



**BREVES NOTAS SOBRE LA CORRUPCIÓN  
Y TRANSPARENCIA DENTRO DE LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN  
EN MATERIA DE OBRAS Y  
ADQUISICIONES PÚBLICAS.**

*LIC. ROBERTO ZAVALA CHAVERO*  
*Mayo de 2013*

## **I. INTRODUCCIÓN.**

## **II. CONCEPTOS GENERALES DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN.**

## **III. LA COMPETENCIA EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN.**

- a) La licitación cuando existen muchos oferentes.
- b) La licitación cuando hay pocos concursantes.

## **IV. FACTORES QUE PUEDEN LIMITAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES Y OBRAS.**

- a) La corrupción.
- b) Instrumentos para combatir prácticas de corrupción.
- c) Mecanismos para el control de la corrupción.
  - i. Participación del Poder Legislativo en la denuncia y sanción de las actividades de corrupción.
  - ii. Sanciones penales claras.
  - iii. Regulaciones anticorrupción.
  - iv. Vigilancia del poder legislativo (directamente o a través de comités).
  - v. Sistemas de investigación o cuerpos anticorrupción.
  - vi. Autoridades supremas de auditoría financiera.
  - vii. Institución de la figura del “ombudsman”.
  - viii. Organismos de sanción a la corrupción.
  - ix. Control, administración y manejo de recursos humanos.
- d) Favoritismo político.

## **V. PRESIONES PARA ALCANZAR OBJETIVOS DIFERENTES AL MEJOR PRECIO.**

- a) Mecanismos para abatir las presiones para alcanzar objetivos diferentes al mejor precio en la licitaciones..

## **VI. LA COLUSIÓN EN LAS LICITACIONES.**

- a) Factores que favorecen la colusión.
- b) La naturaleza de las licitaciones y las posibilidades de colusión.
- c) Esquemas colusivos típicos.
- d) Ineficiencias resultantes de las prácticas colusivas.

## **VII. CONCLUSIONES.**

# **BREVES NOTAS SOBRE LA CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN MATERIA DE OBRAS Y ADQUISICIONES PÚBLICAS**

## **I. INTRODUCCIÓN.**

Es por demás conocido que en México como en el ámbito internacional, los procesos de licitación adjudicación y contratación de bienes, arrendamientos y servicios, que en lo sucesivo denominaremos solamente como “adquisiciones” y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que denominaremos “obras públicas”, celebrados por el gobierno federal, ofrecen las mayores posibilidades para la ocurrencia de actividades de corrupción, resultando que estos procesos son una fuente de mal uso del gasto público.

Como consecuencia de un deficiente o débil diseño de las leyes de obras públicas y adquisiciones gubernamentales, se pueden tener resultados dañinos sobre la eficiencia y eficacia del quehacer público, la falta de transparencia durante los procesos de licitación, adjudicación y contratación y elevación de los niveles de corrupción por parte del gobierno federal y particulares.

En el caso de México, una evaluación preliminar sugiere, por ejemplo, que los ordenamientos existentes sobre adquisiciones contienen algunas lagunas importantes y que pueden imponer costos económicos elevados para su cumplimiento a dependencias y funcionarios. Por otra parte pueden provocar decisiones incorrectas en la selección de los ganadores en licitaciones y otros

concursos públicos, que significan un mayor precio de los bienes, arrendamientos y servicios y/o una menor calidad que la deseable.

Tomado en consideración que el Presupuesto de Egresos de la Federación de México, en cada ejercicio presupuestal contempla una cantidad muy importante de recursos para la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios y ejecución de obra pública, es necesario modernizar la legislación en materia de adquisiciones y obra pública, e integrar nuevas figuras para mejorar su eficiencia y abatir el costo de la corrupción en las contrataciones gubernamentales.

A fin de hacer frente a los posibles actos de corrupción durante los procesos de licitaciones y contrataciones de las adquisiciones y obras públicas, diversos gobiernos han desarrollado mecanismos para combatirlos. Entre ellos pueden estar mecanismos estrictos de control y supervisión sobre algunos o todos los aspectos relacionados con las adquisiciones y obras públicas, el establecimiento de sanciones elevadas para quienes violen las regulaciones existentes o la revisión de los procedimientos de contrataciones realizados, sin embargo; no todos estos mecanismos son igualmente eficaces para combatir la corrupción.

Adicionalmente al establecimiento de leyes eficientes, es necesario la eliminación de reglas y controles poco claros o mecanismos de control y procedimientos que consuman demasiado tiempo, a fin de minimizar costos, eficientar actividades y al mismo tiempo minimizar los actos de corrupción entre funcionarios del gobierno y/o particulares.

La literatura en materia económica y de políticas públicas ofrece importantes lecciones acerca del efecto sobre las decisiones de los agentes que participan en adquisiciones y licitaciones públicas ante los incentivos generados por los distintos tipos de normas, sanciones y controles. A su vez, la experiencia de diversos países con la utilización de distintos mecanismos de combate a la corrupción permite

identificar los casos que han sido más exitosos. Estos elementos son de utilidad para facilitar el diseño de nuevos instrumentos que equilibren altos niveles de eficiencia con la necesidad de transparencia de los procesos de licitación.

Análisis de la literatura económica y de políticas públicas, referente a los procesos de obras y adquisiciones públicas

## Introducción

En los procesos de licitación de adquisiciones y obras públicas se presentan dos fenómenos económicos que interactúan como en pocas otras actividades:

- La existencia de incentivos o condiciones para que ocurran actos de “corrupción”, por parte de empresarios interesados en ganar contratos o de servidores públicos que perciben la oportunidad de aumentar su ingreso; y,
- El diseño mismo del proceso de licitación puede dar lugar a ineficiencias económicas, y no obtener las mejores condiciones para el Estado.

Pudiera pensarse que prevenir y evitar actos de corrupción a través del diseño del proceso de licitación conlleva necesariamente una reducción en la eficiencia económica. Sin embargo esto no tiene que ser así. La corrupción es posible solamente como resultado de las rentas monopólicas presentes en una actividad. Estas rentas, en el caso de las licitaciones públicas, son precisamente esos excesos de precios sobre los costos económicos mencionados. Por lo tanto, un buen diseño de las licitaciones, que aumente la eficiencia del proceso, reducirá o eliminará las rentas monopólicas potenciales, y con ello los fondos disponibles para llevar a cabo actos de corrupción. En resumen, la eficiencia alcanzada a través de procesos de licitación competitivos reduce la corrupción.

## **II. CONCEPTOS GENERALES DE LOS PROCESOS DE LICITACIÓN.**

## **III. LA COMPETENCIA EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN.**

- d) La licitación cuando existen muchos oferentes.

La licitación cuando hay pocos concursantes.

## **IV. FACTORES QUE PUEDEN LIMITAR LA TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES Y OBRAS.**

- a) La corrupción.
- b) Instrumentos para combatir prácticas de corrupción.
- c) Mecanismos para el control de la corrupción.
  - x. Participación del Poder Legislativo en la denuncia y sanción de las actividades de corrupción.
  - xi. Sanciones penales claras.
  - xii. Regulaciones anticorrupción.
  - xiii. Vigilancia del poder legislativo (directamente o a través de comités).
  - xiv. Sistemas de investigación o cuerpos anticorrupción.
  - xv. Autoridades supremas de auditoría financiera.
  - xvi. Institución de la figura del “ombudsman”.
  - xvii. Organismos de sanción a la corrupción.
  - xviii. Control, administración y manejo de recursos humanos.
- e) Favoritismo político.

## **V. PRESIONES PARA ALCANZAR OBJETIVOS DIFERENTES AL MEJOR PRECIO.**

- b) Mecanismos para abatir las presiones para alcanzar objetivos diferentes al mejor precio en la licitaciones..

## **VI. LA COLUSIÓN EN LAS LICITACIONES.**

- d) Factores que favorecen la colusión.
- e) La naturaleza de las licitaciones y las posibilidades de colusión.
- f) Esquemas colusivos típicos.
- g) Ineficiencias resultantes de las prácticas colusivas.

## **VII. CONCLUSIONES.**

### Introducción

#### I. Conceptos generales de los procesos de licitación

Se conoce con el nombre de procesos de licitación pública a todas las compras de insumos públicos y privados. Es necesario reconocer que una licitación es algo más que un simple proceso de compra y venta. En particular el proceso significa obtener el mayor “valor a cambio de dinero” para un gobierno.

Los problemas que busca solucionarse con una licitación son:

- Encontrar contratos públicos que satisfagan a ambas partes;
- Maximizar el valor del dinero; y,



- Maximizar el valor de las adquisiciones u obras públicas licitadas.

De tal modo que la licitación no es otra cosa más que el proceso de seleccionar un socio contractual para la generación de adquisiciones y obras públicas, al mejor precio y condiciones para el Estado.

### I.1. La competencia en los procesos de licitación

El grado de eficiencia de una licitación depende de los incentivos existentes para obtener las adquisiciones y obras públicas al mínimo costo social. La eficiencia de los procesos de licitación de obras públicas y adquisiciones depende del número de potenciales participantes en la prestación de un servicio, la venta de bienes o la ejecución de obras públicas. Siendo el caso que, si el número es grande será preferible utilizar un proceso de licitación el cual permitirá la competencia y la presentación de propuestas que permitirá evaluar y seleccionar opciones de compra, mientras que si ese número es relativamente pequeño, resultaría más conveniente la negociación de contratos públicos.

Aunque la eficiencia es muy importante al interior de las organizaciones, los incentivos para el desarrollo de buenas prácticas que generen procesos de licitación transparentes, imparciales e incluyentes son por demás la clave para llegar a ese resultado. En este sentido, el paquete de incentivos que las organizaciones públicas ponen en práctica, determina las preferencias de los servidores públicos, alinea sus intereses particulares con los de la organización, determina la relación entre el costo y la efectividad de los procesos de licitación y combate el problema de riesgo moral latente.

A pesar de que estos incentivos son generalmente fuertes en las organizaciones que se encuentran en mercados altamente competitivos, pueden ser débiles en industrias constituidas por monopolios u oligopolios, aún más débiles en mercados liderados

por monopolios públicos; y prácticamente inexistentes en la estructura interna de algunas organizaciones públicas. De esta manera, los procesos de privatización y de reforma estructural de las dependencias gubernamentales son elementos que pueden aumentar la “efectividad-costo” de los procesos de licitación y adquisiciones públicas.

a) La licitación cuando existen muchos oferentes.

En las licitaciones los oferentes compiten vía precio y calidad del servicio, por lo que deben ser instrumentos que permitan, por un lado, identificar al productor más eficiente de un bien o servicio determinado, y por otro, determinar el precio justo de dicho bien o servicio. Además, los procesos competitivos, abiertos y transparentes, pueden generar nuevas oportunidades de negocio para otros oferentes en el mercado, además de que dichos procesos son fáciles de legitimar ante señalamientos de favoritismo o discriminación.

El diseño de las características en un proceso de licitación competitivo puede influir de manera absoluta en sus resultados, por ejemplo, el número de concursantes puede ser reducido cuando innecesariamente las especificaciones de un bien o servicio son muy rígidas, cuando la licitación no es anunciada de manera adecuada o cuando simplemente los tiempos se recortan, por lo que se puede limitar la participación de probables licitantes.

El proceso de licitación competitivo debe considerar las siguientes limitantes:

Los costos de organizar y sustentar la licitación. Estos costos de preparación de la oferta de cada concursante pueden ser sumamente altos.

Los concursantes con mayores probabilidades pueden ser conocidos desde antes. Sería más eficiente para la empresa licitadora, llevar a cabo una negociación directa

con el concursante con el fin de negociar el precio cuando es por demás conocido que es el único que puede brindar el servicio o vender el bien.

Características difíciles de especificar. Algunas veces los concursantes no pueden sostener una oferta en la que el servicio requerido posee características que no pueden, de ante mano, ser especificados contractualmente;

Confidencialidad. En algunas circunstancias las consideraciones secretas pueden prohibir la solicitud pública de la licitación.

Limitado número de participantes. Finalmente, en algunos casos, si el número potencial de concursantes es muy bajo, se limita también el resultado del proceso de licitación.

b) La licitación cuando hay pocos concursantes.

Como en todos los mercados, la eficiencia del proceso de licitación depende en gran parte del número de concursantes, por lo que cuando el número de concursantes potenciales es muy pequeño, un solo oferente puede tener un significativo poder de mercado, en este contexto no se generarán resultados óptimos.

II. Factores que pueden limitar la transparencia y eficiencia de los procesos de adquisiciones y obras

Cualquier país se encuentra sujeto a la posibilidad de que los procesos de contrataciones de adquisiciones y obras públicas sean distorsionados por manipulaciones, fraudes y actos de corrupción. Entendiendo que las licitaciones públicas constituyen el proceso de subasta de bienes y servicios públicos entre los diferentes oferentes de cada mercado, es necesario reconocer que los incentivos juegan un papel fundamental en la implementación de mecanismos que permitan

transparentar los procesos públicos de licitación; entre más adecuados sean los incentivos para lograr la eficiencia al interior de las organizaciones, los agentes públicos tomadores de decisiones alinearán su interés al de la organización.

## II.1. La corrupción.

La corrupción pública y sobre todo la corrupción al interior de la administración pública es un fenómeno complejo y profundo. Por lo cual debemos entender que la corrupción es una amenaza a las instituciones democráticas, que beneficia los intereses privados o particulares mediante el uso indebido de recursos y/o poder públicos, minando la confianza de los ciudadanos en las actividades del estado.

Por lo anterior, el incremento en los sistemas de transparencia, el fortalecimiento de los instrumentos de control, coerción y sanción, así como los procedimientos de rendición de cuentas, forman la parte medular de un buen programa anticorrupción.

El rango de acciones que pueden ser identificados como actos de corrupción es muy variable, desde la falta de ética hasta los actos puramente ilegales. Hoy en día, el interés público es una guía insuficiente para asegurar que la corrupción no penetre la administración pública, por lo que la relación entre la prevención de corrupción y el revivido interés en la ética profesional de la administración pública ha sido descrita en términos de la búsqueda de un consenso entre el buen comportamiento de los servidores públicos, haciendo énfasis en el establecimiento de estándares de desempeño ético y un conjunto de guías que les permita tomar decisiones de carácter normativo eficientemente.

### II.1.1. Instrumentos para combatir prácticas de corrupción

Se pueden señalar instrumentos que fortalecen la ética de los servidores públicos y desalientan las prácticas corruptas, entre la que se encuentran:

El compromiso de los líderes políticos;

El uso de prácticas de coerción efectivas;

Los mecanismos de rendición de cuentas;

Leyes prácticas, claras y sencillas.

Los códigos de conducta al interior de las instituciones públicas;

El impulso de la transparencia de los servidores públicos;

Un marco de servicio público que apoye el comportamiento ético;

Una mayor participación y escrutinio de la sociedad en el desempeño público.

Los elementos antes señalados conforman una especie de infraestructura que facilita el mantenimiento de la integridad en el ámbito público y la disminución de acciones y actividades proclives a la corrupción.

#### II.1.2. Mecanismos para el control de la corrupción

La mejor práctica internacional en materia de prácticas anticorrupción tiene varios elementos en común, de los que se identifican los siguientes mecanismos para el control de la corrupción:

a) Participación del Poder Legislativo en la denuncia y sanción de las actividades de corrupción.

Una condición necesaria en el proceso de control de la corrupción lo constituye un marco legal viable y concordante, que a través de las instituciones impulse el

cumplimiento de la Ley, sin favoritismos o arbitrariedad y mediante el establecimiento de normas se tenga un monitoreo constante sobre el actuar de los servidores públicos (por ejemplo: Reglas y procedimientos para las buenas prácticas públicas, Declaraciones Patrimoniales, etc.).

Con el fin de prohibir o detectar ciertos comportamientos ilícitos e imponer las sanciones correspondientes de manera inmediata.

#### b) Sanciones penales claras

La mayoría de los países cuentan con un servicio civil en el cuerpo Legislativo que establece obligaciones particulares a los servidores públicos. Algunos países han reportado contar con mecanismos legales en el ámbito general que ayudan a prevenir la corrupción.

Para el caso de México, la Secretaría de la Función Pública es la Dependencia encargada de la aplicación de las sanciones a los servidores públicos en materia administrativas, y en su caso presenta las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, a efecto de que existan probables sanciones de otra índole, de igual modo sucede con la Auditoría Superior de la Federación.

Algunos países han tomado medidas que van más allá del ámbito del servicio público, con el fin de prevenir el ofrecimiento de sobornos por parte de la sociedad en general.

Algunos países han incluido provisiones generales en el marco legal como mecanismos para combatir la corrupción. Por ejemplo, esas provisiones pueden ser usadas para materializar las consecuencias del comportamiento corrupto como en los casos en que la Ley permite que las ganancias generadas en actividades de corrupción emprendidas por servidores públicos sean aprovechadas o en los casos en que se han tomado medidas legales para reducir o retirar definitivamente la

pensión de cualquier servidor público convicto o destituido por actividades de corrupción. Además, de que existen medidas similares en contra de los supervisores que permitan o induzcan a un subordinado a cometer actos ilegales en el desempeño de sus funciones.

#### c) Regulaciones anticorrupción

Otro tipo de regulaciones legales ha sido implementado en algunos países. A menudo, se han elaborado códigos de principios éticos en concordancia con las circunstancias y problemáticas locales. La forma de estos códigos depende de las estructuras jurídicas y administrativas de cada país. Algunos incluso incluyen la participación del poder legislativo o bien de los gobiernos locales.

#### d) Vigilancia del poder legislativo (directamente o a través de comités)

De modo general todos los países cuentan con instrumentos de vigilancia legislativa. La mayoría de estos entes, no tienen como única responsabilidad la vigilancia de las buenas prácticas administrativas, tienen además el objetivo de evitar:

Soborno en cualquiera de sus formas y definiciones.

Mala administración.

Abuso de poder.

Abuso de autoridad.

Abuso de recursos públicos.

El uso no permitido de información pública confidencial.

Tráfico de influencias.

Gestión pública a cambio de premios o incentivos económicos.

Fraude o manipulación electoral.

Restricciones al empleo de los servidores públicos durante y posteriormente a su gestión.

Las falsas declaraciones dadas por servidores públicos.

El enriquecimiento ilegítimo.

La interferencia u obstaculización de las buenas prácticas en la administración pública.

Tomar represalias en contra de una persona que reporta fallas administrativas o corrupción.

El causar descrédito a las instituciones públicas.

México es uno de los países que cuentan con cuerpos legislativos permanentes y que ejercen un rol de vigilancia anticorrupción, contando con la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción que tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, dicha comisión se integra por: los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, el Procurador General de la República, los Titulares de las Unidades adscritas a la Presidencia de la República, representantes de los sectores social, privado y autoridades de la entidades federativas y municipales y los titulares de las paraestatales del Gobierno Federal. Presidida por el Secretario de la Función Pública, quién designará a un Secretario Ejecutivo.

e) Sistemas de investigación o cuerpos anticorrupción

De igual manera en México la corrupción criminal puede ser investigada por la policía y los servicios generales judiciales, o bien por comisiones especiales a nivel legislativo establecidas para dicho propósito.

f) Autoridades supremas de auditoría financiera

Las autoridades que realizan auditoría financiera deben contar con autonomía del gobierno, lo que garantiza su independencia y poder de gestión en actividades de inspección, regulación y reporte de cada aspecto de la administración financiera de



los bienes públicos, tal es el caso en México de la Auditoría Superior de la Federación, además de la Secretaría de la Función Pública y despachos externos contratados para estas actividades, el papel que juegan estas instituciones en la prevención de actos de corrupción se fundamenta por la independencia que gozan y el amplio grado de ingerencia y experiencia que han desarrollado en la investigación de procesos administrativos de carácter financiero y contable.

g) Institución de la figura del “ombudsman”

México cuentan actualmente con una oficina de derechos humanos, que como en el caso de las autoridades de auditoría financiera, la prevención de la corrupción no es el principal objetivo que persigue la oficina del ombudsman, sin embargo, a través de mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, el monitoreo de eventos de mala administración y la procuración de la legalidad, se coadyuva en el intento de mitigar las prácticas corruptas.

h) Organismos de sanción a la corrupción.

El sistema general de policía, procuradores judiciales y las cortes de justicia se desempeñan con el fin de perseguir las prácticas corruptas y establecer las sanciones correspondientes.

i) Control, administración y manejo de recursos humanos.

En esta categoría algunos países cuentan con perfiles de puestos y/o estándares, bien definidos y homologados a nivel interinstitucional en los procesos de reclutamiento y selección de personal. Estas medidas reflejan la preocupación que existe ante la vulnerabilidad de los servidores públicos a los conflictos de interés y la calidad en los procesos de administración de recursos públicos, tal es el caso que en algunos países incluyendo México, han instituido la obligatoriedad de los procesos de declaración de intereses, las restricciones al empleo secundario cuando se tiene

intereses con el empleo principal y a la transferencia de miembros directivos a puestos susceptibles de corrupción.

Las “restricciones al empleo en algunos países, se extienden al periodo posterior a la gestión en el sector público o tienen restricciones especiales a tipos específicos de actividad, por ejemplo, reglas especiales aplicables a los Ministros y Administradores tributarios aún después de salir del servicio público, o limitaciones a la actividad política o económica de los ex servidores públicos durante un periodo determinado.

Otro aspecto a mencionar que resulta fundamental en la prevención de la corrupción es el nivel de remuneración de los servidores públicos.

## II.2. Favoritismo político.

Tomando en cuenta que tanto en las empresas privadas como en el sector público, los montos que están en juego son cuantiosos, deben tomarse ciertas medidas con el fin de prevenir posibles fraudes. La corrupción toma lugar cuando el encargado de la licitación se ve influenciado a favorecer determinado esquema de licitación o a alterar el resultado de la misma, favoreciendo el interés de un concursante en particular a cambio de sobornos, participaciones u otros tipos de compensación.

En el contexto de los procesos de licitación pública, los representantes electos pueden tener fuertes incentivos para usar su poder político de control del proceso de licitación y favorecer intereses particulares. A esto se le conoce como el favoritismo político que se presenta en organizaciones públicas, y está fuertemente asociado a la compra de votos. Para enfrentarlo el proceso de licitación debe ser visto como justo, abierto y transparente, debe ser independiente de cualquier preferencia política o partidista, y el ganador debe ser legitimado por los méritos de su propuesta.

### II.2.1. Características del favoritismo político en las licitaciones.

El favoritismo político se caracteriza porque:

Favorece con contratos a empresas simpatizantes (con vínculos familiares, amigos, personales, partidistas, etc.)

Favorecer con contratos a empresas de cierta localidad.

Relacionar con la compra de votos.

A fin de contrarrestar estas situaciones, es necesario el cuidar que los procesos de licitación se encuentren en plena independencia de influencias políticas y mantener procesos de elección restringidos de los servidores públicos.

### II.3. Presiones para alcanzar objetivos diferentes al mejor precio

Las organizaciones públicas a menudo enfrentan restricciones adicionales en los procesos de licitación debido a otros objetivos gubernamentales, como el deseo de promover el desarrollo ambiental o la incompatibilidad de la licitación con otras políticas industriales específicas, siendo estas presiones realizar licitaciones y alcanzar objetivos diferentes a la obtención de mejores precios, dichas causas pueden ser de carácter:

Ambiental

Económico

Político Industrial

Desarrollo Regional o Nacional

II.3.1. Mecanismos para abatir las presiones para alcanzar objetivos diferentes al mejor precio en la licitaciones..

Algunos de los mecanismos que abaten estas restricciones en los procesos de licitación, incluyen:

Medidas de liberalización comercial que impiden a los gobiernos discriminar a las empresas extranjeras a fin de favorecer a las domésticas;

El establecimiento de requisitos a empresas paraestatales para que cumplan con los requisitos de compra de la administración pública;

Reformas del sector público que conceden mayor autonomía a los diferentes organismos públicos sobre el manejo de sus costos, incluyendo sus propios procesos y normas de licitación a cambio de mayor rendición de cuentas sobre los resultados de las licitaciones.

#### II.4. La colusión en las licitaciones

La colusión se define como un acuerdo entre los productores de una industria para elevar el precio.

##### II.4.1. Factores que favorecen la colusión.

Concentración de la industria. Se facilita identificar y negociar con las otras empresas de la industria y, colectivamente, elevar los precios.

Barreras a la entrada. Se dificulta la participación de nuevas empresas a la industria para hacer un contrapeso a la restricción a la producción de las empresas existentes.

Transparencia de las transacciones. Se facilita el detectar desviaciones de los acuerdos de un grupo cartelizado.

Licitaciones repetitivas. Se da el caso en que las empresas participan en licitaciones repetitivamente, ya sea en un solo mercado en el tiempo o simultáneamente en

varios mercados en un país o en el mundo (de manera que las empresas coludidas pueden “castigar” a una empresa que viola los acuerdos).

Facilidad de ocultar acuerdos colusivos. Se dan las condiciones para que las empresas aparenten que están compitiendo entre sí.

#### II.4.2. La naturaleza de las licitaciones y las posibilidades de colusión

Por otra parte, la naturaleza de las licitaciones puede favorecer un comportamiento colusivo de los productores. Entre estas características se encuentran las siguientes:

las licitaciones se realizan en mercados pequeños, concentrados, y con altas barreras a la entrada de productores localizados en otras regiones geográficas;

estas licitaciones se llevan a cabo con frecuencia;

los mecanismos de información de la asignación del ganador son conocidos ampliamente;

los procedimientos son sencillos; y

Falta de incentivos para que el licitante procure alcanzar la mayor eficiencia posible.

#### II.4.3. Esquemas colusivos típicos

Resulta fundamental que los encargados de vigilar el proceso de licitación, tengan conocimiento de los esquemas típicos utilizados por los carteles de productores para lograr sus objetivos. Entre éstos se encuentran:

la fijación del precio (el licitante ganador y la propuesta ganadora se seleccionan previo acuerdo de los licitantes);

los acuerdos para preservar la participación en el mercado (se asignan los diferentes mercados a las empresas);

las cuotas cobradas por los jefes del cartel por la oportunidad de participar en una licitación (La asociación de empresas coludidas subasta internamente una cuota para otorgar un permiso para tener la propuesta ganadora de la licitación); y

la aplicación de esquemas para compartir beneficios entre el ganador y el resto de los participantes (la asociación de empresas coludidas subasta internamente una cuota para otorgar un permiso para tener la propuesta ganadora de la licitación).

#### II.4.4. Ineficiencias resultantes de las prácticas colusivas

Las razones por las que estos acuerdos colusivos resultan dañinos para las licitaciones son las siguientes:

El precio ofrecido es mayor a los costos (marginales) económicos, aún tratándose del caso en que la ganadora de la licitación sea una empresa eficiente, que produce al mínimo costo.

La empresa ganadora puede ser ineficiente, es decir, ser una empresa de altos costos.



Aunado a lo anterior, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se orientó a cambiar el enfoque correctivo de la fiscalización y el control para darle un carácter preventivo y de corresponsabilidad de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción. Además como parte de las reformas para garantizar los derechos ciudadanos respecto al acceso a la información y la rendición de cuentas, se amplió la aplicación de la transparencia como mecanismo de prevención y detección de irregularidades.

Asimismo, entre 2007 y 2008 se han realizado reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas, como la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo principios y criterios que deben cumplir las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno; la reforma hacendaria, que entre otros aspectos establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno; las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado, y la reforma en materia de seguridad y justicia.

Aún con estos cambios institucionales, la percepción de corrupción en nuestro país no ha variado, lo que refleja una falta de correlación entre las políticas emprendidas y la opinión pública, explicada en buena medida por las particularidades que adoptó el cambio democrático en nuestro país y los avances desiguales entre reformas estructurales, institucionales y desarrollo social y humano.

La sociedad mexicana tiene un rostro distinto, ha evolucionado en muchos campos producto de su propia historia, y de adaptaciones frente al desafío que representa la globalización y nuestra posición en este contexto de grandes cambios. La sociedad se ha tornado más exigente y vigilante del gobierno, como lo muestran las encuestas



de valores y de cultura política, pero al mismo tiempo sostiene prácticas y valores contrarios a principios éticos y de legalidad que parecen arraigarse fuertemente en los individuos, grupos, instituciones y reglas.

La reforma administrativa-institucional y de gobierno se enfrenta a nuevas formas de corrupción vinculada igualmente no sólo a la forma tradicional de la mordida y la extorsión, sino a redes regionales y globales ligadas al crimen organizado. Es así que el reto de disminuir los niveles de corrupción y emprender una reforma administrativa, sustentada en los valores de la transparencia, rendición de cuentas y servicio público, es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad.

Prioridades y fundamentación

Definición

Transparencia

La transparencia significa el deber de las Autoridades de realizar sus acciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas

ETICA Y TRANSPARENCIA (PUNTO DE VISTA POLÍTICO):

Desde la fuente de nuestras recientes experiencias con gobiernos autoritarios y corruptos; es más que pertinente afirmar que, en contraposición, tanto la ética como la transparencia fortalecen y consolidan la democracia. El pueblo exige de sus líderes que todos sus actos sean transparentes y tengan sustento ético. De ahí se desprende que los dictadores y tiranos aborrezcan la ética y la transparencia: No les conviene, es un obstáculo para lograr sus oscuros objetivos de dominación, aplastamiento y destrucción de la reserva moral de un estado. Dicho de otra forma, la democracia es consustancial con estos dos valores (ética y transparencia) y, consecuentemente, se complementa con gobernantes que sean éticos y transparentes.

Pero, ¿qué implica el ser “transparente”? en el caso de la administración pública, se trata de un modo de ser por parte de ella, un objetivo a alcanzar con diferentes medios, entre los principales son:

El derecho de acceso a la información;

La participación en el los procesos estatales.

Poder identificar nominativamente a los funcionarios en contacto con el público; etc.

### Transparencia empresarial

transparencia es la apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones, volviéndolas accesibles, certeras y confiables. Se puntualiza que esta información debe ser pública, a menos que existan razones explícitas y justificadas para mantenerla reservada. Por otro lado, se argumenta la necesidad de que la gestión empresarial se sustente sobre principios éticos contribuyendo de esta forma a lograr niveles más elevados de competitividad apoyados en la capacidad distintiva que estos le confieren a la organización. Se analizan a su vez las características fundamentales que debe poseer un líder en las organizaciones en el logro de la transparencia en la gestión ética de la empresa

La ética empresarial no es un concepto nuevo, pensadores como Max Weber y Georg Simmel mostraron que este término está relacionado con el capitalismo. Obviamente una empresa no tiene por finalidad la ética, sino el beneficio, que recompensa el trabajo de mucha gente en común, pero sin ética no hay empresa consolidada. Ésta en definitiva permite obtener beneficios, expulsando del mercado a los tramposos; y por lo tanto, sea en forma de reglas de buen gobierno como en códigos éticos, se necesita transparencia porque da seguridad al inversor, confianza al mercado y consolida los derechos de los trabajadores y de la sociedad en general. La "empresa ética" significa un paso hacia delante en la dirección de la extensión de derechos que lleva aparejada una sociedad de la información. Es un proceso de exigencia evolutiva que recorre la honestidad en el proceso de producción, y que actúa con criterios de sostenibilidad y respeto al medio ambiente.

A través de la construcción de una cultura empresarial ética se garantiza la transparencia y la equidad en las relaciones de las organizaciones. Todo lo anterior se orienta a la optimización de las condiciones de vida de las personas que trabajan en la organización y de los grupos de interés que interactúan con ella, tales como: accionistas, socios, clientes, proveedores, favoreciendo así la construcción del bien común.

Las empresas que poseen una cultura empresarial ética poseen rasgos que les confiere un sello distintivo con relación al resto de las organizaciones. Una de esas características es lograr involucrar a todos los miembros de la organización. De esta manera, estos contribuyen a lograr la excelencia empresarial traducida en la creatividad, innovación, redistribución de beneficios, políticas de formación permanente del personal; empresarios participativos y horizontales, desarrollo del sentido de pertenencia, entre otros aportes. El conjunto de todos estos rasgos constituyen exigencias que los nuevos retos plantean a la gestión empresarial

### Transparencia internacional

Transparencia Internacional (TI), única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, colabora a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global.

A través de los capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido

A principios de 1999 un grupo de mexicanos, preocupados por los problemas de corrupción globales y en particular de su país, decidimos crear Transparencia

Mexicana. Se trata de una organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que vayan más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Convencido de que la corrupción adopta características específicas en cada país, este grupo de mexicanos constituimos una organización adecuada a los requerimientos de México. Sin embargo, consciente de las constantes interacciones de la economía nacional, el núcleo fundador de Transparencia Mexicana buscó en Transparency International, organismo internacional con amplia experiencia en el combate a la corrupción para promover el crecimiento económico, la información y experiencia recabada en el ámbito internacional. Transparency International reaccionó con interés a esta solicitud abriendo sus puertas a las preguntas e inquietudes de este grupo de mexicanos.

.....

Transparencia Mexicana tiene entre sus objetivos:

- 
- Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. Para ello, Transparencia Mexicana 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 Transparencia Mexicana 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 Transparency International, como en los distintos estados del país, Transparencia Mexicana busca establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción. Del mismo modo, Transparencia Mexicana promueve la aparición de organismos regionales o locales, que compartan sus líneas generales de trabajo, y que encaren el problema de la corrupción desde otros niveles de gobierno y de la actividad empresarial.

‣ Mantener una vocación de servicio y asesoría. Los objetivos de Transparencia Mexicana incluyen la generalización de medidas exitosas para combatir la corrupción. Para ello, Transparencia Mexicana 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.

‣ Diseñar un sistema de estímulos en el combate a la corrupción. Más allá de la denuncia, Transparencia Mexicana busca señalar las actividades dañinas para la vida económica e institucional del país, pero también pronunciarse a favor de las acciones e instituciones que resulten exitosas en el enfrentamiento contra la corrupción. Transparencia Mexicana también enfatizará el trabajo

de ciudadanos e instituciones que cumplen con sus funciones y resisten la corrupción.



#### CONSEJO RECTOR

El máximo órgano de Transparencia Mexicana es el Consejo Rector constituido por el núcleo fundador. A él se pueden sumar nuevos miembros siempre y cuando sean propuestos por tres de los fundadores y no reciban ningún veto. El Consejo Rector es presidido anualmente por uno de sus miembros y es electo por mayoría simple. Este órgano es el encargado de elaborar las líneas de trabajo de la institución. Se trata de estrategias de índole general que permitan impulsar políticas públicas que incidan en el combate a la corrupción.

Transparencia Mexicana busca definir espacios de encuentro entre grupos empresariales, gubernamentales o civiles para intercambiar información y experiencias sobre el tema de la corrupción. Transparencia Mexicana se convertirá así en un gestor de áreas o islas de transparencia, zonas donde la convergencia de actores y medidas institucionales en contra de la corrupción, permitan reducir su crecimiento y, eventualmente, su hegemonía.

Finalmente, Transparencia Mexicana busca generar grupos estatales y locales que integren una red nacional de información y trabajo sobre el tema. Ello permitirá tanto la sistematización de las experiencias locales, como la posibilidad de incidir de mejor forma en las diversas realidades del país.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Estado mexicano, es una de las obligaciones centrales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Para lograrlo no solo cuenta con las herramientas y facultades vinculantes

que le otorga la ley, sino también, con la voluntad y el compromiso de las instituciones fundamentales del estado federal. De esa manera, el IFAI desarrolla vínculos de colaboración y de acción conjunta con las instituciones que la Ley Federal de Transparencia llama "Otros Sujetos Obligados".

Siguiendo a la propia ley, "Otro Sujeto Obligado" es aquél órgano de poder público federal, que está sometido al cumplimiento de la ley federal de transparencia, distinto al Poder Ejecutivo de la Unión (art. 3 y 61 LFTAIPG) y que no están bajo la autoridad del IFAI.

Los "Otros Sujetos Obligados" deben cumplir la ley de transparencia, y lo hacen emitiendo de manera autónoma sus propios reglamentos. El IFAI conoce esas normativas, y tiene como política cooperar y coadyuvar al mejor funcionamiento de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información en tales instituciones, respetando siempre su independencia y sus decisiones particulares.