?
- 8.- ¿Existen renegociaciones una vez que ya fue asignada la obra pública? Explique:
- 9.- ¿Usted participó directamente en un proceso de licitación de obra pública con el municipio? ¿Podría describirlo en la realidad cómo opera dicho proceso?
- 10.- ¿Considera que existe información privilegiada que es brindada a ciertas empresas constructoras con el objetivo de que sean las ganadoras en las licitaciones? Nos podría explicar:
- 11.- ¿En lo que le ha tocado vivir, considera que existe el “moche” si alguna empresa constructora resulta ganadora? ¿En su experiencia ha participado o ha visto esta acción?

12.- Nos podría describir de manera amplia, su experiencia en el “moche”, o desvío de recursos por parte del municipio a través de las empresas constructoras:

13.- ¿Considera importante tener contactos dentro del gobierno para salir beneficiado en la licitación? Nos referimos a tener amigos, familiares o palancas:

14.- ¿Algo en lo que quiera profundizar?

MUCHAS GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN

