



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

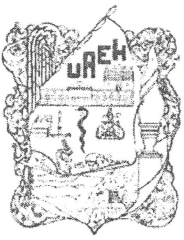
**LA GESTIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO.
UN ENFOQUE ANTICORRUPCIÓN A NIVEL MUNICIPAL,
CASO TIZAYUCA.**

Proyecto terminal de carácter profesional que para obtener el grado de
MAESTRA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

Presenta
MEYLAN ESPEJEL MORENO

Director de Proyecto Terminal
Dr. Carlos Patricio Barra Moulain

Pachuca de Soto, Hidalgo, mayo de 2019



ICSHU/MGGL/016/2019

MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E:

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“La gestión de obra pública en el estado de Hidalgo. Un enfoque anticorrupción a nivel municipal, caso Tizayuca”**, que para optar al grado de Maestra en Gobierno y Gestión Local presenta la **C. MEYLAN ESPEJEL MORENO**, matriculada en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: **365183**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, el alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”

Pachuca de Soto, Hgo., a 03 de Mayo de 2019/

[Signature]
Dr. Alberto Severino Jaén Olivas

Director del ICSHu

Vo. Bo

[Signature]
Dr. Carlos Patricio Barra Moulain

Director de Tesis

[Signature]
Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco

Profesor Investigador

[Signature]
Mtro. Pedro Edmundo Rivera Gómez

Profesor Investigador

TITULACIÓN
 DÍA 20 MES 05 AÑO 2019
RECIBIO:
 NOMBRE: Sarina
 FIRMA: *[Signature]*



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,
 Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
 Hidalgo, México; C.P. 42084
 Telefono: 52 (771) 71 720 00 ext 4201, 4205
 icshu@uaeh.edu.mx



Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por haberme dado la oportunidad de formar parte de ser becario en sus programas de posgrado y de esa manera, introducirme al mundo del conocimiento y la ciencia, el cual me ha cambiado significativamente.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, por ser una institución de excelencia académica, por haberme seleccionado en este programa de posgrado y darme el privilegio de conocer esta gran institución; me siento muy orgullosa de formar parte de esta universidad y de ser egresada del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.

A mi comité tutorial: Dr. Guillermo Lizama, Dr. Carlos P. Barra y Mtro. Pedro Rivera; gracias por su tiempo, paciencia, confianza, trabajo y acompañamiento en la elaboración de este proyecto de investigación; gracias por compartir su experiencia y conocimiento, para guiarme en la construcción de este documento.

Gracias por ayudarme a hacer realidad esta meta personal.

Dedicatorias

A mi mamá, Soledad. Eres mi apoyo, mi ejemplo a seguir, mi fuerza, mi amiga, mi apoyo total para todas las cosas que he emprendido, y de no ser por ti, no las hubiera logrado; entre todas ellas, ésta maestría. Gracias mamá por estar siempre, por escucharme y apoyarme en todas mis locuras y por vivirlo conmigo. Esto te lo dedico mamá, porque este logro también es tuyo y es gracias a ti.

A mi papá, Silvino. Aunque ya no estás en este mundo, yo soy lo que soy, gracias a que dejaste en mí, la semilla de esta meta que hoy alcanzo. Donde quiera que estés, y me consta que desde allá me impulsaste a no renunciar cuando quise hacerlo..., este logro es por ti, y tú también lo lograste a través de mí. Te agradezco que me hayas inculcado el deseo de superación académica. Gracias papá, ojalá estuvieras aquí.

A Alex, mi compañero de vida; simplemente no tengo palabras para agradecerte tu presencia en mi vida. Debes tener claro que, de no ser por ti, jamás hubiera hecho esto. Te agradezco infinitamente que me hayas impulsado a seguir estudiando y perfilarme para esta maestría. Gracias a ti, lo creí posible, lo inicié y pude con ello; gracias por creer en mí y devolverme la confianza en que soy capaz de esto y más. Sabes que esto era un sueño lejano y es por ti, que lo pude convertir en realidad. Eres por mucho, esa fuerza que me empuja y me ilumina para ser mejor y buscar la superación de mi misma. Gracias por estar y compartir todo conmigo.

A mis hijos. Pablo, Meylán y Ayme, este logro académico es por ustedes; es para enseñarles que nunca es tarde para hacer lo que uno sueña, que el estudio tiene sus recompensas y no hay mejor forma de crecer, personal y profesionalmente, que estudiando; ustedes son mi motor de vida, son el motivo por el cual nunca me doy por vencida, son el sol que me da la energía para levantarme diario por muy cansada que me sienta; les agradezco que me hayan apoyado estos dos años de estudio que no pude atenderlos al cien por ciento y que lo sigan haciendo con cada una de las metas que me propongo realizar. Gracias por todo su cariño y este logro mío, siéntanlo suyo también.

A mis hermanos Claudia, Silvino y Marisol y mis amigas Leticia, Alejandra y Arlett. Porque de no tenerlos en mi vida, sin duda yo no sería la que soy y no podría hacer lo que hago. Porque su amor y compañía me alegran la vida y siempre me han ayudado y apoyado en todas las cosas que he emprendido. Gracias por estar y ayudarme siempre.

Índice

Introducción	7
I. Protocolo de Investigación	11
Justificación	11
Planteamiento del problema	20
Hipótesis	33
Marco teórico.....	35
Objetivo General.....	36
Objetivos específicos.....	36
Metodología.....	37
II. Marco conceptual	40
La nueva gestión pública	40
Transparencia.....	43
Rendición de cuentas.....	44
Participación ciudadana	49
Acceso a la información pública	50
Control de la gestión	51
El análisis organizacional	52
La corrupción en la gestión pública	53
La corrupción en México.....	67
La corrupción en la obra pública en Hidalgo	75
La gestión municipal de obra pública en Hidalgo	77
III. Marco legal e institucional de la obra pública en Hidalgo.	84
Normatividad vigente	84
Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción.....	94
Sistema Estatal Anticorrupción	96
IV. Estudio de caso: Municipio de Tizayuca	102
Análisis de la gestión de obra pública.....	102

Organización.....	102
Administración y control	106
Corrupción	109
Participación ciudadana	113
Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas	115
V. Propuesta de administración de la obra pública: protocolo anticorrupción.....	117
Modelo de gestión	117
VI. Conclusiones	120
VII. Referencias bibliográficas.....	122
VIII. Índice de anexos, figuras, gráficos y tablas.....	129
IX. Anexos.....	132

La gestión de obra pública en el Estado de Hidalgo. Un enfoque anticorrupción a nivel municipal. Caso Tizayuca.

Introducción

Analizar la gestión pública en el ámbito municipal es una oportunidad para realizar cambios sustantivos en la forma de administrar los recursos públicos, así como para la innovación en la implementación de políticas públicas, puesto que el municipio es la primera instancia gubernamental que tiene contacto directo con la población. El municipio como núcleo básico territorial de la administración pública y a partir de la reforma constitucional de 1983, se ha dado a la tarea de conformarse como el órgano administrador de la unidad política-territorial básica y desde entonces ha tenido que aprender, emprender y luchar constantemente para ganar este espacio administrativo que le pertenece, frente al centralismo que ha imperado en el gobierno federal de nuestro país y así, hacer válido su derecho constitucional a administrarse de manera autónoma.

Hoy día goza de independencia en sus atribuciones y es auto responsable de su organización; ahora tiene el pleno derecho y responsabilidad de ejercer su autonomía para implementar e innovar cualquier tipo de política pública, normatividad y procedimientos que requiera para poder llevar a cabo el objetivo de ejercer el gasto público de manera responsable, eficiente, eficaz y transparente. No obstante, esto no es del todo posible en la realidad, es decir, la administración pública municipal aún dista mucho de ser eficiente, eficaz y transparente; además, en el contexto tanto nacional como local, se presume tácitamente la existencia de la corrupción en todo lo que administra, sin embargo, poco se ha investigado al respecto para comprobar o refutar esta percepción.

En la teoría de la nueva gestión pública, la corrupción es la antítesis de la transparencia y a la inversa, la existencia de la corrupción está relacionado directamente con la ausencia de la transparencia; sin embargo, hoy día podemos

decir que aunque existan normas que obliguen al gobierno a transparentar toda la toma de decisiones para la ejecución del gasto público, entonces el hecho de que exista una supuesta transparencia no implica que se evite la corrupción; prueba de ello es que México tiene normatividad para transparentar el ejercicio del gasto público desde varios años atrás y hoy día se vive la peor crisis gubernamental del país debido a los altos niveles de corrupción que se han presentado a lo largo y ancho del territorio y en todos los órdenes de gobierno; inclusive así lo dijo el actual presidente del país Andrés Manuel López Obrador: "...la situación de corrupción del país es por causa de 30 años de aplicar políticas neoliberales y sin combatir este mal de la administración pública". Por lo tanto, la gestión pública está fallando y ciertamente la transparencia por sí misma y como parte de ella, no evita la corrupción; pero como dice Orrego, la corrupción va mucho más allá de la falta de transparencia, tiene un carácter multifacético y muy complejo para poder determinar su origen (Orrego, 1999).

Actualmente, gracias a la investigación sobre corrupción que han realizado organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Transparencia Internacional (TI) y el Banco Mundial (BM), solo por mencionar algunas, se ha demostrado que la corrupción existe en el gobierno y afecta tanto económicamente a las naciones como socialmente a la población en detrimento de los programas y servicios que el gobierno les otorga.

Por ello, es que los gobiernos han tenido que poner atención, atender y emprender acciones para resarcir este daño público e institucionalizar acciones para combatirla y gracias a ello es que la ciudadanía tiene conocimiento de esta situación y se ha visto un poco más involucrada, al menos como observadores de los cambios en su gobierno, tan solo para conservar la legitimización de sus políticas.

Pero aunque estos organismos internacionales han emitido datos estadísticos sobre el estado de la corrupción en cada país y a partir de ello han hecho sugerencias,

recomendaciones, estudios e investigaciones para la mitigación de la corrupción ya que se ha convertido en un mal sistémico a nivel mundial y por supuesto también existente en América; al interior de cada nación debe hacerse lo propio y se hace indispensable investigar y analizar en los gobiernos municipales, cómo se origina este problema que ya tiene el carácter de público, pero sobre todo, cómo se combate.

Dicho esto, a partir de que el panorama actual en México, tanto a nivel nacional como estatal, existe una crisis de legitimación del Estado por los actos de corrupción que se han hecho públicos en varias entidades federativas y dado que la corrupción está relacionada con la falta de mecanismos para evidenciarla y con la poca investigación para comprobar su existencia y no solamente tener las referencias de encuestas de percepción de corrupción; es que se busca, a partir de metodologías establecidas y aplicadas en el ámbito gubernamental internacional, analizar a nivel local un estudio de caso que permita encontrar los aspectos que pudieran favorecer la corrupción, ya sea para comprobar su existencia, para evitar la ocurrencia y además para mejorar la administración municipal en favor de la ciudadanía.

Para tal efecto, es preciso establecer que los factores que inciden en la corrupción son diversos, no sólo la falta de transparencia tiene que ver con ello; sin duda alguna, son muchas cuestiones las que están relacionadas directamente con este problema. Pero para determinar si esto es cierto y que no solo se trata de impericia administrativa, la cual no equivale necesariamente a corrupción, se hace indispensable analizar cómo se administran los recursos públicos a nivel local haciendo un análisis de la gestión pública municipal y de esta manera encontrar los aspectos que favorecen la corrupción para poder plantear una mejora de la administración.

Para el presente trabajo de investigación, se eligió hacer un estudio de caso en un municipio del Estado de Hidalgo, específicamente haciendo el análisis en la gestión de la administración de la obra pública; dado que es un aspecto fundamental en una

administración municipal y en el cual mucho se ha escuchado y especulado acerca de la problemática que pudiera existir en su administración, así como de la creciente percepción de existencia de la corrupción en la obra pública.

En el planteamiento de esta problemática, nos dimos cuenta de que no hay investigación documental acerca de la corrupción a nivel municipal en nuestra Entidad y mucho menos acerca del estado del arte sobre la temática de la obra pública, por lo tanto, hacer un análisis de la posible existencia de corrupción en la administración de la obra pública municipal en un municipio del Estado de Hidalgo, permitirá establecer un punto de partida para las posibilidades de transformación de la gestión pública municipal y por ende, en la obra pública; de esta manera, será posible demostrar si existe corrupción a nivel local y las consecuencias que pudiera tener tanto para la administración pública como para la población.

I. Protocolo de Investigación

Justificación

Hoy día, tanto el gobierno como su administración pública, ciertamente no tienen una imagen de ser transparente, eficaz y eficiente aun y cuando la normatividad existente así lo indique; la percepción ciudadana sigue siendo todo lo contrario, por tanto, es importante investigar qué está sucediendo al interior de nuestros gobiernos para poder dar solución a esta problemática.

El gobierno, desde cualquier nivel (federal, estatal y municipal), además de todo lo que implica administrar su territorio y aplicar los recursos para tal fin de la mejor manera posible, ahora tiene que buscar la legitimación de su actuar ante su población; pero parece ser que algo no está dando los resultados esperados: ni el gobierno logra administrar adecuadamente los recursos, ni la población percibe que sea legítima la forma en que lo está haciendo. De tal manera que, sin duda, existe una problemática por atender y por lo tanto, se vuelve imprescindible documentar e investigar la realidad para tratar de explicárnosla y darle solución.

Dentro de la teoría de la nueva gestión pública, que es el modelo de organización imperante en el gobierno mexicano, o que al menos eso es lo que intenta aplicar desde varios años atrás, a raíz del auge internacional que ha tenido este modelo; es como se hace necesario analizar los aspectos de la administración tanto para comprobar y evaluar procesos, programas, proyectos, presupuestos y demás aspectos que conforman toda la administración pública de un gobierno, para así poder tomar decisiones y modificar todo aquello que sea necesario para el bienestar de toda la población.

De esta manera, es fácil deducir que si existen fallas en la administración pública, entonces todo aquello que lleve a cabo, no obtendrá los resultados esperados ni alcanzará las metas planteadas; y al mismo tiempo, estas fallas son las que están permitiendo que la corrupción se permee al interior de los gobiernos, o al menos

eso es lo que parece que está sucediendo. Tan cierto es este planteamiento, que se comprueba hoy día, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual ya se está replicando en todas las entidades federativas; Hidalgo, desde el año 2017 tiene su Ley del Sistema Estatal Anticorrupción y apenas se está conformando todo lo relacionado con él y están trabajando en ponerlo en marcha.

Entonces, si partimos de que la corrupción es una manifestación que atenta contra las propias normas de una sociedad, representa deslealtad al pueblo y al derecho de todos al bienestar público, que limita y priva a los ciudadanos de su derecho a una vida digna y a gozar de oportunidades y beneficios de desarrollo (Martínez, 2014), es que se justifica la importancia del estudio de ésta. Y donde existe corrupción, entre los muchos factores que la promueven, uno de los principales es el alto nivel de discrecionalidad que exista en el interior de cualquier gobierno y sus instituciones.

La nueva gestión pública aparece en el gobierno con la firme idea de que aplicando conceptos empresariales y cambiando la forma de administrar el gobierno sería posible alcanzar la eficacia y eficiencia tan añorada y además, modernizarse al tiempo que el crecimiento de las ciudades lo demandan; es así, que este modelo se circunscribe en la autonomía de la gestión, es decir, acota la discrecionalidad en base a la administración de la calidad y la reingeniería de procesos. La combinación de los mecanismos de control es la respuesta directa de la nueva gestión pública a la problemática que originó su nacimiento durante la crisis de legitimidad del Estado; así también se reconoce la necesidad de ejercer control sobre los gerentes que adquieren mayor discrecionalidad para disponer y hacer uso de los recursos públicos (Ramírez & Ramírez, 2010).

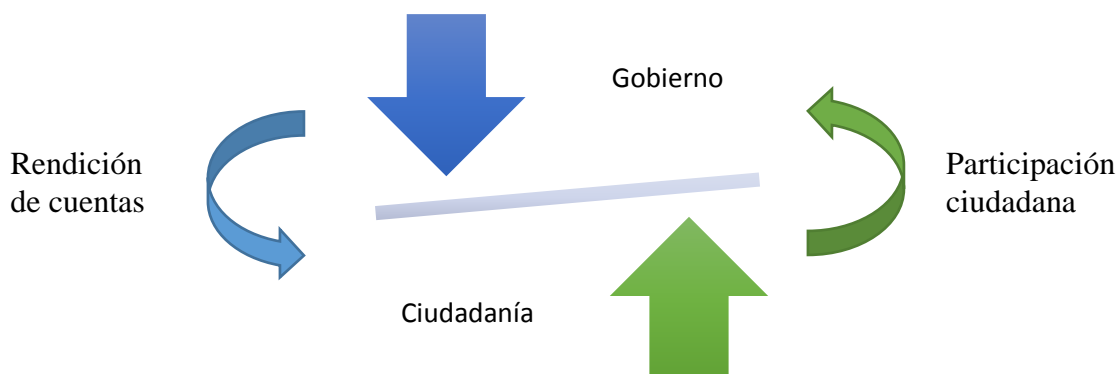
Mauricio Merino, experto en postulados sobre lo concerniente a políticas públicas y administración del gobierno, en el año 2009, escribe que para lograr una verdadera rendición de cuentas (parte fundamental de la gestión pública), es necesario que exista un registro detallado y confiable de los ingresos y gastos que genera el

Estado, mediante dos aspectos principales: *el control de la gestión gubernamental y la evaluación de procesos y resultados*, los cuales le dan sentido a la rendición de cuentas para transformarse en una verdadera política de transparencia de la información.

De acuerdo con este autor, la transparencia debe cumplir al menos tres condiciones: 1. cumplir con la norma mínima de publicidad de la información dentro y fuera de la organización, 2. dicha información debe ser útil para perfeccionar los procesos y la toma de decisiones así como ser de utilidad social, y por último, 3. construir procesos de decisión y acción que designan responsabilidad con claridad (ver Figura 1) (Merino, 2009). En la figura 1, podremos ver este modelo planteado por Merino, el cual, parte de la idea de que la corrupción se origina por la existencia de la discrecionalidad, la cual a su vez, depende de que se apliquen los conceptos de la nueva gestión pública; y en segundo lugar, por la falta de transparencia, la cual está ligada a la rendición de cuentas; cabe resaltar que en ningún punto está considerada la participación ciudadana.

Teóricamente pareciera que está completo este concepto, sin embargo, consideramos que podría ser complementado, al considerar la *participación ciudadana* como concepto fundamental para equilibrar la ecuación y para cerrar el ciclo de la rendición de cuentas; puesto que de otra manera, el gobierno rinde cuentas de manera unilateral *gobierno a sociedad* y no hay una retroalimentación *sociedad a gobierno*, siendo que la ciudadanía es el usuario final del servicio y es quien debería poder participar en la calificación al proveedor de los servicios y ser partícipe de la toma de decisiones y no ser solo un espectador sin voz ni voto (figura 1).

Figura 1. Planteamiento de rendición de cuentas integral



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de este trabajo de investigación, dentro del marco de la nueva gestión pública como se puede ver en la figura 2, se centra en el *control de la gestión*, ya que está relacionada directamente con cuatro aspectos fundamentales en la administración y en el combate a la corrupción: *la toma de decisiones* (reducción de la discrecionalidad), *la rendición de cuentas*, *la transparencia de la información* y *la participación ciudadana*. Siendo este último, parte fundamental para un completo ejercicio de rendición de cuentas y contrapeso para combatir la corrupción.

Figura 2. Correlación de la corrupción y la nueva gestión pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de Merino, Estructura de la rendición de cuentas en México, 2009.

En consecuencia, con lo anterior, se observa claramente cómo el elemento de *mecanismos de control*, relacionado directamente con la transparencia y la rendición de cuentas, tiene incidencia en la existencia de la corrupción. En este sentido, estos dos últimos aspectos son importantes para la resolución de la problemática, aunque cabe mencionar que no por ello estamos diciendo que son los únicos factores que deben existir para combatir la corrupción; pero ambos aspectos son el esquema indispensable para una política de combate y por consecuencia hacia la recuperación de la legitimidad. Por tanto, probablemente, el motivo de la actual crisis de legitimidad de los gobiernos pueda tener una de sus causas, en que este entramado de la gestión pública, no está funcionando como debería.

En esa tesitura, a partir del concepto de transparencia, siendo ésta la base para mostrar el funcionamiento del gobierno para ser sujeto de escrutinio público, y la rendición de cuentas como un proceso relacionado con el control sobre las acciones y toma de decisiones en el aparato gubernamental (Ochoa & Montes de Oca, 2004), ambos aspectos forman el complejo ideal para un gobierno transparente; por tanto trabajar en la restauración de la legitimidad del Estado por medio de la transformación de la gestión pública, es una cuestión fundamental que ha estado presente en todo el territorio nacional y justifica la aplicación de las políticas en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Autores como Cabrero y Peña, han dicho que es en el espacio gubernamental local donde hay una rica cosecha de la nueva gestión pública; hacer reformas, modificaciones y la implementación de herramientas administrativas, puede presentar resultados inmediatos por la proximidad y la escala geográfica (Cabrero & Peña, Scribd, 2004).

Aún y cuando la administración municipal a nivel nacional es heterogénea en capacidades institucionales, puesto que aún existen los que tienen modelo pre burocrático y burocrático (Cabrero & Peña, Scribd, 2004), esto no es limitante para la mejora de la situación y de atención a este reto; aunque resulte necesario hacer

un análisis específico para cada caso, para el presente trabajo de investigación, será indispensable determinar qué tipo de modelo tiene la administración municipal de nuestro caso de estudio, que es el municipio de Tizayuca, y así poder determinar el objetivo principal.

La problemática que se plantea en este trabajo de investigación, parte del hecho de que, a pesar de la normatividad existente a nivel nacional y estatal, los gobiernos locales no cuentan con las herramientas de gestión pública indispensables para poder llevar un control administrativo eficaz, eficiente y transparente; pero para poder dar respuesta a este cuestionamiento, resulta indispensable hacer el diagnóstico y análisis de lo que ocurre en el interior del municipio. Para tal fin, se ha elegido analizar una parte de la administración municipal que es la administración de la obra pública; puesto que por la cercanía de esta línea de acción municipal con la ciudadanía, tiene consecuencias directas en la vida diaria y en el desarrollo y mejoramiento urbano del municipio.

Sin embargo a raíz del poco interés, participación e incluso indiferencia de la población respecto a las cuestiones de la obra pública, los gobiernos no están obligados a dar soluciones o mejorar la administración y mucho menos combatir la corrupción; por lo tanto es indispensable analizar el contexto institucional en los aspectos de controles de obra pública existentes, normatividad, administración, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y corrupción.

El desconocimiento por parte de la ciudadanía, acerca de la administración de las obras que se realizan en su municipio, la carencia de herramientas efectivas que permitan su participación en la toma de decisiones al respecto, la política de transparencia que no se hace efectiva, la opaca e incipiente rendición de cuentas y la normatividad que no se cumple en tiempo y forma; originan altos niveles de discrecionalidad, corrupción, mala administración y detonan el evidente descontento de la población.

De esta manera, surgen cuestionamientos como ¿quién toma las decisiones de las obras públicas que se realizan?, ¿cómo se llevan a cabo? ¿Cuál es el proceso para ejecutarlas?, ¿cuánto recurso representan?, ¿qué beneficios aportan a la ciudadanía y al municipio?; la falta de respuesta a estas y otras interrogantes es la justificación de este trabajo de investigación, para así poder ayudar a que la administración municipal de la obra pública cumpla con al menos tres aspectos básicos: *ser de utilidad a la sociedad, tener calidad en su ejecución y exista transparencia en el ejercicio de este recurso público.*

En Hidalgo, mucho se especula sobre la existencia de la corrupción en el ámbito gubernamental, ya sea estatal o municipal; es común escuchar a la ciudadanía comentar acerca de este tema, ya que poco se sabe acerca de la toma de decisiones e implementación de acciones por parte del gobierno en materia de obra pública; pero en efecto, nadie se ha dado a la tarea de investigar al respecto para poder demostrarlo o refutarlo. Para decir que hay corrupción, en el ámbito académico, debemos tener bases científicas para comprobarlo y esto es lo que le da sustento a esta investigación.

Nuestra cotidianeidad como ciudadanos, quizá nos permita alguna vez, cuestionarse algunos aspectos como ¿por qué las obras son de pésima calidad?, ¿por qué a veces quedan inconclusas?, ¿quién solicita las obras o cómo eligen las que se llevan a cabo?, ¿de dónde surge el recurso para realizarlas?, ¿por qué se realizan solo en ciertas partes? y un sinnúmero de cuestionamientos que podrían surgir al respecto. Pero también en la administración de las obras, nos resaltan otras tantas cuestiones interesantes para investigar, como por ejemplo, cuánto se gasta en obras públicas, cómo se hacen los procedimientos de licitación, cuáles empresas son contratadas, cómo las eligen, cuantas obras se asignan por empresa, que tiempo de ejecución está permitido, cómo se realiza su comprobación financiera, que aspectos implica su supervisión, quiénes están involucrados en la administración y la ejecución, entre muchas otras que probablemente no estemos considerando.

Como vemos, son muchas las interrogantes que se tienen y nulas las respuestas, ya que no es información pública accesible aquí en nuestra entidad, lo cual es un fundamento más para analizar por qué no se tienen estas respuestas en este contexto actual donde supuestamente la transparencia y la rendición de cuentas son base de la gestión pública del gobierno.

Si bien es cierto que ya existe Ley de Transparencia tanto nacional como la estatal aquí en Hidalgo, la cual obliga a los entes gubernamentales a entregar la información al ciudadano que lo solicite, es menester comentar que ha resultado una falacia. En un ejercicio con fines académicos, un grupo de quince estudiantes de maestría (2017), realizaron una solicitud de información a tres municipios cada uno y de las 45 solicitudes de información, solo fueron contestadas cinco y la información entregada no fue del todo consistente con lo solicitado. Esto representó un 11% de atención, lo que quiere decir que aun cuando existe la normatividad, el ciudadano queda supeditado a la entrega de la información de las instituciones aun cuando la normatividad dice que toda la información debería estar en la vitrina pública sin necesidad de hacer solicitudes.

En este panorama, los 84 municipios que componen el Estado de Hidalgo, requieren mucho trabajo para la mejora de su gestión pública, por lo menos en el tema de transparencia y rendición de cuentas; en una revisión superficial de sus portales de internet, no contienen la información que respalde y represente la toma de decisiones y los gastos que ejecutan; pero hasta el momento, se ha realizado poco análisis de la problemática institucional que les acontece y por consecuencia, son pocas y aisladas las propuestas de mejora para la administración municipal; si bien cada municipio tiene características específicas tanto territoriales como socio-demográficas, constan de un entramado organizacional muy diverso y por lo cual no sería posible estandarizar su administración.

Lo que sí es posible y debe ser parte de la responsabilidad del ámbito de la investigación académica, es realizar trabajos que busquen resolver problemas

específicos coadyuvando a su mejora para que cumplan con el cometido principal de administrar correctamente los recursos públicos de su territorio. Pero no solo se trata de realizar propuestas administrativas sino también de transformar la realidad y por lo tanto, la forma de gobernar para bien de la ciudadanía.

Planteamiento del problema

A partir de la anterior justificación, se plantea el panorama donde la corrupción está permeada en todos los ámbitos de la administración pública y tras el paso de 15 años de medición de la corrupción, ésta no ha disminuido a pesar de las reformas administrativas y de la implementación del modelo de la nueva gestión pública y su presupuesto basado en resultados, los cuales llegaron al orden público como respuesta a la crisis de legitimidad y de ineficiencia e ineficacia de la administración pública.

Pero a pesar de que este modelo ya tiene más de diez años en el gobierno mexicano (desde el sexenio de Vicente Fox 2000-2006), el problema de la corrupción no ha disminuido; entonces resultan válidas preguntas como ¿qué está pasando?, ¿qué es lo que no está funcionando?, ¿por qué los esfuerzos dirigidos hacia el combate a la corrupción no han tenido resultado?, ¿qué está mal?, ¿quiénes están fallando: el gobierno, la ley, las instituciones, las organizaciones?, ¿la nueva gestión pública y su presupuesto basado en resultados son la causa?, ¿es la administración o es su aplicación?.

Ante estas interrogantes y probablemente muchas más, se vuelve necesario la búsqueda de las respuestas, quizá no a todas, pero si a algunas de ellas, ya que la administración pública en cualquiera de sus órdenes gubernamentales, hace referencia a la administración de los recursos públicos y como ciudadanos de esta nación, es importante cuestionarse que está sucediendo a nuestro alrededor, pero mejor aún, intentar darnos una explicación a la situación por medio de una investigación que bien pueda convertirse en una propuesta de solución.

Para enmarcar el contexto de esta investigación, quiero partir del pensamiento de Douglass C. North y parafraseando una de sus ideas principales acerca de la teoría institucional que dice: la institución es una representación interna del sistema de creencias de los individuos de una sociedad y por lo tanto las instituciones son la manifestación externa de esa representación; las instituciones son la estructura que los humanos imponen al paisaje, en pos de producir el resultado deseado (Douglass, 2010).

Este postulado, hace referencia a la importancia del ser humano en la conformación de las instituciones y éstas como parte de la estructura del Estado; deja de manifiesto que son los seres humanos los responsables y los causantes de todas las situaciones tanto erradas como atinadas en cuanto a su organización, formación, normatividad, desarrollo, funcionamiento, entre muchas otras. Esta postura puede parecer un poco reduccionista, pero es para determinar que si uno de los principales problemas que presenta el Estado y sus instituciones (no solo actual sino desde el inicio de la historia política de la humanidad), es la corrupción, entonces se debe comprender y con esto se reafirma la teoría de North, al decir que *el ser humano erige los andamios de las instituciones*.

No es parte de este trabajo llevar a cabo una discusión teórica acerca de este enfoque, sin embargo se parte de esa premisa para considerar que cualquier modificación e implementación al interior y exterior del Estado, ya sea en su organización, en su marco normativo y en el institucional, habrá que tener en cuenta que el factor humano y sus creencias así como el análisis del comportamiento de los individuos de Hall, Taylor y Scott de mediados de los 90's (nuevo institucionalismo) o como lo nombrara Arellano, el *aspecto informal de las instituciones*, siempre serán cuestiones intrínsecas a ello y toda acción institucional estará influenciada por esta constante. No obstante, no son los únicos aspectos que determinan el funcionamiento correcto de una institución y justamente esto es lo que le da sentido a las investigaciones en el ámbito gubernamental.

Dicho lo anterior, retomando el aspecto principal de este trabajo de investigación, la corrupción, ha sido un problema milenario y actualmente en nuestro país es considerado un problema público, tan es así, que el gobierno federal en turno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha dicho que el problema medular y principal de México es la corrupción y su prioridad es erradicarla; no obstante, es tan complejo analizar la corrupción, que el paso del tiempo le ha agregado capas y cada una hace que sea más difícil su combate tanto en la prevención como en la corrección.

La complejidad de la corrupción va más allá de un simple acto de cohecho donde exista extorsión y el uso del poder en beneficio personal. Lo que hoy llamamos corrupción, inició con una cadena de actos de soborno y abuso que con el paso del tiempo y con la repetición y el aumento de la gravedad de los mismos, hoy día es el problema parece ser endémico de México, ya que, a nivel nacional y local, está causando grandes estragos al erario público.

Algunos autores han dicho que si existe corrupción es porque el marco institucional abre espacios a comportamiento indebidos, ya que no reciben penalización correspondiente; entonces corregir la corrupción forma parte de las tareas de mejora de la gobernanza y de la estructura institucional de un país (Sanz, Acevedo, & Guerrero, 2011).

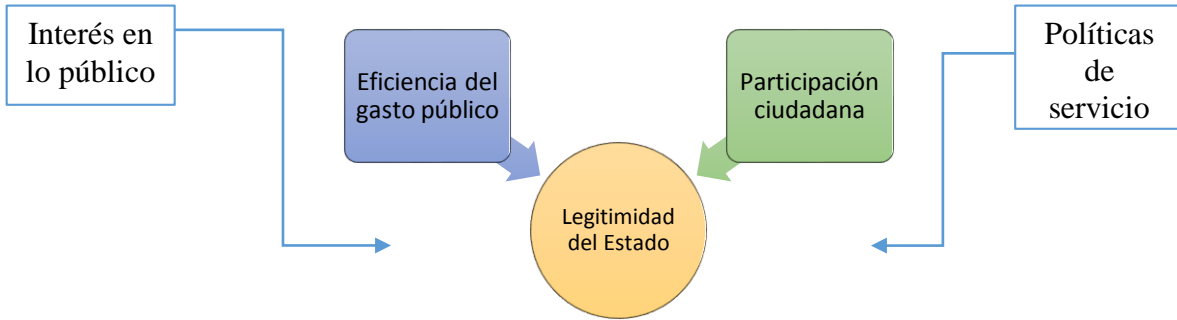
Hace apenas diecinueve años, Tanzi (1998), ya pudo clasificar la corrupción de acuerdo a su entidad, su impacto, al promotor, a la naturaleza del compromiso, a la extensión de la administración, a la predictibilidad y a la materialización. En Alemania, la agencia para la cooperación técnica (GTZ) la clasificó por la dimensión del acto en: gran corrupción, pequeña corrupción y corrupción política. Shleifer y Vishny (1993), hace veinticuatro años la catalogaron en: corrupción sin robo y con robo o colusiva (Alonso & Garcimartin, 2011); estos son algunos ejemplos y muestran la significancia y la complejidad que conlleva este concepto.

Pero estas clasificaciones ya no son suficientes para dimensionar la situación actual; la corrupción en el gobierno (aunque se sabe que igual en el sector privado existe), ahora está influenciado por cuestiones externas pero que están fuera del control de las instituciones como lo son la globalización y el desarrollo tecnológico.

Por otra parte, la crisis de la administración pública que se dio en el estado contemporáneo en los años 70's y 80's fue otro factor determinante que coadyuvo al crecimiento del problema de la corrupción; aún y cuando a raíz de esa crisis la sociedad comienza a exigir su participación en el gobierno, exigiendo resultados, también se hace público el problema de la corrupción y que sin duda, una consecuencia de ello fue la pérdida de legitimidad del Estado ante la sociedad, la cual comenzó a evidenciar y a demandar que el Estado debía servir al pueblo y no al revés (crisis estado-sociedad).

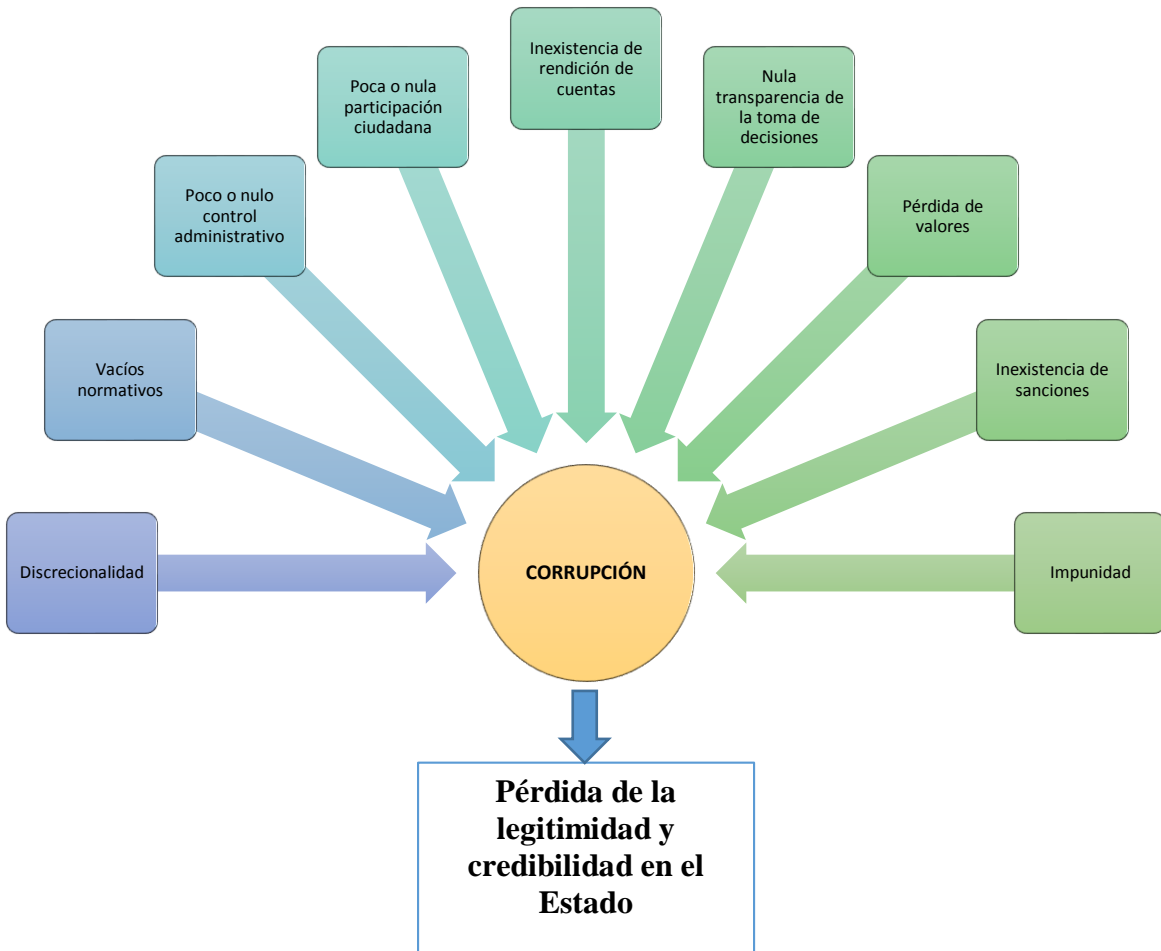
Hoy día esa legitimidad pasó de estar implícita en el poder conferido, a tener que ganarse por los fines a que se destina ese poder; en otras palabras, el Estado es legítimo siempre y cuando permee el criterio de servicio y el de interés público en sus acciones y comportamiento (Cabreró, Administración pública, 2010). La corrupción es parte de esa pérdida de legitimidad, porque trae consecuencias directas en la gestión, daña los niveles de eficiencia de las instituciones y ocasiona la pérdida de credibilidad del Estado ante sus gobernados. La legitimidad administrativa tiene cuando menos dos facetas: *la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el grado de participación ciudadana* en la administración pública. A lo largo de la historia de la administración pública, el gobierno y la política han invertido en atender asuntos de índole electoral, olvidándose prácticamente del profundo déficit de legitimidad administrativa que se padece (figura 3 y 4).

Figura 3. Estado legítimo.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Factores que causan la corrupción.



Fuente: Elaboración propia.

En ese panorama crítico del Estado, la gestión pública ha tratado de ser esa respuesta de transición a esa crisis administrativa; el desarrollo de ese modelo de administración y su aplicación en el aparato gubernamental fue básicamente para recuperar la legitimidad a través de objetivos específicos como restringir la actuación del gobierno, transformar su acción a lo mejor posible, garantizar la eficiencia y *estar controlado por la sociedad* (Ramirez & Ramirez, 2010). Por esto Enrique Cabrero, plantea que la insistente idea de integrar acciones en el ámbito de la eficiencia, eficacia y legitimidad como parte de los procesos de modernización gubernamental, surge de la inquietud de que se requieren gobiernos mejores administrados así como más abiertos y legítimos en sus formas de acción (Cabrero, Administración pública, 2010).

Este modelo administrativo que se comenzó a implementar en México desde finales de los 80's y principio de los 90's, cuyo propósito era incorporar y validar la idea de que el ámbito de la administración pública era algo constituido por el poder ciudadano y que los ciudadanos podrían también ser los sujetos de la administración (quería transformar la visión estado-sociedad); la importancia de este cambio a nivel nacional fue, que entre sus preceptos, estuvo la reforma al artículo 115 constitucional referente al *municipio y sus atribuciones* (Aguilar, 2000). Los ayuntamientos ganaron mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecían y sobre la libertad que la ley les otorgaba para administrarlos; se definieron los servicios públicos de su competencia, se reconoció su autoridad para planear su desarrollo urbano y la autonomía para reglamentar la vida municipal, así como la obtención de recursos y patrimonio definidos, funciones y personalidad jurídica para actuar (Merino, 2000).

Ciertamente este cambio significativo en la administración nacional, no se dio de manera instantánea, los gobiernos estatales siguieron teniendo un firme control sobre la vida municipal del país durante varios años después, pero la separación se fue dando gradualmente. No obstante, afortunadamente han transcurrido treinta y cinco años de esa reforma y actualmente el municipio hace efectivos sus derechos

y obligaciones. A partir de esa reforma y acorde con las facultades que emanan de la Constitución, el municipio tiene a su cargo la ejecución de obra pública en su territorialidad y por lo tanto, es responsable de la toma de decisiones para su administración, control, seguimiento y por consiguiente, de su mejora gubernamental.

En este contexto, la importancia de que el municipio cuente con una gestión pública óptima estriba en que de no contar con ello, las consecuencias son invariablemente, un ámbito favorecedor de la discrecionalidad y por lo tanto hacia la corrupción, un ambiente de arbitrariedad gubernamental y por supuesto, una población inactiva y desinformada (Emmerich, 2004).

En este sentido, la obra pública es una de esas obligaciones conferidas al municipio y comprende una de sus principales líneas de acción, estando en continuo contacto con la población teniendo influencia y beneficio directo en la vida urbana y pública de todo el municipio; de ahí la importancia de este aspecto del gobierno local. Solo para establecer un contexto sobre los fondos públicos que representa la obra pública, esta representa a nivel nacional, el 3.7 % de los distintos espacios de los gobiernos estatales de un total de 34 categorías de su organización, y es la novena función más importante. En la estructura municipal igualmente en el contexto nacional, obras públicas representa el 5.9% de la ocupación administrativa y es la cuarta función más importante de las administraciones municipales (INEGI, 2013).

El gasto total en inversión para obra pública a nivel nacional, tan solo para el ejercicio fiscal 2016, fue de 738 millones 868 mil 790 pesos y representa el 0.015% del gasto total anual¹. A nivel estatal, de acuerdo con el Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para el mismo año, el gasto del ramo administrativo Obras Públicas fue de 1,194 millones 792 mil 339 pesos que representa el 3.5% del gasto total y es el 5º rubro de mayor importancia de un total de 16 rubros, solo estando por debajo de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública.

¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Para este mismo ejercicio fiscal, el municipio de Tizayuca recibió por parte de los fondos estatales (FAISM, FORTAMUN y FOPAMUN), los cuales se destinan en su mayoría a obra pública, un total de 127 millones 870 mil 652 pesos. En los dos primeros fondos, es el onceavo municipio con mayor recurso asignado y en el tercer fondo, es el séptimo con mayor presupuesto². Estos recursos solo representan la aportación directa de la entidad al municipio en materia de obra pública, falta incluir los recursos propios³ así como las aportaciones federales que llegan directamente al municipio a través de diversos programas y fondos de inversión, los cuales son gestionados directamente por ellos⁴.

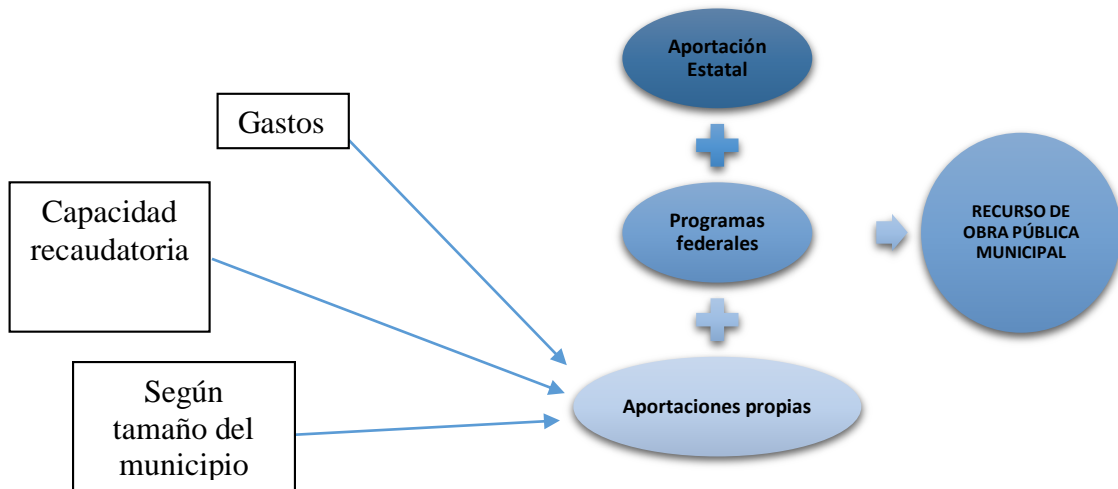
La suma de todos estos recursos federales, estatales y municipales, hacen el total que cada gobierno local destina a obra pública (Figura 5), información que actualmente el municipio de Tizayuca no lo tiene de manera concentrada y además, no está disponible a la ciudadanía en términos de transparencia y rendición de cuentas a pesar de que la normativa lo estipula; por tanto, la población, además de no conocer las obras que se realizan en su municipio y la inversión que se destina para ello, no es transparente ni claro cómo se lleva a cabo la selección de éstas.

² Cabe mencionar que no se incluyen datos sobre los montos municipales destinados a obra pública, ya que su página de transparencia en internet no contiene ninguna información al respecto y será parte del trabajo de investigación solicitar y conseguir estos datos a través de las instancias de transparencia existentes.

³ El total de recursos propios que un municipio destina a este rubro, es indeterminado ya que varía anualmente porque está en función de sus ingresos propios, de su capacidad financiera de recaudación, de la gestión de recursos y de sus erogaciones.

⁴ Este aspecto que también es parte del objeto de esta investigación, ya que no existe un registro general de esta información y no está disponible al público en general, solo cada municipio tiene conocimiento al respecto, ya que ni la Auditoría superior de la Federación cuenta con esta información conjunta a menos que ésta instancia le solicite un informe explícito al respecto y por supuesto, tampoco se encuentra a disponibilidad del público en general a pesar de las leyes de transparencia vigentes.

Figura 5. Recursos destinados a obra pública municipal.



Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio y aplicación de esta cantidad significativa de recursos, no debería ser un cerco de opacidad para la ciudadanía. Como parte de la modernización administrativa que ya se ha mencionado con anterioridad, el gobierno reconoció el derecho de la población a formar parte de la gobernabilidad e instaurar el concepto de responsabilidad compartida, haciendo obligatorio para el municipio el fomento de la participación de la sociedad, en las obras públicas, formando así lo que conocemos como *comité de obra* (Merino, 2000), lo cual representaba en aquel entonces, la primer herramienta de transparencia; no obstante hoy día este modo de participación ciudadana se perdió en el camino y aunque sigue existiendo bajo el esquema denominado *contraloría social*, ha perdido validez ya que solo es un modo de legitimación del gobierno en aras de mantener o quizá contener la nueva crisis Estado-sociedad que se ha estado formando en la última década.

Es evidente que el sistema de administración municipal actual tiene rezago en sus capacidades administrativas y no está cumpliendo con los valores fundamentales del ejercicio de los recursos que son *eficacia, eficiencia y transparencia*; existen varias incógnitas al respecto, ya que la ciudadanía no tiene claro el qué, cómo,

dónde y porqué se hacen las obras; el municipio no es transparente en el ejercicio de las obras y ni mencionar sobre la corrupción que pueda existir.

Esta situación hace evidente el fallo de cuestiones indispensables de la gestión pública, tales como la poca participación y acceso a la información pública directa de la ciudadanía, la carencia de un proceso definido de control administrativo, el nivel de discrecionalidad y por lo tanto la corrupción; ésta es la problemática de la administración de las obras públicas, puesto que en todo sistema democrático, el ejercicio del poder debe obedecer al mandato de su pueblo y está claro que no sucede así (figura 6).

Figura 6. Problemática de la administración de la obra pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de experiencia profesional.

De acuerdo con la figura anterior, donde podemos apreciar que la problemática de la administración de la obra pública en un municipio, tiene tres vertientes (de manera

enunciativa, no limitativa), por lo tanto, la pretensión de este trabajo de investigación es revisar la vertiente de la corrupción, relacionada directamente con la discrecionalidad y otros factores que se establecerán en el contenido del marco conceptual de este documento.

Otro factor que coadyuva a la mala administración y la corrupción de las obras públicas, es el marco normativo actual, el cual ya está rebasado en muchos sentidos y sin duda, esta situación crea el ambiente propicio para la existencia de la corrupción; sin embargo, es preciso decir que el alcance de esta investigación será en uno de estos tres aspectos, que es el del control administrativo formal, ya que los otros dos factores, tanto el de la participación ciudadana como el del marco normativo, no se abordarán de manera significativa en esta investigación, puesto que merecen y requieren toda una línea de investigación independiente.

En este sentido únicamente se identifican éstos como los componentes indispensables para un combate a la corrupción integral y para una transformación a una administración pública sana, eficiente, que incluya la participación social proactiva y que en el futuro los gobiernos locales, den ese cambio en la forma de gobernar con y hacia la ciudadanía y así recobrar la legitimidad que hoy está en crisis (figura 7).

Figura 7. Factores que favorecen la corrupción en la obra pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de experiencia profesional.

Cabe señalar que la cuestión de convertir la administración municipal en una gestión pública eficiente, requiere de la consideración de varios aspectos, pero existen tres puntos básicos para tal fin; el primero es la *cuestión económica*, ya que modernizar y modificar prácticas gubernamentales requiere inversiones en tecnología y recursos humanos profesionales, ya sea para equipo de cómputo, software, mobiliario, oficinas, entre otros; otro factor es la *capacidad técnica* o profesionalización del personal, la cual es indispensable para innovar y cambiar procesos, trámites y servicios municipales y por último, el factor quizá más importante y del cual dependen los anteriores, es el que muchos teóricos de la cuestión gubernamental han denominado *voluntad política*, que no es otra cosa que el hecho de que los tomadores de decisiones quieran transformar su administración y mejorarla para beneficio de su población. Por lo tanto, habrá que considerar estos factores para la implementación de esta propuesta de mejora (Figura 8).

Figura 8. Factores para una administración municipal eficiente



Fuente: Elaboración propia a partir de experiencia profesional.

A partir del análisis de la función administrativa, se buscará relacionar si ésta ocasiona corrupción o si existe corrupción aun habiendo eficiencia. La finalidad de este trabajo de investigación es elaborar una propuesta de *control de la gestión de*

obra pública, que se convierta en un proceso administrativo eficiente, eficaz y transparente, permitiendo a la ciudadanía su participación y el efectivo acceso a la información pública que sirva para disminuir la discrecionalidad y por lo tanto la posibilidad de corrupción.

En consecuencia, partiendo de la idea de que la administración pública local presenta una pérdida de legitimidad, puede existir la oportunidad de corrupción, tiene rezago burocrático, la normatividad es deficiente, presenta deficiencias en los controles formales e informales, no es transparente y no hay rendición de cuentas; es evidente que se requiere no sólo el análisis de la situación sino una propuesta de intervención para la resolución de la problemática.

Es decir, se hace necesario la implementación de una herramienta que sea capaz de organizar, catalogar, transparentar y controlar toda la información generada alrededor de la administración de obra pública, pero más allá de establecer un mecanismo administrativo, también se trata de mejorar la administración pública municipal actual y convertirla en un medio en pro de la ciudadanía de los municipios y de esta manera, trascender hacia una cultura de prevención de la corrupción, creando el ambiente idóneo donde la participación ciudadana sea real, exista la corresponsabilidad entre Estado-Sociedad y por consecuencia, transforme la administración de la obra pública para que sea el medio efectivo para alcanzar el desarrollo urbano óptimo y recuperar paulatinamente la confiabilidad de la ciudadanía hacia su gobierno local.

Por lo anterior, las preguntas de investigación son *¿por qué la administración de la obra pública en Hidalgo, es ineficaz, ineficiente, poco transparente?, ¿qué tan posible es la corrupción? y ¿qué tanta participación ciudadana existe en su administración?* Para responder a estas interrogantes, se hará un estudio de caso a un municipio de los 84 que tiene el Estado de Hidalgo y para tal efecto, se ha elegido el municipio de Tizayuca, a partir de haber laborado en esa presidencia municipal en el año 2015 y haber conocido su operación.

En este sentido, el presente trabajo de investigación consiste en un análisis de los aspectos fundamentales planteados en el marco teórico que son la gestión pública y la corrupción, para obtener la información necesaria respecto de la organización, administración, control, corrupción, normatividad, ejercicio de la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información pública de la administración de la obra pública en el municipio de Tizayuca, y así poder construir la propuesta de mejora a la cual se denominará: protocolo anticorrupción.

Hipótesis

La legitimidad del gobierno, depende de los resultados que se obtienen y que son aceptados por los ciudadanos; la legitimidad se asocia con la eficacia que se demuestra con el cumplimiento de las metas colectivas. Las capacidades de gestión son la base para que el desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones y las acciones que se conjugan para dar paso al comportamiento del gobierno (Uvalle, 2003). En este sentido, se vuelve indispensable para toda administración gubernamental, en caso de querer continuar gobernando, considerar realizar el mejor trabajo posible para no perder esa legitimidad y garantizar así su permanencia en el gobierno.

Entonces, si un gobierno no es capaz de realizar su trabajo de administración de los recursos, es decir, la población no está satisfecha con los resultados y las acciones que están realizando en su territorio, automáticamente pierde legitimidad ante su población, y esa incapacidad de administración, independientemente de las causas que la originan que pueden tener origen dentro o fuera de la misma, la ciudadanía percibe y dictamina que existe corrupción y por lo tanto se vuelve aún más complejo el acto de gobernar así como el de resarcir esa percepción de la población.

A partir de esto, atender la posibilidad de corrupción en la administración y combatir la percepción de la misma en la población, se vuelve un eje rector en todo gobierno,

y así poder garantizar su permanencia en el mismo a través del voto que le otorga la ciudadanía. Es en este punto, donde toma importancia preocuparse y ocuparse de ejercer una administración, si no libre de corrupción, al menos que acote la posibilidad de ésta a su mínima expresión.

Como dijera Merino (2015), la corrupción es un problema sistémico cuya gravedad no se ha aquilatado lo suficiente y ya es momento de construir y sostener un buen sistema que lo pueda afrontar (Cadena, 2015). Si a pesar de las reformas institucionales en la administración pública federal y estatal en México, encaminadas a transparentar el ejercicio de los recursos y como consecuencia, a combatir y coartar la corrupción no ha sido suficiente, es buen momento de hacer un análisis de la administración pública municipal para determinar una intervención a nivel local.

Si bien la corrupción, dados todos los factores que le involucran, no será posible detenerla y disminuirla sustancialmente a corto plazo; muy posible es tomar acciones al respecto, de manera paulatina, gradual, pero con constancia y especificidad, para poder generar cambios significativos y cooptar en la mayoría de los ámbitos gubernamentales, su posibilidad de ocurrencia.

A partir de esto, lo se plantea es que, a partir del modelo de gestión pública y de un análisis de la organización y de la sistematización de los procesos a través del uso de las tecnologías, se vuelve un factor coadyuvante para eficientar la administración a través de herramientas concentradoras de procesos y de información; es decir, carecer de un control y proceso perfectamente bien definido, fiscalizado y sin participación de la ciudadanía, que además sea estricto; puede permitir la posibilidad de manejar los recursos con discrecionalidad y por consecuencia que exista ineficacia, ineficiencia, falta de transparencia, sin apertura a la participación ciudadana y por supuesto, permitir y fomentar la corrupción; en este escenario es donde se debe trabajar para mejorar la administración y evitar la corrupción.

No estamos diciendo que tener un proceso administrativo, acompañado de tecnología y la sistematización de la información sea la única respuesta para el combate a la corrupción y que ello eficiente la administración inmediatamente; pero partimos de la idea de que mientras la gestión municipal continúe siendo estilo feudalista, pre-burocrático, discrecional, sin controles definidos, sin procesos establecidos, sin herramientas tecnológicas y sin profesionalización de su ámbito, difícilmente la realidad local podrá cambiar y seguirá siendo una incubadora de corrupción con factor de crecimiento de la misma, de manera constante (como lo muestran las estadísticas de la corrupción), ya que no hay controles internos ni externos que hagan que los tomadores de decisiones por sí mismos, sean capaces de actuar éticamente sin vigilancia ni normas que acoten su discrecionalidad.

Por tanto, el planteamiento es que, con la implementación de una herramienta de control de la gestión para la obra pública, es posible reducir la oportunidad de corrupción, fomentar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la administración sea paulatinamente, eficaz, eficiente y transparente.

Marco teórico

Para explicar la estructura de la organización actual de la obra pública, se realizará a partir de lo que propone Vergara (2010), y basándose en las teorías de Weber, Taylor, Simón y March, Barnard y Perrow, hace un extracto del cual se desprende que existen cuatro elementos claves para analizar una organización: la estructura, los seres humanos que la operan, la toma de decisiones y el contexto en el cual existe la organización (Vergara, 2010). Por lo tanto, se tomarán en cuenta estos cuatro elementos para el análisis que comprende esta investigación.

Para analizar el fenómeno de la corrupción de este trabajo, se considerará el enfoque institucionalista de Daniel Kaufman ya que se basa en el entramado de las normas de la organización, así como también en la teoría de la elección racional de Joseph Shumpeter y Rupert Klitgaard con el fundamento del agente-principal-

cliente, que parte de la teoría económico racionalista; y para los conceptos de control y proceso administrativo, se utilizará la teoría de las organizaciones.

La propuesta final de este trabajo de investigación es, que, a partir de los conceptos teóricos de la corrupción, de la nueva gestión pública y de la teoría organizacional, se pueda construir una herramienta que ayude a mejorar la administración de la obra pública y a la vez, pueda combatir la posibilidad de corrupción, sin necesidad de apelar a cuestiones de valores sociales como la ética y la honestidad.

Objetivo General

Elaborar una propuesta de proceso de administración de obra pública municipal (protocolo anticorrupción) eficiente, eficaz y transparente, que permita a la ciudadanía su participación y acceso a la información pública, que reduzca la discrecionalidad en la toma de decisiones y la oportunidad de corrupción en el ejercicio de los recursos.

Objetivos específicos

- I. Establecer el marco conceptual de la nueva gestión pública y la corrupción, para definición de conceptos y determinación de factores que construyan la propuesta de administración de la obra pública municipal.
- II. Describir el marco legal e institucional de la administración de obra pública en el Estado de Hidalgo.
- III. Analizar la gestión de obra pública en el municipio de Tizayuca con relación a los componentes del análisis organizacional, corrupción, normatividad, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.

- IV. Realizar la propuesta para la gestión de obra pública del municipio de Tizayuca, a partir del análisis organizacional y de corrupción; sus alcances, limitaciones y factores de incidencia.

Metodología

El trabajo de investigación será de tipo analítico y clasificativo por centrarse en el tema específico de la corrupción en la obra pública; con enfoque micro-social por ubicarse espacialmente en un ámbito local respecto de un general (municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo); se utilizará el método cualitativo para el análisis de la información y la técnica de investigación será documental.

Puesto que el objetivo final del trabajo es realizar una propuesta de gestión administrativa para obra pública en un municipio del Estado de Hidalgo; a partir del planteamiento del problema y del marco teórico, los aspectos que deberán ser estudiados y analizados son:

- A. Análisis organizacional: descripción y análisis del control de obra pública que se realiza en el municipio de Tizayuca. Comprende definir la estructura interna de las áreas que intervienen en la administración de la obra, los procesos administrativos que realizan para llevarlas a cabo, donde se estipulen todas las relaciones internas, externas y los controles administrativos formales y no formales que existen actualmente; las funciones de todo el personal involucrado en la administración.
- B. Marco legal: análisis de los controles anticorrupción existentes en el marco legal actual.

Para el apartado correspondiente al análisis de la posible corrupción en el tema de investigación y en concordancia con el objetivo de establecer qué tipo de corrupción pueda existir y sus causas, se utilizará un método de análisis institucional normativo, basado en la reducción de oportunidad de la corrupción y el incremento de las

capacidades de control, el cual comprende tres elementos: oportunidad de ocurrencia de la corrupción, incentivos para controlar la corrupción y las capacidades de controlarla (Volosin, 2012).

Esta metodología se tomó de un estudio de caso aplicado por la Red Interamericana de compras gubernamentales compuesta por 32 países de América. A continuación, se explica esta metodología.

Se presentarán dos tipos de indicadores de corrupción:

- ✓ de reducción de oportunidades y
- ✓ de control.

Los *indicadores de reducción de oportunidades* contienen siete variables: [a.1] leyes de ética pública; [a.2] principios/objetivos relevantes;⁷ [a.3] cláusulas anticorrupción;⁸ [a.4] declaración de integridad;⁹ [a.5] inhabilidades para contratar;¹⁰ [a.6] conflictos de interés y requisitos de probidad para funcionarios;¹¹ y [a.7] modelos de pliego obligatorios. A través de estas variables se procura conocer las principales herramientas que utilizan para reducir las oportunidades de corrupción en materia de compras (Volosin, 2012).

Los *indicadores de control* contienen seis variables: [b.1] ley de acceso a la información pública; [b.2] participación ciudadana; [b.3] responsabilidad de funcionarios; [b.4] responsabilidad de oferentes/contratistas; [b.5] mecanismos de control específicos de compras;¹² y [b.6] independencia del órgano rector.¹³ (Volosin, 2012). Mediante estas variables se pretende comparar los instrumentos que utilizan para incrementar las capacidades de control de la corrupción en la organización que se analiza.

Cabe formular algunas aclaraciones con respecto al alcance de este sistema de indicadores. Primero, es importante considerar que, los indicadores no se presentan en términos prescriptivos, sino meramente descriptivos. Lo que se pretende es

simplemente mostrar el cuadro de situación de las disposiciones anticorrupción y de transparencia en materia de la obra pública.

Al realizar el estudio de caso, se analizarán de modo prescriptivo las prácticas que se consideran positivas y negativas. Segundo, cabe destacar que los indicadores no expresan el grado de cumplimiento real de las disposiciones normativas. Así, puede ocurrir que la normativa regule acertadamente diversos aspectos relevantes para reducir las oportunidades de corrupción e incrementar las capacidades de control, pero que ello no se respete efectivamente. Y, a la inversa, puede que la normativa no prevea determinadas disposiciones, pero que de todos modos en la práctica se presenten mecanismos relevantes promovidos por los propios funcionarios, por el sector privado o por la sociedad civil (Volosin, 2012).

No obstante, este análisis representa una opción para determinar qué tan posible es que exista corrupción en el tema objeto de este estudio y así evidenciar los puntos que requerirán atención y que deberán considerarse en la construcción de la propuesta objeto de este trabajo.

II. Marco conceptual

La nueva gestión pública

La premisa de este modelo de administración tomado de la iniciativa privada, es que el gobierno cueste menos y trabaje mejor, de ahí vienen los términos de eficiencia y eficacia, tan comunes y utilizados en la administración pública actual. México adopta este modelo a partir de que EEUU lo implementa en su administración en el periodo del presidente Bill Clinton, al cual llamó la “reinvención del gobierno” y está basado en el libro de Osborne y Gaebler (1992) del mismo nombre. Estos autores establecieron los principios de esta reinvención del gobierno, los cuales se conocen como las “cinco R: reestructuración, reingeniería, reinvención, realineación y re conceptualización” (Lawrence & Thompson, 1999) y los cuales engloban las funciones básicas a reformar en cualquier gobierno que quiera implementar este modelo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desarrolla igualmente, ocho estrategias que enmarca la nueva gestión pública (NGP), con la finalidad de crear una instrumentación homogénea de este enfoque, en los países que lo conforman y son: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) optimizar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (López A. , 2005) (Cabrero & Peña, Scribd, 2004).

La aparición de este enfoque administrativo, tiene que ver con la crisis del estado de bienestar de los gobiernos en los años 80`s, por lo que, en aquel entonces, las circunstancias fueron apremiantes para que se apostara a este modelo, como la solución a la crisis que se vivía. Básicamente, este modelo, se trata de alcanzar una estructura institucional flexible que favorezca la transparencia y la rendición de

cuentas, que se centre en la mejora de los resultados de las intervenciones públicas en vez de procesos y normas rígidas para la provisión de servicios. Propiciando nuevas alternativas en la prestación de servicios así como la orientación hacia el mercado que promueve la competencia y la innovación (Fernández, Fernández, & Rodríguez, 2008).

Según Boston (1996) en (Arellano & Cabrero, 2005), la nueva gestión pública defiende la idea de que el mecanismo de mercado siempre es el mejor para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismo a través de la competencia, son los mejores jueces sociales porque son técnicos y neutros.

Lo novedoso de la NGP en cuanto a la forma de administrar una organización, es que parte de la premisa de que los ciudadanos son los clientes del gobierno y son ellos los que deben definir lo mejor para ellos y entonces el gobierno debe traducir las necesidades de la población en la base para su actuar. Es decir, la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos del mercado. En este sentido, la NGP propone un gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente, lo cual viene del mercado y del empoderamiento del ciudadano, sin embargo éste último depende de las reglas del mercado (Arellano & Cabrero, 2005).

Para el caso mexicano, Enrique Cabrero (2004), en la década pasada, realizó un análisis de las estrategias de la NGP en las municipalidades del país y desde entonces identificó que en el nivel local es donde las reformas administrativas pueden presentar resultados inmediatos y es el mejor ámbito para la aplicación de herramientas administrativas y organizacionales como las de la NGP. Esto a raíz de que observó que el reto en los municipios, es pasar de un modelo pre burocrático a burocrático y de éste a un post-burocrático a través de las líneas básicas que identifican a la NGP, que son: orientación hacia la creación de valor público, optimización del uso de los recursos públicos, transparencia, equidad, control de

productividad, gestión para resultados y la mejora de mecanismos internos de las organizaciones (SHCP-UNAM, 2017).

Con base en la teoría de la nueva gestión pública, en México se han realizado reformas al respecto. En el tema de evaluación se implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); se creó un Sistema Profesional de Carrera y un marco normativo de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, una normatividad en compras públicas, evaluación de programas públicos (con un enfoque prioritario en programas sociales), responsabilidad hacendaria, transparencia gubernamental y de armonización contable. Asimismo, se implementaron plataformas digitales para sistematizar las compras públicas, el servicio civil de carrera y las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, así como los padrones de beneficiarios de programas públicos (Martínez, Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución., 2014).

Otras acciones que se han llevado a cabo, como parte de las herramientas de la gestión pública, son la verificación de los programas y proyectos impulsados desde el gobierno y que le permite conocer los errores y aciertos, a fin de rectificar o ratificar los esfuerzos emprendidos para el cumplimiento de los objetivos sociales. Mediante la evaluación se impulsa la transparencia de la función pública y se facilita la rendición de cuentas. Las reformas procedimentales que modernizan o racionalizan un sector de la actividad pública, frecuentemente se sustentan en la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (IAPEQR, 2002).

Para los fines de esta investigación, nos enfocaremos únicamente en los apartados de la NGP, que son: *transparencia, rendición de cuentas, control de la gestión, participación ciudadana y acceso a la información pública.*

Transparencia

Entiéndase por transparencia a la acción gubernamental de hacer pública toda la información relacionada con los asuntos públicos, lo cual en México está vigente desde la reforma política de 1977, al artículo 6º de la Constitución, pero fue hasta el año 2002 que se hace realidad con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública así como la creación del Instituto federal de acceso a la información (IFAI), hasta entonces es que se convierte en una estrategia organizacional para combatir la situación de corrupción que ya estaba presente.

Esta disposición surgió para asegurar que los funcionarios estén vigilados y así controlar el abuso del poder al tiempo que se garantice que los gobernantes conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia de los recursos públicos; la transparencia como una política pública, debe contener al menos estos cinco aspectos: a) marco jurídico para acceso a la información, b) conjunto de obligaciones por parte de los funcionarios e instituciones, c) un sistema definido para garantizar que la ciudadanía acceda a la información, d) un sistema de sanciones y e) que los ciudadanos y la sociedad civil estén interesados en la información (Martínez, 2014). Por lo tanto, la transparencia se convierte en el primer punto crucial y fundamental para la construcción de cualquier instrumento y política anticorrupción.

Según Merino, la política de transparencia de la información, tiene tres premisas principales: la primera es cumplir con las normas mínimas de la información, esto tiene que ver con cómo se produce y cómo se distribuye y se utiliza dicha información dentro de la propia organización; la segunda es que la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas e incrementar la utilidad social de la función que desarrolla y la tercera es construir procesos de decisión y acción que asignen responsabilidades con claridad. En resumen, son los conceptos de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad que requiere la transparencia (Merino, Estructura de la rendición de cuentas en México, 2009).

Para analizar la transparencia y sus posibilidades para integrarse en la rendición de cuentas municipal, es preciso considerar la escasa presencia de normas y procedimientos, pero también a insuficiencia de recursos que aseguren que los gobierno y sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos (Cadena Inostroza, Morales Fajardo, & Machuca Sánchez, 2015).

Ante este panorama, la transparencia es un aspecto clave en la administración pública dentro del tópico de las contrataciones; las instituciones tienen una responsabilidad legal y ética de informar periódicamente sobre sus actuaciones. El principio esencial que debe mantenerse es que el gobierno es público y debe ser transparente, no importa cómo los tomadores de decisiones utilicen la información. La preocupación por consolidar sistemas de contratación pública que sean transparentes, eficientes y eficaces, amén de consagrar la igualdad, nos parece que ha sido compartida por países y gobiernos en general; lo que resta credibilidad a esa idea es que, en la praxis, rara vez se comulga con las palabras (Monge, 2007).

Rendición de cuentas

Por otra parte, al hablar de transparencia, surge otro concepto a la par de este y que resulta indispensable considerar en la construcción de una gestión pública sana: la rendición de cuentas. Tal como lo dice Cejudo (2011), *“es un componente esencial del sistema democrático, el cual permite a los ciudadanos conocer el destino de los recursos públicos y los efectos de las acciones y decisiones de sus autoridades, la importancia de la rendición de cuentas radica en lograr que los ciudadanos tengan control sobre cómo sus gobiernos ejercen la autoridad pública y gastan los recursos de todos”* (Cejudo, 2011, pág. 33).

La rendición de cuentas surge para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobiernos cumplan su mandato con honestidad y eficacia (Ugalde, 2002). Al respecto, Andreas Schendler profundiza el término y lo define con tres acepciones

anglosajonas: accountability (obligación del poder de abrirse a la inspección pública, acceso a la información), answerability (obligación de explicar y justificar sus actos) y enforcement (que la acción está supeditada a la amenaza de la sanción), lo cual quiere decir que no existe la rendición de cuentas si el gobierno no informa de su labor (transparencia), si no explica porque y cómo lo hace y si la falta a este requisito no está ligado a una norma punitiva que lo obligue a hacerlo (Schedler, 2004).

Así mismo Guillermo O'Donnell visualiza la rendición de cuentas como una red, que entre más robusta sea en sentido horizontal y vertical (refiriéndose a las jerarquías de gobierno), habrá mayor exigencia que favorezca la inspección pública para responder por el ejercicio de esa autoridad y se controle y sancione las conductas que sobrepasen los límites de la ley. John Ackerman por su parte, agrega a este concepto la cuestión de temporalidad, es decir que la rendición de cuentas sucede exposte y al igual que O'Donnell, ésta se da en sentido vertical (entre autoridades) y horizontal (entre iguales) (López & Merino, 2009), mediante lo que denomina principio de pesos y contrapesos, el cual mantiene el equilibrio entre los poderes al momento de rendirse cuentas entre estos mismos, de modo que ninguno tenga más poder sobre otro para decidir sobre cualquier punto del proceso (Ugalde, 2002).

Por tanto, la base de la rendición de cuentas es ir en sentido contrario a la corrupción (mayor rendición de cuentas implica un menor nivel de corrupción), por lo tanto el monopolio del burócrata va a estar determinado, principalmente, por cuestiones estructurales. En el esquema de la teoría del agente-principal, la discrecionalidad de los burócratas (agentes) está constreñida por la habilidad del principal (ciudadano) de crear reglas claras y de supervisar a los agentes. La rendición de cuentas va a depender de varias cosas, entre ellas la transparencia y la calidad de las instituciones democráticas (Busquets, 2016), pero la cuestión es aún mucho más profunda que eso.

Merino define la rendición de cuentas como el registro detallado y confiable de los ingresos y del gasto que obtiene y devenga el Estado, lo cual debe realizarles con la finalidad de garantizar el derecho al acceso a la información, tener influencia

directa en el ciclo hacendario y que la información sea fidedigna y oportuna. Entonces para lograr la verdadera rendición de cuentas, son necesarios tres cuestiones: controlar la gestión gubernamental, evaluar los procesos y resultados y darle un objetivo a la información de la rendición (Merino, 2009). Ugalde por su parte, con base en la teoría de Klitgaard del agente principal, y tomando en cuenta los conceptos de algunos teóricos como Schedler, Fearon, Dunn, Aguilar y Mc Lean, concluye y define el concepto como:

“La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002).

Por lo tanto, las características que debe cumplir son: delegación de autoridad; representación de esa autoridad, responsabilidad mutua entre agente-principal, sanciones por incumplimiento del agente y que exista un contrato para la delegación de la autoridad. En este mismo sentido, concluye que debe existir un sistema de rendición de cuentas que *obligue al agente a reportar detalladamente al principal por sus actos y resultados y por otro lado, dote al principal de mecanismos para ejercer ese derecho* (Ugalde, 2002).

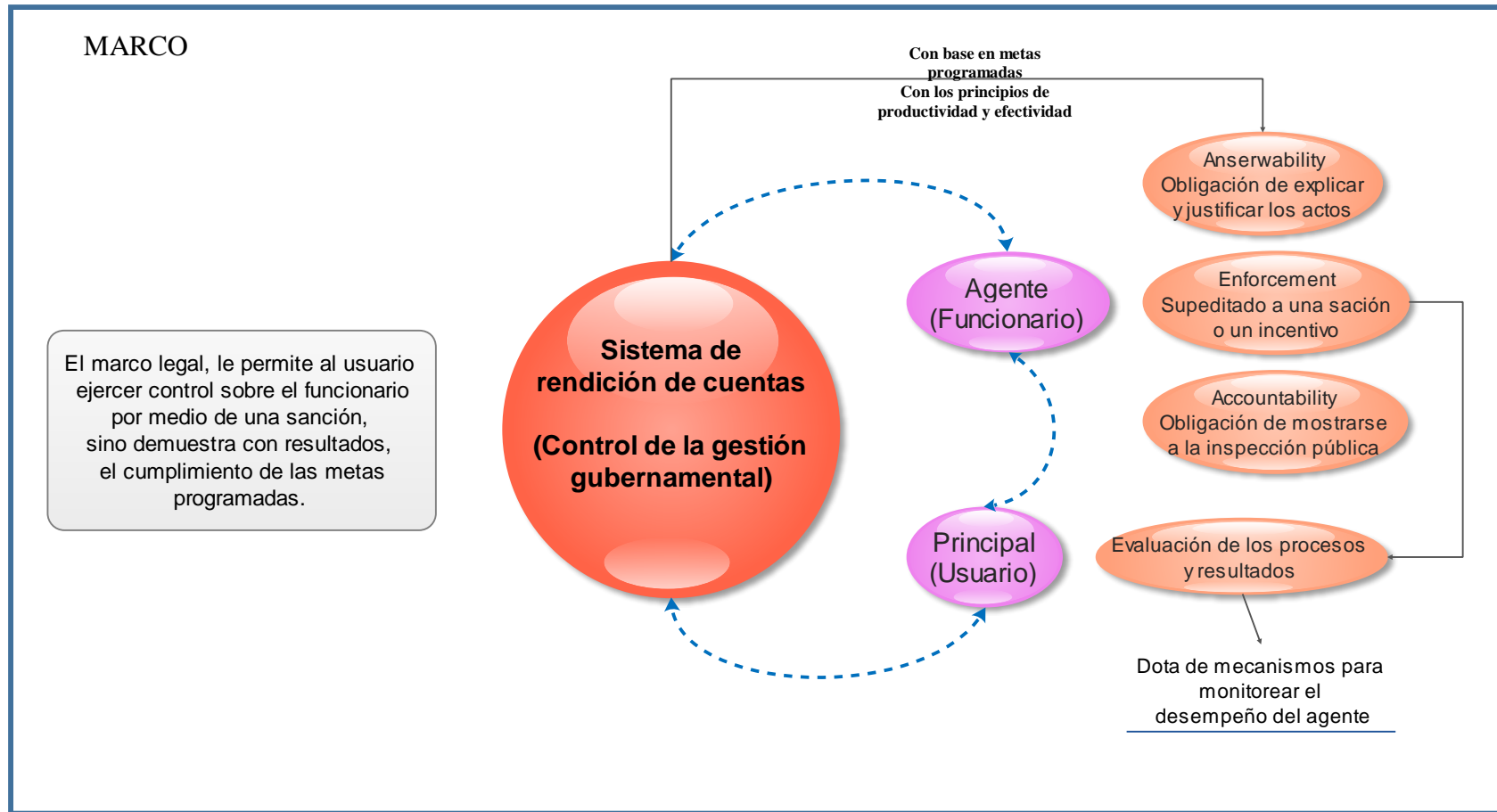
En la nueva gestión pública, el sistema de rendición de cuentas modifica las conceptualizaciones de sus componentes, es decir, el *principal* (ciudadano) se convierte en *cliente* (usuario) y el objetivo de la rendición a su vez se transforma sustancialmente pasando de solo justificar la toma de decisiones relacionadas con el gasto público, a demostrar a través de resultados, el cumplimiento de metas programadas, atendiendo a los principios de productividad y efectividad (Ochoa & Montes de Oca, 2004); de tal manera que el propósito en este modelo de gestión, tal como lo ha planteado Cejudo, es propiciar un sistema de control donde el usuario tenga posibilidades de ejercer control; en otras palabras, la rendición es un proceso de control partiendo del supuesto en donde los gobernantes bajo un ejercicio de

responsabilización que implica compromiso personal del funcionario y participación activa del ciudadano, deben justificar sus actos sobre el cumplimiento de lo propio ofrecido por él.

“El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público” (Ochoa & Montes de Oca, 2004, pág. 461).

Entonces, a partir de estas conceptualizaciones es posible determinar que, en todo sistema de gobierno, si busca ser transparente y que tenga controles anti corrupción; la rendición de cuentas debe formar parte de él, tal como se muestra en el siguiente esquema (Figura 9).

Figura 9. Sistema de rendición de cuentas en la nueva gestión pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Cejudo, 2011), (Ugalde, 2002), (Schedler, 2004), (Merino, 2009), (Martínez, 2014) y (Ochoa & Montes de Oca, 2004).

Razón por la cual es un factor indispensable para el combate a la corrupción y está íntimamente ligado a la transparencia, por lo tanto, no se puede hablar de uno sin el otro y toda política pública relativa al combate a la corrupción debe incluir la rendición de cuentas y ambos conceptos son características intrínsecas a las democracias representativas.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son factores esenciales para combatir la corrupción, no son las únicas cuestiones a considerar; dado que ya se ha dejado claro que la corrupción es un tema muy complejo debido a los muchos matices y causas que la producen, entonces se hace necesario hacer un análisis teórico sobre las cuestiones que resultan indispensables considerar en cualquier herramienta y política pública anticorrupción.

En palabras de Merino, mucho más crudas y tácitas, "...ante la corrupción es evidente que estamos ante un problema sistémico, cuya gravedad no se ha aquilatado lo suficiente, y ya es hora de darnos cuenta de la urgencia de construir y sostener un buen sistema de rendición de cuentas para afrontarlo" (Merino Huerta, 2015).

Participación ciudadana

A partir del entendimiento de que el gobierno, para ser transparente, así como su aparente pretensión de administrarse con el modelo de la nueva gestión pública, debe permitir e incluir a la ciudadanía como parte sustancial en la vigilancia y la rendición de cuentas; en esa tesitura, todo programa y/o trabajo gubernamental debe considerar un mecanismo por medio del cual la población pueda participar, opinar y/o vigilar la toma de decisiones y el gasto público, como integrante del sistema de transparencia de gobierno.

Cabe mencionar que actualmente, el concepto de participación ciudadana, está muy desgastado y se ha reducido en la realidad de nuestra sociedad, simplemente al

hecho de tener el derecho a voto en el sistema democrático que se tiene y a la incipiente forma llamada “contraloría social”. La cual es una buena idea, pero fracasa cuando la mezclan con el factor político, situación que no ha permitido que ésta funcione tal como en la teoría fue planteada y por lo tanto, no ha tenido los resultados ni el impacto esperado y consecuentemente, no funciona como un verdadero mecanismo de participación ciudadana con el cual la población pueda opinar y ser tomado en cuenta en un verdadero ejercicio de rendición de cuentas.

Finalmente, lo relevante en este sentido, es que, para la propuesta de este proyecto, se incluirá la participación ciudadana como un aspecto fundamental para que la administración de la obra pública sea transparente y responda a las necesidades de la población, ya que, en la problemática planteada, se considera que la población no tiene participación ni oportunidad de hacerlo y desconoce las obras públicas que se realizan en su contexto y también cómo las llevan a cabo.

Acceso a la información pública

El acceso a la información pública, se define como el hecho de que cualquier instancia gubernamental está obligada a informar a la ciudadanía cualquier información que ésta le requiera, a través de los medios que estén dispuestos para tal efecto.

Esta herramienta sirve a los ciudadanos, para conocer la forma en que el gobierno obtiene, administra y controla los recursos públicos; así como para evaluar el desempeño de los servidores públicos que integran las instituciones gubernamentales, e incluso es de relevancia para la misma autoridad para fincar responsabilidades y sanciones a los servidores públicos (Sirgo, 2015).

Actualmente se da cumplimiento con esta disposición a través de la plataforma nacional de acceso a la información, denominada INFOMEX, la cual brinda la oportunidad de que cualquier ciudadano de México, pueda solicitar cualquier

información de manera electrónica a través del internet y que el organismo de gobierno cuestionado, de contestación a lo requerido.

Según Max Kaiser, el acceso a la información pública, no se trata solo de abrir la información o publicarla, sino que es una obligación concreta en torno a la posibilidad, facilidad y periodicidad de su publicación. El objetivo es hacer de la información, la mejor herramienta de control del público hacia su gobierno (Kaiser, 2014).

De hecho, para nuestro país, ya es obligatorio considerar este tipo de medidas en la aplicación de las políticas públicas. La disposición de dar acceso a la información pública, se estableció en la ONU, desde el año 2003 y el senado mexicano lo ratificó en abril de 2004. En el artículo 10 de la Convención de 2003, se plasmó la obligatoriedad de las naciones de implementar procedimientos o reglamentaciones que permitan a la ciudadanía obtener información sobre la organización, funcionamiento y proceso de toma de decisiones acerca de la administración pública. Lo cual lleva implícito parte de la participación ciudadana que anteriormente se expuso.

Ciertamente se ha sabido que no siempre dan contestación, así como también se ha visto que lo que contestan las dependencias no es claro ni expedito; hay mucho camino que recorrer para que el sistema de acceso a la información pública sea eficaz, eficiente y correcto, no obstante hay que reconocer que en estos tiempos de crisis de legitimidad gobierno-sociedad, se ha avanzado y es ganancia contar con una ley al respecto y que ya se tenga la posibilidad de poder preguntar al gobierno diversas cosas sobre su toma de decisiones.

Control de la gestión

Este tema resulta relevante de considerar para el trabajo de investigación, puesto que el planteamiento del problema establece que la administración de la obra

pública es ineficiente, ineficaz, no obedece a las necesidades de la población, existe opacidad en la determinación de obras y en su ejecución y además existe la hipótesis de que existe corrupción durante toda el proceso; por lo tanto, es de suponerse que no hay un proceso establecido para la administración de las obras y es el objetivo de este proyecto.

Para el caso específico aquí planteado, entenderemos por control administrativo, al dominio de la organización para tener la capacidad de manejar a los miembros y los recursos disponibles, para el logro del objetivo que ésta determine.

En esa tesitura, se trata de tener un control de la gestión de la obra pública que permita al municipio, operar de manera eficiente, evitar retrasos, mala calidad, improvisación de procedimientos, evitar posibilidades de corrupción y lo más importante, lograr atender las necesidades de la población y hacerla participe en todo momento.

El análisis organizacional

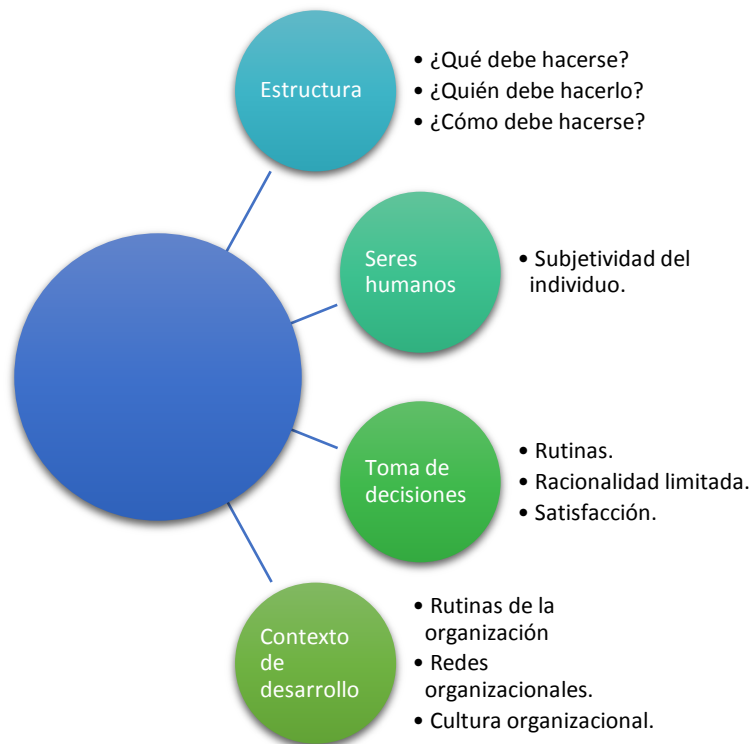
La estructura organizacional es la parte que establece las responsabilidades jerárquicas y ordena el trabajo interno; explica qué debe hacerse, quién debe hacerlo y cómo debe hacerse. El factor humano que la ejecuta, se refiere a la subjetividad del individuo, su sentir, personalidad, ideología; parte de la idea de que es mejor tener un empleado que crea en lo que la organización hace que en uno que solo está ahí por un sueldo; es decir, en este escenario, esta subjetividad impacta e importa en el desempeño organizacional.

Para el análisis de las decisiones en una organización, el análisis debe subdividirse en tres conceptos: *rutinas*, *racionalidad limitada* y *satisfacción*. Las rutinas son procesos organizacionales que se disparan con un estímulo y producen un resultado predeterminado. La racionalidad limitada se basa en que sólo se busca una alternativa que cubra las necesidades del momento y no óptima, entonces cuando

se encuentra se detiene la búsqueda y se toma la decisión y por último, la satisfacción es la meta que tiene que cumplir cada unidad organizacional (Figura 10).

Para entender cualquier organización, se deben comprender las características de sus instituciones, su configuración particular, cómo funcionan y cómo se relacionan entre sí y las de su entorno (Vergara, 2010).

Figura 10. Análisis de una organización.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Vergara, 2010).

La corrupción en la gestión pública

La palabra corrupción, gracias a las diversas investigaciones e instituciones que se han dedicado a analizar este fenómeno de la sociedad, hoy día tiene muchas connotaciones y diversas definiciones. No obstante, para el presente trabajo de

investigación, corrupción se define como todo acto que realiza un funcionario o servidor público para desvirtuar la finalidad de la administración pública en beneficio propio.

Basándonos en lo anterior, la existencia de un acto de corrupción depende de la ética de las personas, pero como la administración pública no debería estar sujeta a la ética de quien la ejerce, es que se hace necesario establecer mecanismos institucionales para acotar la posibilidad de corrupción. A partir de este planteamiento, entonces, ¿por qué existe la corrupción y qué consecuencias tiene en la gestión pública?

La corrupción, en el ámbito gubernamental, tiene que ver con diversos factores, tanto los que la producen como los que afecta. A nivel macro, se ha demostrado que afecta la estabilidad económica y política de un territorio, puesto que daña los niveles de eficiencia y de legitimidad de las instituciones y está comprobado que las consecuencias afectan a aspectos tales como el nivel de desarrollo, la distribución de la renta, la apertura económica, el nivel educativo de la población, la equidad, la lucha contra la pobreza, el producto interno bruto y el peso de los recursos del Estado (Alonso & Garcimartín, 2011).

Es importante establecer en la administración pública, el nivel de ocurrencia que tiene la corrupción, sobre todo porque actualmente se percibe adherida a la burocracia; se ha normalizado su existencia y, por lo tanto, se cree que ya forma parte de los procesos administrativos; bajo esta tesitura, consecuentemente la credibilidad y la eficiencia de los gobiernos a cualquier nivel de intervención con la ciudadanía, está perdida.

La discusión sobre la corrupción ha versado sobre varios supuestos con el objeto de desentrañar su origen para estar en posibilidades de poder combatirla; es así como se han formado varias teorías de análisis sobre este fenómeno. Vamos a hacer un recorrido teórico sobre lo que han escrito varios autores al respecto, para establecer puntos en común y comprender mejor el fenómeno de la corrupción.

Kaufman con su enfoque institucionalista, dijo que las normas de la organización son las que evitan, facilitan, motivan, promueven y hasta obligan a los individuos a ser corruptos, es decir, él argumentó que el entramado institucional lo permite.

Plitz y Klitgaard creador de la teoría del agente-principal y basado en la teoría económica-racionalista, dijo que el individuo cometerá corrupción cuando sus beneficios netos sean superiores al castigo que recibiría por un acto de corrupción (Isaza, 2005) y desde un enfoque micro-organizacional, estableció una fórmula para analizar la corrupción, donde ésta última equivale al monopolio de la decisión más la discrecionalidad y menos la rendición de cuentas que exista.

Cabe mencionar que, en la actualidad, esta ecuación ha sido rebasada en las variables que contempla, ya que ahora ya se toman en cuenta múltiples factores, como la falta de transparencia, las asimetrías del poder, las redes de corrupción y las condiciones normativas existentes. Así mismo, se añade y define el concepto de corrupción sistemática, la cual contradice el derecho de propiedad, es decir, la vigencia de la ley y los incentivos para la inversión, quedan mutilados de manera que conlleva consecuencias directas en el desarrollo económico y genera tres tipos de costos: económicos (distorsión de los incentivos), políticos (debilitamiento de las instituciones) y sociales (redistribución de la riqueza y poder, privilegiando a grupos) (Cardenas & Mijangos, N/E).

Por otra parte, Joseph Schumpeter fue el primero en proponer que el comportamiento en los individuos en la política obedece a sus intereses personales y a partir de esto se forma la *teoría de la elección racional (rational choice)*, la cual justifica en gran medida la corrupción (Sodaro, 2006).

Samuel P. Huntington dijo que la corrupción tiende a propagarse aceleradamente cuando hay crecimiento rápido y modernización, esto debido al cambio de valores y nuevas fuentes de riqueza.

Susan Rose Ackerman con un enfoque totalmente económico, dijo que la corrupción se da por el contacto directo que tiene el sector público con el privado y esto trae consigo consecuencias muy significativas sobre el mercado, en otras palabras, su aporte teórico apuesta por la minimización de la participación del estado en las cuestiones económicas.

Mario Montoya Brand aporta otro enfoque un poco más globalizador, denominado teoría del dispositivo corruptor, la cual dice que la corrupción es usada por el propio sistema de gobierno para legitimar otras prácticas de implantación de índole igualmente económico, en este enfoque la situación es mucho más compleja, puesto que mientras el discurso es el combate a la corrupción, paradójicamente solo es un telón para manejar intereses particulares de grupos de poder (Isaza, 2005).

Por otra parte, Stephen D. Morris analiza la corrupción y establece que se origina a partir de los desequilibrios de fuerza entre el estado y la sociedad. Es un acto racional y por consiguiente, promueve los intereses privados de sus participantes. Esto vale tanto para el soborno como para la extorsión, aunque hay alguna diferencia (Zapatero, 2007).

Luis Moreno Ocampo plantea una cuestión aún más reveladora en la cual la corrupción en los países latinoamericanos tiene un denominador en común: se entiende bajo el esquema de redes de corrupción institucionalizada, los cuales presuponen un complejo sistema de intercambio de recursos políticos y ha establecido su organización a pesar de las regulaciones formales y controles burocráticos que puedan existir (Cardenas & Mijangos, N/E).

Otro enfoque que resulta interesante para explicar la corrupción es la propuesta de Jaime López (Director ejecutivo de Probidad⁵) quien explica que la corrupción se da

⁵ Probidad, revista chilena “*Por la transparencia en la gestión pública y una nueva cultura política que sea participativa, democrática y moral*”, sitio web <http://docplayer.es/3973812-Revista-probidad-http-www-probidad-org-sv.html>

por el desequilibrio que provocan los grupos de poder con o sin anuencia del Estado dentro de los espacios públicos del sistema democrático, entendiéndose estos últimos como todo aspecto físico o no físico donde no prevalece el concepto de propiedad tales como las instituciones, el mercado y la información, y que tienen la finalidad de garantizar un equitativo y libre acceso a ellos (López J. , n/e).

Marybel Martínez señala que la corrupción está construida por tres elementos: el *subjetivo* que es el funcionario, el *causal* que es el beneficio personal ilegítimo y el *prescriptivo* que es el incumplimiento de los deberes (Martínez, 2014).

María Amparo Casar, investigadora mexicana especialista en estudios sobre la corrupción, dice que la corrupción es condenable no sólo por que revela la falta de ética de gobernantes y gobernados sino porque es un ejemplo de la ilegalidad en la que se vive. Es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen, como México, como un hábito cotidiano, como una práctica “normal” y “natural” en las transacciones de la vida diaria, de los negocios y del trato con los servidores públicos (Casar, 2015).

En palabras de Emmerich, la corrupción tiene consecuencias directas en el ejercicio del poder tales como el dispendio y uso ineficiente de fondos públicos, la fijación de sueldos y salarios exagerados, un financiamiento elevado a partidos políticos, improvisación administrativa, incumplimiento de promesas de campaña así como gobierno arbitrario por encima del judicial (Emmerich, 2004).

El enfoque institucionalista ha establecido que las causas de la corrupción son el bajo nivel salarial de los involucrados, la ausencia de garantías laborales, la escasa probabilidad de sanciones, una sobrerregulación administrativa, ausencia de controles internos y externos adecuados a la gestión pública. El enfoque normativista, como el nombre lo indica, dice que la causa de la corrupción es porque tiene relación con la falta de adhesión al sistema normativo por parte de los funcionarios y población (Cardenas & Mijangos, N/E).

Si existe corrupción es porque el marco institucional abre espacio a comportamientos indebidos, que no reciben la penalización correspondiente. Corregir la corrupción forma parte de las tareas de mejora de la gobernanza y de la estructura institucional del país (Alonso & Garcimartin, 2011).

Virgilio Zapatero (2007), propone como corrupción, en aquello que consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona (Zapatero, 2007).

Por otra parte, tal como lo dijera Monge (2007), la corrupción viene amenazando seriamente el funcionamiento y la credibilidad de las democracias, debilitando peligrosamente la legitimidad de aquellos sistemas presuntamente consolidados. Mientras el pueblo crea en el sistema, confíe en él, y deposite el poder originario en sus autoridades y representantes, bien podemos estimar que una nación existe y se prolongará por más tiempo. Pero, en cambio, cuando se den signos opuestos, del todo negativos a los intereses de la colectividad, allí sí habrá de que preocuparse. La ausencia de ética en la función pública se traduce en corrupción de los funcionarios y con ello se deslegitima el sistema político (Monge, 2007).

La presencia de corrupción en las instituciones tiene influencia directa en la confianza de la población en el sistema democrático; en este sentido, una encuesta de Global Barómetro comprobó que entre menor percepción de corrupción exista, hay una mayor preferencia por el sistema democrático y desgraciadamente en América Latina existe un elevado índice de corrupción (Emmerich, 2004).

Alonso y Mulas (2011), en el análisis que realizaron de manera profunda acerca de la corrupción, parten de la idea de que en todo sistema democrático se configura un entorno menos proclive a la corrupción (comparado con las dictaduras), y por tanto tiende a limitar el espacio para las prácticas corruptas; no obstante, esto ya no es del todo cierto. México es un país totalmente democrático y sin embargo, la

corrupción está presente en todos los ámbitos, niveles y participaciones del gobierno, así en lo público como en lo privado, de tal manera que ha sido la democracia la que resulta ser el cultivo idóneo para esta cuestión.

Los mismos autores, explican que algunas de las causas de la corrupción como la *estabilidad política e institucional, el nivel de educación, el clima de competencia, los recursos valiosos y la consideración social y retributiva de los empleados públicos* (la cual radica en que a mayor percepción salarial del funcionario, menor propensión a caer en actos de corrupción), son cuestiones que su presencia en el ámbito institucional no garantizan un ambiente sin corrupción (Alonso & Mulas Granados, 2011).

Una vez hecho este recorrido general por algunos de los principales autores que han estudiado el fenómeno de la corrupción, vemos que son diversos los enfoques y los factores que la causa, así como las consecuencias que tiene en una sociedad. Y sin duda, su existencia, tiene consecuencias que afectan nuestro bienestar como sociedad. Entonces, la importancia de estudiar la corrupción, comprender qué la origina, qué consecuencias tiene y el daño que puede causar, es lo que le da sentido a todas las teorías y postulados acerca del tema.

En la investigación documental realizada sobre la corrupción, y a partir de los autores que han realizado diversas investigaciones sobre este tema crucial en las democracias a nivel mundial, a continuación se presenta un resumen de las consideraciones elementales que consideran deben estar presentes en cualquier política anticorrupción; por lo tanto, se presenta un análisis comparativo de estas propuestas para identificar aquellos factores indispensables como anticorrupción y poder incluirlos en la propuesta final de este proyecto de investigación.

Klitgaard propone cinco tipos de políticas, basado en su teoría del agente principal (Orrego, 1999):

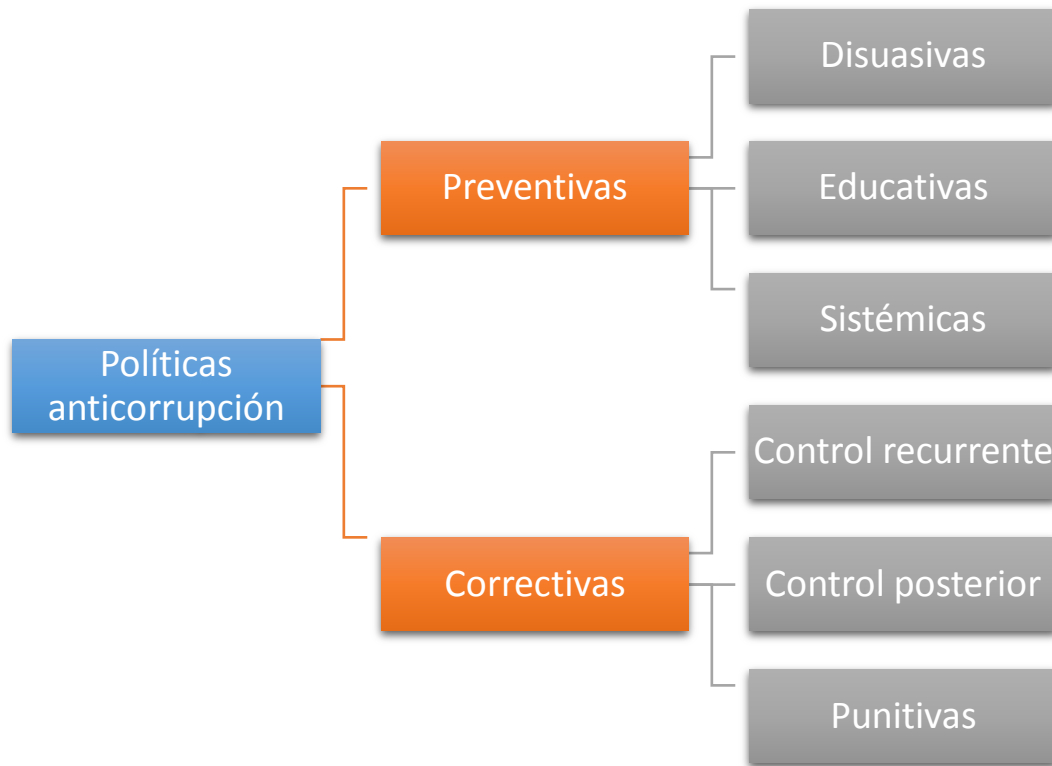
- a. Selección de agentes con capacidad técnica e incorruptibilidad.
- b. Cambiar costos y premios entre el agente y el cliente.
- c. Aumentar la probabilidad de que las acciones corruptas sean descubiertas y sancionadas.
- d. Cambiar la misión organizacional y/o el sistema administrativo para que el agente tenga menos discreción.
- e. Modificar la actitud del agente en relación a la corrupción.

Mario Olivera Prado, cataloga las políticas anticorrupción en preventivas y correctivas y a su vez las subdivide según el enfoque de acción que tengan (Figura 11). Propone los siguientes cinco principios para la formulación de las políticas anticorrupción (Olivera, 2003):

- a. Actuar sobre los sistemas: implica trabajar en los mecanismos de la organización pública para reducir oportunidades de corrupción.
- b. Actuar preventivamente: la prevención es la forma más eficiente de enfrentar la corrupción. Es más fácil, efectivo y menos costoso mejorar los controles para reducir la ocurrencia de irregularidades.
- c. Actuar integralmente: trabajar conjuntamente corrección y prevención, así como incluir a la sociedad.
- d. Defensa de la democracia como sistema político: tener base en la plena libertad y el imperio de la ley.

- e. Los medios de comunicación: Ayuda a fiscalizar la actividad pública para hacer visibles y transparentes el desarrollo de las acciones y para denunciar sus vicios y falencias.

Figura 11. Clasificación de políticas anticorrupción por enfoque de atención.



Fuente: Elaboración propia a partir de (Olivera, 2003).

Francisco Laporta con influencia de Klitgaard, propone tres medidas para combatir la corrupción (Cardenas & Mijangos):

- a. Revisar el proceso de toma de decisiones: integrar a la sociedad en las decisiones de la autoridad; contar con órganos colegiados y no unipersonales; integrar a la ciudadanía y fortalecer la desconcentración administrativa.
- b. Reducir la discrecionalidad de los responsables públicos.

- c. Información y transparencia: deben ampliarse estos canales al máximo en materia de gestión pública como lo son auditorías, que las irregularidades se hagan públicas, transparencia en general, apostar por una sociedad abierta y por el pluralismo en las fuentes de información.

Ernesto Garzón Valdes, propone igualmente las siguientes medidas (Cardenas & Mijangos, N/E):

- a. Sustituir decisiones discrecionales por decisiones mecánicas.
- b. Establecer un sistema de sanciones severas.
- c. Asegurar que el incentivo por ser corrupto sea menor que por el serlo.
- d. Cambio de mentalidad en los tomadores de decisiones en que “ser prudente es ser honesto”.
- e. Establecer una relación de cooperación entre el Estado y los organizados (postulado de Stephen D. Morris.)
- f. Asegurar el principio de publicidad de la toma de decisiones y del proceso de las mismas.
- g. Reducir el poder de decisiones del Estado y aumentar el poder de decisión de la ciudadanía.
- h. Fomentar que el Estado se convierta en un comprador más de los bienes que requiere, para coadyuvar con el mercado.

José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados, agruparon las medidas anticorrupción en los siguientes cinco grandes vectores (Alonso & Mulas Granados, 2011):

- a. Reducir el mercado de rentas para la corrupción.
- b. Incrementar los riesgos y costes de las prácticas corruptas: mejorar la capacidad de las instituciones para detectar, perseguir y penalizar las prácticas corruptas por medio de cuatro líneas de trabajo, primero mejorar las capacidades de inspección y contraloría, fortalecer el sistema judicial, mejora de las condiciones laborales, retributivas y de promoción de la función pública, y cuarto que el castigo sea proporcional a los beneficios marginales.
- c. Reducir la discrecionalidad de los funcionarios: delimitar procedimientos y conductas, promover la transparencia, promover competencia entre funcionarios sobre su comportamiento laboral, mejorar o modificar el marco normativo de las licitaciones para evitar la opacidad y por ultimo fortalecer mecanismos de reclamación de los ciudadanos.
- d. Limitar la capacidad de negociación de los agentes corruptos: a través de cuatro ámbitos a atender, primero la implicación efectiva en la lucha, de los líderes políticos y sociales; segundo, apoyar la vigilancia e información de los medios de comunicación; tercero, fortalecer la capacidad de acción de la sociedad; y promover acuerdos internacionales para fijar estándares, definir prácticas y promover la cooperación.
- e. Operar sobre el contexto político institucional: apoyar la consolidación de las instituciones, fomentar las sociedades igualitarias con cohesión social, promoción del acceso a la educación y promover valores descalificativos de la corrupción.

Daniel Kaufman, al respecto, propone las siguientes medidas (Kaufmann, 2015):

- a. Enfoque que modifique los incentivos y aborde la corrupción de modo sistemático.
- b. Ataque de las redes de captura del poder y de corrupción.
- c. Dar protagonismo a un poder judicial más fuerte.
- d. Reforma del financiamiento de la política con sistemas de base en el mérito, la transparencia y rendición de cuentas.
- e. Participación de todos los poderes del gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado.

Alan Doig y Stephen Riley, en un análisis que realizaron sobre políticas anticorrupción implementadas en los países de Botswana, Ecuador, Hong Kong, Tanzania, Mali y Senegal, obtuvieron como conclusión los siguientes aspectos a considerar para cualquier estrategia anticorrupción (Doig & Riley, 1998):

- a. Crear agencias especializadas para la implementación y seguimiento.
- b. Balancear el trabajo de las instituciones existentes con grupos y/o movimientos participativos.
- c. Las iniciativas deben ser conscientes de que los esfuerzos del gobierno al promover el desarrollo económico en una reforma de la estructura administrativa, así como se combate la corrupción existente, se pueden introducir nuevos actores y patrones de corrupción. Considerar los riesgos de la implementación y posibilidades de éxito.

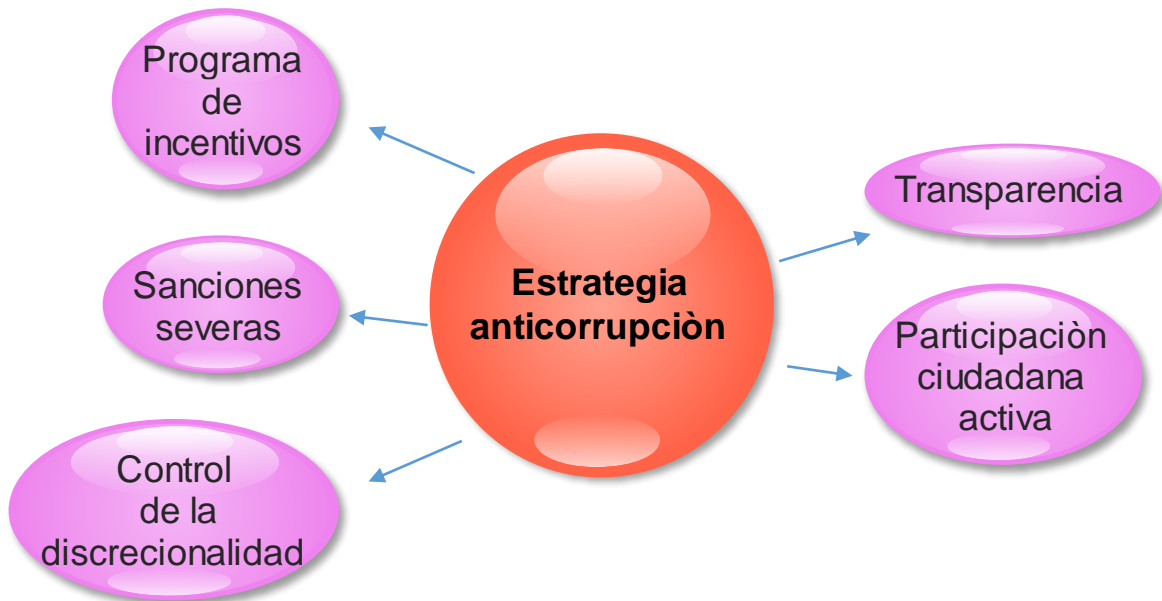
- d. Se deben tomar en cuenta las actitudes sociales, tradicionales y culturales intrínsecas a la institución, asegurando con ello que la reforma sea vista como deseable, aceptable y practicable.
- e. Evaluar los medios más apropiados para iniciar, implementar y sostener las reformas, así como coordinar y monitorear el cambio.
- f. Análisis acerca de cuestiones específicas de la gestión como: limitar oportunidades e incentivos, aumentar los riesgos de detección, aumentar la participación ciudadana, evaluar costo-impacto-efectividad y sustentabilidad, así como las fortalezas políticas y financieras.

Haciendo el análisis comparativo (Anexo 1) de los componentes de todas estas consideraciones básicas para la implementación de políticas anticorrupción, se obtuvieron los siguientes cinco factores más significativos en orden de importancia, según la cantidad de veces que fueron enunciadas por los investigadores (Figura 12):

- 1) Fomento, promoción y priorización de la transparencia, en los aspectos de decisiones, procesos organizacionales y mecanismos institucionales.
- 2) Inclusión, fomento y mayor apertura a la participación ciudadana activa para otorgarle más poder de decisión.
- 3) Mejorar controles para reducir la ocurrencia de irregularidades, que reduzcan la discrecionalidad.
- 4) Incrementar acciones de aumento de riesgo de detección y sanciones más severas por ejercer la corrupción.

- 5) Implementar acciones de incentivos al mérito o premios por las buenas conductas éticas y profesionales; relacionado con un cambio de mentalidad y actitud.

Figura 12. Ejes básicos para estrategias anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia a partir de Klitgaard, Olivera, Laporta, Garzón, Alonso & Mulas, Kaufman y Doig&Riley.

Como parte complementaria a estos factores básicos, los que resultaron menos considerados, pero igualmente son enunciados como importantes dentro de todo el marco teórico y que bien vale la pena tomar en cuenta, fueron:

- i. Considerar a los medios de comunicación, como una herramienta para la denuncia de vicios y vigilancia continua de las acciones corruptas.
- ii. Establecer una relación equitativa entre el Estado y el pueblo; que participen todos los poderes gubernamentales; balancear el trabajo de las instituciones con grupos y movimientos sociales.

- iii. Tener como base la democracia, la legalidad, fomento de sociedades igualitarias y la consolidación de las instituciones.
- iv. Elegir agentes con capacidad técnica.
- v. Que el Estado participe aún más en el mercado, como incentivador económico transformándose en comprador de bienes.
- vi. Fortalecimiento del poder judicial.
- vii. Ataque a las redes de corrupción, reducir la rentabilidad de ésta.
- viii. Considerar que toda implementación de políticas anticorrupción, puede provocar nuevos focos o formas de corrupción.
- ix. Considerar las tradiciones y cultura de las instituciones, en el planteamiento de las nuevas estrategias, para que éstas sean aceptadas y bien implementadas.

Dicho lo anterior como parte del argumento que da sustento a esta investigación, para el caso mexicano es importante establecer el estado del arte de la corrupción de manera general, para entonces llegar al caso específico que nos ocupa y comprender la relevancia de este estudio y el problema al que pretende dar solución.

La corrupción en México

El tema de corrupción en nuestro país, hoy día, presenta su nivel más alto en percepción de la problemática, de acuerdo con diversas encuestas de varias organizaciones, como se verá más adelante. A pesar de los aparentes esfuerzos y acciones realizadas por los gobiernos federal y estatales en todo el país, no se ha logrado avance significativo en la disminución de esta situación. La población sigue

considerando que ha ido en aumento y que es uno de los principales problemas de nuestra nación. De hecho, en la administración federal del sexenio pasado (Enrique Peña Nieto, 2012-2018), se conocieron públicamente, muchos casos de corrupción tanto a nivel federal como estatal en los que, según los medios de comunicación, estuvieron directamente relacionados con funcionarios del gabinete de primer nivel, así como gobernadores. Al finalizar dicho periodo de gobierno, la percepción de la corrupción empeoró, debido a que los reiterativos anuncios de fraude en el gobierno, demostraron en la realidad, que las políticas públicas y acciones realizadas para disminuir la corrupción han sido insuficientes y consecuentemente no han dado el resultado que exige la ciudadanía.

Como ya se ha comentado en el primer apartado, la corrupción tiene efectos significativos en el ejercicio de los recursos públicos. Afecta la operación de la administración pública, afecta la confianza de la población en sus gobiernos, afecta los resultados de las políticas públicas y en consecuencia, afecta la macroeconomía, el desarrollo de las ciudades, la legitimidad del gobierno y la calidad de vida de la población. Por esto, es necesario e imprescindible la atención de este problema público en México, que tiene otras necesidades que resolver.

Dicho gobierno además de ser un problema público, es el primer problema a resolver, incluso por encima de la pobreza de la población, de la inseguridad, de la salud y la educación. El actual gobierno federal, administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), con cuatro meses en funciones, ha establecido como su eje rector de gobierno, el combate a la corrupción y ha dicho reiterativamente que la solución a los problemas de México.

Para el caso mexicano, tomaremos como definición de corrupción, lo que dice el Título Décimo del Código Penal Federal, que menciona once tipos básicos de actos de corrupción:

- a. Ejercicio indebido del servicio público.

- b. Abuso de autoridad.
- c. Coalición de servidores públicos.
- d. Uso indebido de atribuciones y facultades.
- e. Concusión.
- f. Intimidación.
- g. Ejercicio abusivo de funciones.
- h. Tráfico de influencia.
- i. Cohecho.
- j. Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- k. Enriquecimiento ilícito.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son muy altos y los muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. Merino, uno de los principales investigadores de la administración pública en nuestro país, ha dicho que la corrupción ya es un problema sistémico y demás técnico; va más allá del simple hecho de fraude y enriquecimiento ilícito y el problema es que se ha atacado mediante el uso de procedimientos formales sin obtener ningún resultado favorable (Merino Huerta, 2015).

Actualmente, en el año 2018 México obtuvo una calificación de 29 puntos de 100 posibles y se ubicó en el lugar número 138 de 175 países, de acuerdo con el último estudio de Transparencia Internacional (2019). Dichos datos coinciden con los del

Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos del mundo. Así mismo, se estima que las pérdidas económicas por la corrupción, representan el 9% del Producto Interno Bruto del país, lo cual significa un alto porcentaje para un país tercermundista.

Según la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG (2008), 44% de las empresas en México realizaron pagos extraoficiales a funcionarios públicos; es decir, fueron partícipes de la corrupción. La encuesta no permite diferenciar si el acto de corrupción inicia del lado del político/burócrata o del empresario/empleador pero las principales razones por las cuales estos últimos dicen haber tenido que hacer un pago de este tipo es, en orden descendente: para agilizar trámites, obtener licencias y permisos o participar en licitaciones, impedir abusos de autoridad, ganar contratos y participar en licitaciones (Casar, 2015).

Transparencia Internacional indica que los costos de corrupción en las compras públicas representan entre el 20-25% del valor del contrato, llegando a ser hasta el 50% y en general, las compras públicas son altamente vulnerables a la corrupción y a la ineficiencia (Volosin, 2012).

Según la organización “Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad”, en el sector de construcción inmobiliario, los actos de corrupción incrementan hasta en un 10 por ciento el costo de las obras. El costo de la corrupción representa aproximadamente mil 600 millones de pesos anuales. Según la OCDE, este sector ocupa el segundo lugar en materia de actos de corrupción en el mundo. Transparencia Internacional lo ubica como una de las industrias de más alto riesgo. Destacan que el sector de la construcción inmobiliaria es altamente vulnerable a la corrupción y la extorsión debido a la multiplicidad de trámites complejos; la participación de varios actores poco coordinados; la aplicación de criterios discrecionales por parte de las autoridades; falta de conocimientos técnicos suficientes en las alcaldías; así como excesiva interacción presencial.

Relativo al tema de estudio, específicamente con la obra pública, la corrupción tiene consecuencias directas en el aumento en inversión pública; según Tanzi, este fenómeno se explica por dos razones. La primera es que la corrupción hace que el gobierno tenga que pagar más por cada contrato, pues se tiene que incluir dentro del precio que paga el gobierno, el soborno que recibe el burócrata. La segunda razón va en el mismo sentido que el anterior, para obtener mayores ingresos derivados de la corrupción el gasto público es alterado, favoreciendo a las áreas donde se pueden extraer mayores rentas corruptas.

En otras palabras, el gasto del gobierno se orienta más hacia gasto en infraestructura, no porque haya una gran demanda por ella, sino porque se pueden extraer sobornos muy altos en los contratos públicos requeridos para crear nueva infraestructura. Un tercer punto que causa el aumento en gasto en inversión pública, es que los contratos se les otorgaran a las empresas que piden un precio muy alto por el contrato, porque también dan el mayor soborno. Sin embargo, también pueden ser las empresas más eficientes las que lo ofrezcan, entonces no es claro si esto propicia un aumento en el gasto en inversión pública.

En todo caso, la corrupción eleva el costo de la inversión porque la empresa incluye el soborno en el precio del contrato. Tanzi también encuentra que la calidad en infraestructura es menor, una explicación de esto puede ser debido a la reducción en el gasto relacionado con el mantenimiento de ésta. Además, la corrupción puede hacer que los constructores de la infraestructura descuiden la calidad sin ser castigados (Busquets, 2016).

Como parte de este combate a la corrupción, durante las últimas tres décadas, México ha avanzado en la construcción de instituciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlarla; actualmente el país cuenta con instituciones como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encargadas del control y fiscalización de la gestión pública; se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales (IFAI)

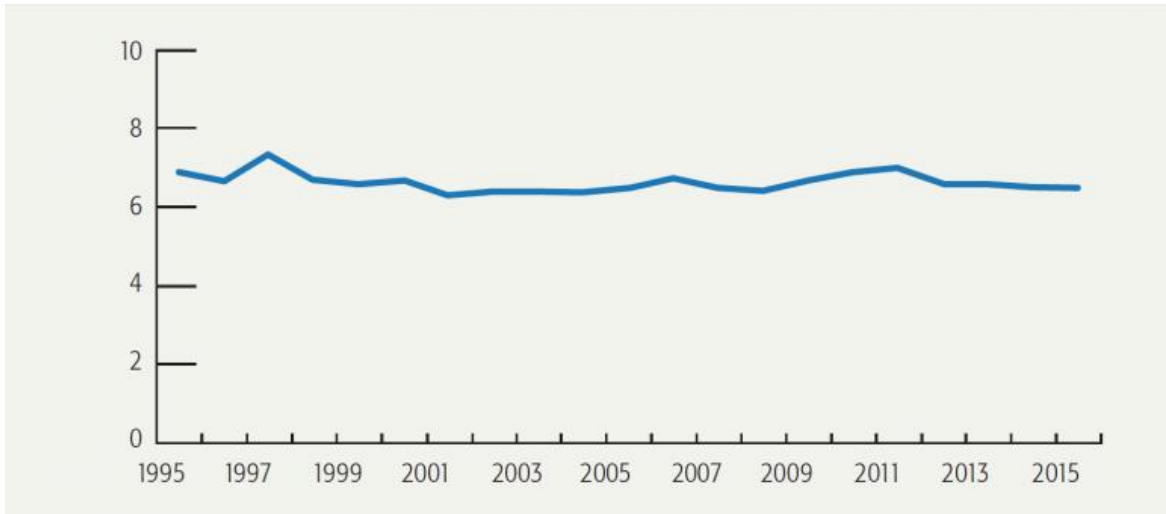
para garantizar el derecho a la información, y por último en el año 2017 nacen en la legislación mexicana tres nuevas leyes encaminadas específicamente al combate a la corrupción, que son: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; las cuales son resultado del problema público que ya representa la corrupción en México.

No obstante, cabe mencionar que, aunque exista normatividad al respecto, estas leyes son merecedoras de un análisis específico, ya que las estadísticas e indicadores sobre corrupción, claramente establecen que estos organismos no han sido suficientes para disminuir ni combatir la corrupción.

Uno de los principales investigadores sobre el tema de la corrupción, de nivel internacional, Stephen D. Morris⁶, en 2016 realizó un análisis comparativo del avance de la corrupción en México en los últimos 10 años; concluyendo que aunque el problema sigue igual en porcentajes según las encuestas comparadas de organismos internacionales, es decir no ha habido cambios, la diferencia sustantiva es que en los informes actuales, México aparece como el peor de los países en el tema de corrupción, de todos los que se incluyen en esas encuestas; en otras palabras, la situación de la corrupción ha empeorado en una década (Gráfica 1).

⁶ Profesor-investigador y jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Middle Tennessee State University. Es doctor en Ciencias por la Universidad de Arizona.

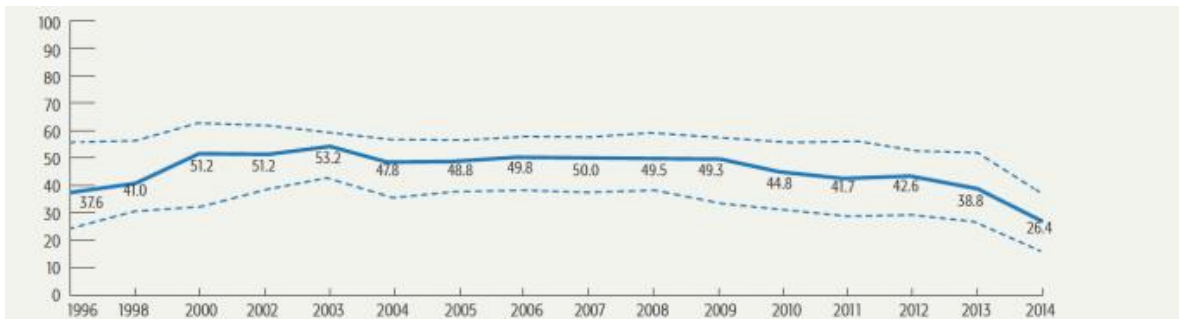
Gráfica 1. Comparativo del índice de percepción de la corrupción en el periodo 1995-2015 según Transparencia Internacional.



Fuente: (Morris, 2016)

En la gráfica 1 se observa que, en el periodo comparado de diez años sobre el índice de percepción de corrupción, se disminuyó en apenas dos décimas, de 6.9 a 6.7 puntos porcentuales, donde 0 equivale a “no es corrupto” y 10 es “corrupto”.

Gráfica 2. Comparativo del control de la corrupción en México, a partir de datos del Banco Mundial en el periodo 1996-2014.



Fuente: (Morris, 2016)

En la gráfica 2, en el comparativo de dieciséis años, hubo un decremento en el concepto de control de la corrupción, pasando de 37.6 a 26.4 puntos porcentuales, lo cual indica que a pesar de la normatividad, las instituciones, las medidas y políticas públicas implementadas en el tema de combate a la corrupción, en lugar

de disminuirla, la han aumentado; la línea del tiempo muestra que no hubo cambios entre los años 2004 al 2009 y a partir del 2010 se observa cómo la percepción sobre el control de la corrupción va en declive, siendo el año más significativo entre 2013 y 2014 con una variación de 12.4 puntos porcentuales.

Tabla 1. Progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones en México a partir de Latino barómetro.

	2004	2007	2010	2013	2015
Mucho	3	8	5	8	5
Algo	21	30	27	23	17
Poco	46	37	37	31	38
Nada	30	24	29	36	38

Fuente: (Morris, 2016)

En la tabla 1 es muy claro ver que, en el periodo comprendido de once años, en lugar de disminuir la corrupción, aumentó el porcentaje pasando de 30% a 38% en las personas que dijeron que “nada” había reducido la corrupción y 38% las que dijeron que ha reducido “poco”, sumando ambos porcentajes esto es el 76% de la población encuestada. Lo cual indica evidentemente que las acciones de gobierno en combate a la corrupción, no han impactado ni modificado sustancialmente la situación nacional y por consecuencia la percepción en la población es negativa; he aquí uno de los motivos de la pérdida de legitimidad del gobierno.

Si bien es de reconocer que estos indicadores sobre la corrupción, están basados en la percepción de la población y no en pruebas tangibles sobre la existencia de corrupción; gracias a que estos organismos internacionales y las organizaciones nacionales que igualmente se han dedicado a determinar indicadores de corrupción, han sido los referentes más sustanciales para documentar y evidenciar que existe una problemática respecto a la corrupción y sin duda, aportan la información necesaria para conocer el estado del arte en este tema de carácter público.

La corrupción en la obra pública en Hidalgo

El actual gobernador del Estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses, en un discurso que ofreció en enero del 2019 en un Foro de Gasto Público: *“...la corrupción tiene que ver con muchos aspectos del ser humano, como lo son: la cultura, educación, ética, idiosincrasia, voluntad, normatividad, límites; por lo tanto es complejo tomar decisiones para su prevención y erradicación; y no se elimina con una ley o con un sistema anticorrupción, ni con un proceso, sino con la suma de varias acciones conjuntas que sean constantes y congruentes”*.

Ahora bien, en la búsqueda de información sobre corrupción a nivel local tanto estatal como municipal en el Estado de Hidalgo, la evidencia fue que existe poca información al respecto. INEGI es la instancia nacional que ha medido la corrupción conjuntamente con la organización de Transparencia Mexicana, al elaborar las Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la encuesta de Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) respectivamente. En la última edición de 2014 de la ENCIG, el resultado para Hidalgo no es alentador; tuvo 26,962 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes ubicándose en el 10º lugar con mayores actos de corrupción de las 32 entidades. En la edición 2010 de la INCBG obtuvo el 5º lugar de los estados más corruptos con un puntaje de 11.60, solo por arriba de Oaxaca, Guerrero, Estado de México y Ciudad de México. Ambos índices refieren tácitamente a que la corrupción en Hidalgo es un problema prioritario de atención.

En el año 2016, el actual gobierno estatal que entró en función en septiembre de 2016 (de extracto priista), a través de la Secretaría de la Contraloría del Estado, realizó una encuesta pública sobre percepción de corrupción (Secretaría de Contraloría de Gobierno del Estado, 2017) (Anexo 1), en la cual los resultados más significativos para este trabajo de investigación son, que el 92% de los encuestados dijo que la corrupción es un problema en Hidalgo, el 52% dijo conocer a un funcionario público corrupto, el 50% dijo haber sido testigo de un acto de corrupción,

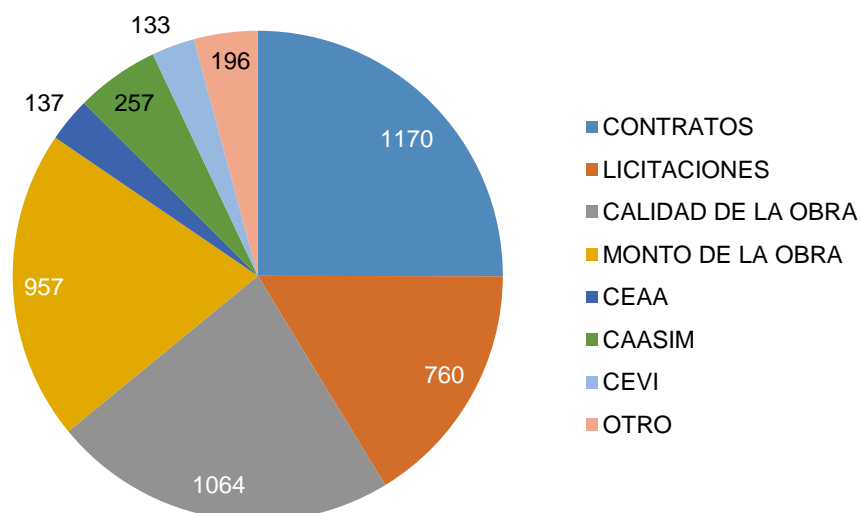
y en el sector de obras públicas, en donde existe más corrupción es en contratos y en la calidad y el costo de la obra (Tabla 2 y gráfica 3).

Tabla 2. Sector donde la población percibe mayor corrupción en las obras públicas

CONTRATOS	1170
LICITACIONES	760
CALIDAD DE LA OBRA	1064
MONTO DE LA OBRA	957
CEAA	137
CAASIM	257
CEVI	133
OTRO	196

Fuente: Encuesta sobre percepción de la corrupción en Hidalgo, Secretaría de Contraloría del Estado de Hidalgo, 2017.

Gráfica 3. Rubros donde la población percibe mayor corrupción en obras públicas.



Fuente: Encuesta sobre percepción de la corrupción en Hidalgo, Secretaría de Contraloría del Estado de Hidalgo, 2017.

Cabe mencionar que ha sido el primer caso público de medir la corrupción en la entidad por parte del gobierno y esta encuesta se aplicó en nueve municipios, en universidades, en el sector salud y la mayoría fue de manera electrónica. En esta tesitura, los gobiernos municipales están aún, lejos de emprender alguna acción de esta índole y consecuentemente no existen datos a nivel municipal sobre el estado del arte de la corrupción en la entidad. Un aspecto más que da justificación a este trabajo de investigación.

La gestión municipal de obra pública en Hidalgo

Ahora bien, concentrándonos en el tema del análisis de la gestión pública municipal, específicamente en materia de obras públicas, el panorama respecto a la obtención de información al respecto fue igualmente desalentador que con el de corrupción. Razón por la cual recobra mayor importancia realizar un estudio sobre cómo se lleva a cabo la administración de las obras públicas en los municipios y en qué medida es posible la mejora de los problemas que se suscitan alrededor de este tema, para así determinar si la forma en que se lleva a cabo la administración tiene relación directa con la corrupción y viceversa.

En el tema local de obra pública, para tener un referente de la problemática que tiene este rubro de la municipalidad, se realizó un análisis a una muestra de dieciocho municipios de la entidad (ver tabla 3), de los informes de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH) de los años 2014 y 2015; en los cuales se observó lo siguiente:

- Solo la tercera parte (6 municipios) obtuvieron la calificación de *eficiente* que este organismo otorga.
- El apartado que presenta más recurrencia en todos los municipios con las mayores deficiencias y observaciones es el de *control interno*, que comprende los aspectos de: registros financieros, control general de

presupuestos, *control general de obra pública*, transparencia y rendición de cuentas (ver gráficas 4 y 5).

Tabla 3. Municipios de la muestra de análisis de los informes de la cuenta pública.

Distrito	Municipio
I	San Agustín Tlaxiaca
II	Pachuca de Soto
III	Santiago Tulantepec
IV	Tlahuelilpan
V	Tepeji del Río de Ocampo
VI	Tecoautla
VII	Nicolás Flores
VIII	Zacualtipán de Ángeles
IX	Eloxochitlán
X	Agua Blanca
XI	Tepeapulco
XII	Tizayuca
XIII	Yahualica
XIV	Santiago de Anaya
XV	Huazalingo
XVI	Alfajayucan
XVII	La Misión
XVIII	Omitlán de Juárez

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados electorales de la elección constitucional de Ayuntamientos en el Estado de Hidalgo, 2011.

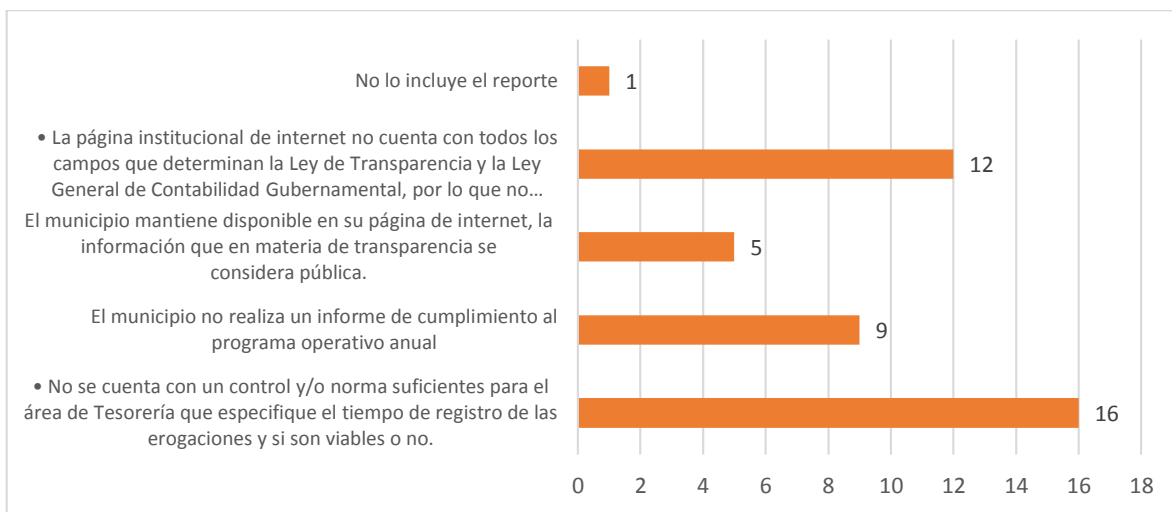
Gráfica 4. Frecuencia de las observaciones de la cuenta pública 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Cuenta Pública 2014 de cada municipio de la muestra, ASEH.

En la gráfica 4, se observa que las observaciones con más recurrencia (en la muestra elegida) fueron: no existe mecanismo de control que informe fechas en que se autorizan estimaciones y no existe un mecanismo que concentre las obras programadas, los periodos de ejecución y atraso conforme lo programado; ambas relacionadas directamente con la administración y control de las obras públicas.

Gráfica 5. Frecuencia de las observaciones de la cuenta pública 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Cuenta Pública 2015 de cada municipio de la muestra, ASEH.

En la gráfica 5, de las observaciones realizadas en 2015, las más recurrentes fueron: la página de internet no cuenta con todos los campos que indica la normatividad de transparencia y no se cuenta con un control para el área de tesorería que especifique el registro de las erogaciones; esta última relacionada directamente con el control y administración de las obras públicas.

Así mismo, en la siguiente tabla 4, de acuerdo con la calificación que la ASEH otorga al municipio, conforme las observaciones obtenidas, de los 18 municipios de la muestra, tres obtuvieron calificación de *eficiente* en 2015 y en 2014 solo uno fue *regular*. Lo cual indica que la administración de los recursos públicos es deficiente en la mayoría de los municipios, incluido el municipio objeto de esta investigación que es Tizayuca.

Tabla 4. Calificación de la revisión a los municipios según la ASEH

Municipio	2014		2015	
	Regular	Deficiente	Eficiente	Deficiente
<i>Agua Blanca</i>		X		X
<i>Alfajayucan</i>		X		X
<i>Eloxochitlán</i>		X		X
<i>Huazalingo</i>		X		X
<i>La Misión</i>		X		X
<i>Nicolas Flores</i>		X		X
<i>Omitlán</i>		X		X
<i>Pachuca</i>	X			X
<i>San Agustín Tlaxiaca</i>		X		X
<i>Santiago de Anaya</i>		X		X
<i>Santiago Tulantepec</i>		X	X	
<i>Tecoautla</i>		X		X
<i>Tepeapulco</i>		X	X	
<i>Tepeji del Rio</i>		X		X
<i>Tizayuca</i>		X		X
<i>Tlahuelilpan</i>		X		X
<i>Yahualica</i>		X		X
<i>Zacualtipán</i>		X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Cuenta Pública 2014 y 2015 de cada municipio de la muestra, ASEH.

Concretando el análisis para el estudio de caso elegido (municipio de Tizayuca) se enumeran las observaciones que la ASEH le emitió:

- No se cuenta con evidencia suficiente para justificar el pago de las acciones extraordinarias que realiza el personal que recibe compensaciones.
- No se implementan mecanismos de control para evitar la existencia de préstamos entre fondos.
- *No existe un mecanismo de control que informe las fechas en las que se autorizan las estimaciones, las cuales deberán corresponder al avance de obra.*

- No existe evidencia de que cuenten con la relación de beneficiarios de los apoyos y ayudas sociales que obliga la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- *No existe un mecanismo que concentre las obras programadas, los períodos de ejecución y los días de atraso en cuanto a lo programado.*
- El municipio no cuenta con formatos que les permita evaluar el cumplimiento de metas, objetivos de cada área.
- No se cuenta con formatos de autocontrol para evaluación del compromiso que tiene el servidor público con el Municipio.
- *No se cuenta con un control y/o norma suficiente para el área de Tesorería que especifique el tiempo de registro de las erogaciones y si son viables o no.*

Por otra parte, relativo al tema de la corrupción y acorde con la tabla 4 que se presenta en el apartado del marco legal de este trabajo, se observa que la Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo (LOPEH), en ningún artículo considera algún control anticorrupción, así como ninguna acción para su detección y por consecuencia, ni siquiera para su sanción.

En la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 de INEGI, en el apartado de Administraciones públicas municipales por entidad federativa según existencia de programa de transparencia y anticorrupción, Hidalgo aparece con tan solo 54 municipios de los 84 que lo conforman, con un programa de transparencia y anticorrupción, equivalente al 64.28% de los municipios; de los cuales solo 50 tienen un programa anticorrupción en materia de obra pública y aún y cuando este porcentaje representa más del cincuenta por ciento de los municipios, es un indicador que muestra que la meta aún no se alcanza.

En cuanto al tema de corrupción, en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, en la tabla de Administraciones públicas municipales con programa anticorrupción por entidad federativa según temas atendidos, nos dice que únicamente 19 municipios de los 84, cuentan con identificación de trámites, servicios y/o procesos propensos a conductas asociadas a la corrupción; sólo 8 municipios tienen análisis de riesgos y/o actos de corrupción, 10 municipios cuentan con algún tratamiento y/o reducción de riesgos y/o actos de corrupción, 9 realizan evaluación de los resultados de la implementación del programa y solo 4 municipios cuentan con la creación de unidades o áreas especializadas en la investigación y/o atención de conductas asociadas a la corrupción (INEGI, 2013).

Por tanto, el panorama general de los municipios en el Estado es que tienen mucho que trabajar en materia de corrupción; la situación se ha vuelto crítica en cuanto a la administración y por supuesto, también en el control de la obra pública; y dado que la ciudadanía presenta un hartazgo respecto de las acciones gubernamentales donde el ciudadano se preocupa más por satisfacer sus necesidades básicas bajo la creencia de que las cosas no se pueden cambiar porque no está en sus manos mejorar la administración de los recursos públicos; es que los gobiernos municipales aprovechan para permitir la corrupción en la administración de la obra y únicamente realizan acciones de contención y legitimación, mas no para combatirla ni erradicarla.

La información anterior apenas nos ofrece un primer acercamiento a la situación administrativa, aunque no así el tema de corrupción, que presentan las administraciones municipales; y estas deficiencias representan los puntos clave para la mejora de la administración, por ello el motivo de realizar un estudio de caso. Como propuesta de este proyecto de investigación acerca de la administración de la obra pública a nivel municipal, se realizará un estudio de caso en el municipio de Tizayuca, Hidalgo.

III. Marco legal e institucional de la obra pública en Hidalgo.

Los municipios en el Estado de Hidalgo, de acuerdo con la distribución de sus ingresos (grafica 6), los cuales están conformados en su mayoría por participaciones federales y estatales, es decir, son externos, ya que apenas el 21.5% de sus ingresos son propios, se norman con las leyes de acuerdo a su procedencia. En otras palabras, para obra pública con total o parcial aplicación de recurso federal, aplica la Ley de Obras Publicas y Servicios relacionados con las mismas (LOPSRM); y para las obras que se realizan con recurso estatal y/o municipal, aplica la Ley de Obras públicas del Estado de Hidalgo ya que aún no se ha implementado una ley municipal en este tema.

Gráfico 6. Distribución de los ingresos municipales por procedencia.



Fuente: Elaboración propia a partir de INDETEC e INEGI 2012.

Normatividad vigente

El Ayuntamiento, como la parte que da sustento a todas las acciones de la administración municipal, cuenta con una comisión de obras públicas que, de acuerdo con la definición de INEGI, ésta se encarga de todo aquel fomento de la construcción de toda clase de obras materiales y edificios públicos a cargo del municipio o de terceros, ello bajo la conducción y vigilancia del propio municipio.

Asimismo, interviene en la formulación de los presupuestos respectivos y opina acerca de los que se presenten en la materia (INEGI, 2013).

No obstante, la Ley Orgánica Municipal en el Estado de Hidalgo no hace referencia a la forma en que se deban administrar las obras públicas; tanto el Ayuntamiento como la administración municipal presentan un evidente descontrol al respecto, donde los intereses particulares se sobreponen a los colectivos (discrecionalidad) y por tanto no es transparente la selección, contratación, administración del recurso, ni la ejecución de las mismas. Además, los municipios tienen la libertad de destinar y administrar los recursos de obras públicas sin mecanismos reales y funcionales que fomenten y permitan la participación ciudadana activa en la toma de decisiones de las obras que se realizan en su localidad; en este sentido, con todos estos factores sujetos a la discrecionalidad de la administración municipal, sin un contrapeso en la toma de decisiones y en la vigilancia efectiva y asertiva en la ejecución de las obras, es el ámbito idóneo que puede fomentar la corrupción.

A partir de una revisión documental sobre toda la normatividad existente para el tema de obras públicas, tanto a nivel federal, estatal y municipal, se tuvieron los siguientes resultados:

El marco normativo de las obras públicas en Hidalgo se rige, en primera instancia por la Ley de Obras Públicas del Estado de Hidalgo (LOPEH), vigente desde el 11 de agosto de 2003 mediante el decreto no. 136, así como su Reglamento; y en segunda instancia por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo (LOMEH). Cuando el municipio recibiera aportaciones de la federación, por cualquiera de sus atribuciones para ejercerlo en obras públicas, deberá regirse por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPYSRM) publicada y vigente desde enero del año 2000 así como de su Reglamento y del Anexo único Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Para puntualizar el marco normativo de las obras públicas, se menciona a continuación, el principal artículo de dichas leyes del cual se parte para la administración de los recursos de obras públicas:

Artículo 1 de la LOPYSRM:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

Fracción VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley, los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LOPYSRM, 2000).

Artículo 7 de la LOPEH:

Que la Ley de Obras Públicas en estudio, está estructurada en nueve títulos, conformados por 115 Artículos, relativos a: Disposiciones Generales; Del Padrón de Contratistas de Obra Pública; De la Planeación, Programación y Presupuestación; De la Licitación Pública; De las Excepciones a la Licitación Pública; De los Contratos; De la Concesión; De la Ejecución; De la Administración Directa; De la Información y Verificación; De las Infracciones y Sanciones; De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación (LOPEH, 2003).

Artículo 108 de la LOMEH:

Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación o explotación de los servicios públicos. Se consideran, enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes: Fracción XIV. Obras Públicas (LOMEH, 2012).

Así mismo, en el ejercicio de los recursos públicos, los municipios en el Estado de Hidalgo deberán observar cumplimiento a las siguientes, según el orden normativo al que pertenecen:

Leyes federales:

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Leyes de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas.
 - Reglamento de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas.
 - Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

- Ley general de asentamientos humanos.

- Ley general de desarrollo social.

- Ley federal anticorrupción en contrataciones públicas.

- Ley de coordinación fiscal.

- Ley general de contabilidad gubernamental.

- Ley general de transparencia y acceso a la información pública.

- Ley general de responsabilidades administrativas.

Leyes estatales:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

- Ley de obras públicas del Estado de Hidalgo.

- Ley orgánica de la administración pública para el Estado de Hidalgo.
- Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Bienes del Estado de Hidalgo.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo.
- Ley estatal de procedimiento administrativo.

Leyes municipales:

- Ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo.
- Plan municipal de desarrollo

Para los fines que se establecieron en este trabajo de investigación, se realizó un análisis a las leyes de obras públicas que imperan en Hidalgo y para los municipios, determinando si contemplan la participación ciudadana y medidas anticorrupción como control y transparencia en las mismas.

Por lo anterior, en la tabla 5, se observa y se concluye que la normatividad que establece lo relacionado con el tema de obra pública en el Estado (LOPEH), no refiere en ningún momento, un procedimiento administrativo como tal, así como

ningún tipo de control anticorrupción ni el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las obras públicas de su municipio; por consecuencia no existe un adecuado control de obra pública.

No obstante, la oportunidad de respuesta a la problemática planteada, estriba en los artículos 92 y 93 que indican que las dependencias tienen la facultad para llevar a cabo las acciones necesarias para el correcto control de obra pública.

Tabla 5. Análisis de los aspectos de participación ciudadana, control y transparencia en la normatividad de las obras públicas.

Ley	Artículo	Resumen	Tema de participación ciudadana	Temas de control y transparencia
LOPEH	Art.23 de la planeación, de la obra pública.	Solo indica los factores a los que debe estar sujeta la elección de las obras, los cuales son de índole normativo y técnico.	No incluye ni menciona la participación ciudadana como parte de esta planeación.	No lo considera.
	Art. 24 del programa de obra pública.	Solo indica que debe elaborarse conforme los objetivos, los recursos, las acciones y las unidades de ejecución.	No incluye ni menciona la participación ciudadana como parte de esta planeación.	No lo considera.
	Art. 26 de la programación de obra pública.	Solo prevé la realización de los estudios y proyectos urbanísticos, arquitectónicos, de ingeniería o especializados que se requieran y las normas y especificaciones de ejecución aplicables.	No incluye ni menciona la participación ciudadana.	No lo considera.
	Art. 32 de las modalidades de	Solo indica que puede ser por contrato, concesión	No incluye ni menciona la	No lo considera.

	contratación de las obras.	o convenio, a través de licitación, invitación o adjudicación directa.	participación ciudadana.	
	Art. 34-67 de la normatividad para licitación y adjudicación de contratos.	Solo indica procedimientos para contratación por licitación, así como contenido mínimo de contrato.	No incluye ni menciona participación ciudadana.	No lo considera.
	Art. 68-83 de la ejecución de obra.	Solo menciona las consideraciones de ejecución referidas al contrato de las obras y no a ningún control general interno o externo sobre la obra. Indica la existencia de una supervisión de obra.	No incluye ni menciona participación ciudadana.	No lo considera.
	Art. 84-90 de la administración directa de obra.	Solo indica que las entidades pueden hacer obra pública por sí misma, siempre y cuando tengan la capacidad técnica.	No incluye ni menciona participación ciudadana.	No lo considera.
	Art. 92 de la información y verificación.	La Secretaría y la Contraloría, establecerán los procedimientos de información que se requieran, para el seguimiento y control del gasto que realicen las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos, por concepto de la ejecución de la obra pública y de los servicios relacionados con las mismas, así como la adquisición de materiales, equipo y maquinaria o cualquier otro accesorio relacionado con la	No incluye ni menciona participación ciudadana.	No lo considera.

		ejecución de la obra pública.		
	Art. 93 del control de las fases de obra pública.	Las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos, controlarán todas las fases de la obra pública a su cargo. Para este efecto, establecerán en consulta con la Secretaría y la Contraloría, de conformidad con los lineamientos que dicte el Poder Ejecutivo, las normas y procedimientos de supervisión y control que se requieran.	No incluye ni menciona la participación ciudadana.	No lo considera.
	Art. 98—115 de las sanciones y conciliaciones.	Solo refiere sanciones a contratistas por incumplimiento o violación a esta ley. Y las sanciones a los servidores públicos, aplican al incumplimiento de esta ley.	No incluye ni menciona la participación ciudadana.	No lo considera.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes mencionadas.

En tal sentido, se concluye que los gobiernos municipales, no han hecho lo suficiente para implementar un mecanismo integral que permita la administración transparente, eficiente, con participación ciudadana y lo más importante, que se tenga un control de obra pública que transforme en un eje rector la administración pública municipal transformándola en eficiente, eficaz, transparente y sobretodo que responda a las necesidades urbanísticas de la población y el entorno en el que se desarrolla.

Al respecto de la administración de la obra, como ya se vio anteriormente la ley estatal y también la federal, mencionan únicamente el proceso que engloba la

contratación de servicios para obra pública⁷, dejando abierto y sin ninguna clase de especificidad todos los procesos administrativos que intervienen en el ejercicio de cualquier recurso destinado a obra pública.

Es decir, en materia de control y seguimiento administrativo interno, tanto a nivel local como estatal o federal, las obras públicas representan una actividad administrativa improvisada para toda instancia gubernamental, donde cada dependencia gubernamental realiza esta acción acorde a sus conocimientos empíricos, prácticos, basados en costumbres y que están en constante cambio cada que los funcionarios públicos entran y salen de sus funciones, por tanto este quehacer está supeditado más a una forma de trabajar individual del funcionario, que a una norma, reglamento y/o procedimiento establecido formalmente y esto resulta un total desconocimiento para la ciudadanía en general y que tiene relación directa con la obras que se realizan en su localidad y la calidad de las mismas.

En otras palabras, la normatividad existente, se ha especializado únicamente en establecer los parámetros para que las contrataciones se lleven a cabo de forma equitativa, tal como lo establece la Ley de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas (LOPYSRM), así como también la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) de las cuales emana la estatal, pero no así para el control de la obra, lo cual pareciese indicar que solo importa regular o vigilar el tipo de contratación que lleven a cabo⁸, sin considerar la forma y el control administrativo que conlleva todo ejercicio de recursos públicos destinados a obra y/o servicios relacionados con las mismas.

Pero este control de la obra en cuanto a la contratación de los servicios, igualmente se ha convertido en un claro foco de corrupción. Hoy día, todas las contrataciones

⁷ Entiéndase esto como el proceso administrativo que realizan las dependencias para contratar obra pública, el cual puede ser por licitación, invitación a cuando menos tres personas y por adjudicación directa.

⁸ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

son igualmente manipuladas por los funcionarios de las instituciones, este aspecto ha sido utilizado por las instituciones en dos aspectos fundamentales: por un lado es una oportunidad para el enriquecimiento de los funcionarios ya que está en su poder, la decisión de contratar a determinadas empresas o peor aún, las contratadas son prestanombres de los funcionarios y por el otro lado, solicitarles a cambio de esta selección dirigida, una cuota conocida habitualmente como diezmo, que ya se ha convertido en una práctica común y además obligatoria para todo aquel empresario que quiere ser contratado en obra pública y que aceptan esta situación a cambio de asegurar los contratos.

Las leyes para regular la contratación de obra pública, han perdido el propósito por el cual se crearon, el cual era permitir que cualquier empresa pudiese concursar por un contrato de obra pública y evitar así la corrupción de la cual emanaban los monopolios y las preferencias de las instituciones por unos cuantos; situación que actualmente es todo lo contrario, sin embargo, no es posible comprobarlo por los actuales procesos de fiscalización y control de obra.

Hoy día, las licitaciones son solo un procedimiento administrativo de legitimación, conformado por un cúmulo de papelería y tramitología que simplemente justifica en documentos, los contratos de las obras, pero no garantiza la participación libre empresarial, no fomenta la transparencia gubernamental y por tanto no evita la corrupción.

Las licitaciones de obra están lejos de ser lo que debieran ser; el objetivo de las leyes para licitar ya está rebasado e incluso perdido. Actualmente todas las licitaciones están dirigidas hacia un ganador, desde que son publicadas; está por demás intentar participar abiertamente en un proceso de licitación o invitación a cuando menos tres personas, ya que se sabe que si no lo tienes asegurado por medio de viejas prácticas como el clientelismo y el compadrazgo con algún funcionario de alto nivel, resulta imposible obtener alguna obra de manera transparente y justa, salvo casos muy concretos y en condiciones peculiares.

Pero ¿cómo comprobarlo?, ¿existe un control de esto?, más aún ¿se puede controlar?, ¿a cargo de quién estaría ese control?, ¿es posible eliminar la corrupción en este tema?, sin duda reglamentar o controlar esta parte de obra pública cambiaría por completo la administración actual en el área de las obras públicas y sería un golpe directo a la corrupción.

Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción

En el capítulo II de este trabajo, se ha tratado el tema de la corrupción en México, y debido a que ya se considera uno de los principales problemas públicos del país, tanto como la seguridad, la salud y la educación, fue que el gobierno federal de la administración pasada del presidente Enrique Peña Nieto, es que se toman acciones y decisiones para poder atender esta problemática, esto a través de la política llamada Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); que no es más que una serie de normas (leyes) que reglamentan y tipifican más explícitamente las acciones que puedan llamarse como corrupción, así como las sanciones que apliquen para tal fin.

Por primera vez se unen esfuerzos institucionales que, apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas. 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 (Secretaría de la Función Pública, 2019).

De acuerdo con el sitio web de la Secretaría de la Función Pública, estas leyes secundarias del SNA aprobadas por el Congreso son:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (Nueva)

- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (Nueva)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Nueva)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Nueva)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (Reforma)
- Código Penal Federal. (Reforma)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Reforma)

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se encuentran todos los pormenores sobre cómo se conforma y opera este sistema; el cual está compuesto por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva (Cámara de diputados, 2016).

La función del Comité Coordinador es ser la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Entre las tareas del Comité Coordinador se encuentran: instrumentar los mecanismos, bases y principios de coordinación con las autoridades de fiscalización, control y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; el establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción; y participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana es la instancia que contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador, asimismo, tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia.

Está integrado por cinco ciudadanos honorables y de prestigio, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

A la fecha (mayo de 2019), esta política y sistema nacional, ha recibido muchas críticas tanto por la ciudadanía como por la sociedad civil y la academia nacional, ya que, para la situación problemática que se vive en la nación, se considera que no ha emprendido acciones sustanciales, no ha impactado en los niveles ni ha bajado los índices de corrupción oficiales, al contrario, el último reporte indicó una mayor percepción de corrupción, por lo tanto, se puede decir que la implementación de la normatividad es apenas, una arista de las muchas que se deben considerar en una política anticorrupción efectiva.

Sistema Estatal Anticorrupción

A partir de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015, nace la obligatoriedad de las entidades federativas, de crear los sistemas estatales para el combate a la corrupción. Por esto, el 22 de mayo de 2017, se publicó el Decreto núm. 183 que reforma algunas disposiciones en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, para poder dar apertura a la creación y aprobación que le diera sustento al Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (SEA); cuya ley fue aprobada y publicada el 10 de julio de 2017 en el Periódico Oficial con el Decreto núm. 196.

Así mismo, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y para poder alinearse con esta normativa, el Estado tuvo que crear dos leyes locales

más, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Hidalgo que regula la organización y facultades de la Auditoría Superior del Estado.

Por otra parte, también debió reformarse la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y crear la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo. Esta instancia judicial, será parte fundamental en el modelo anticorrupción local, al ser responsable entre otras funciones de aplicar las sanciones a servidores públicos y a particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas graves.

La ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo, es una reproducción casi idéntica de la ley general del SNA, y contiene los fundamentos para que este sistema exista, el cual está conformado por tres integrantes: un comité coordinador, un comité de participación ciudadana y por los municipios de la Entidad a través de sus contralorías locales.

El comité coordinador, conformado por el presidente del comité de participación ciudadana y los titulares de: la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en delitos de corrupción, el Secretario de Contraloría del Estado, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el Consejero presidente del Instituto de Transparencia estatal, el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa y cinco contralores municipales (Gráfico 7), tiene la responsabilidad de establecer los mecanismos de coordinación entre quienes integran el sistema y su objetivo es el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

El comité de participación ciudadana, estará conformado por cinco ciudadanos elegidos por una comisión de selección conformada a su vez por nueve ciudadanos de la sociedad civil, votados por el Congreso del Estado, a través de una convocatoria pública. El objetivo de este comité ciudadano es el de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del comité coordinador y vincularlo con las organizaciones sociales y académicas para lograr su fin. El tercer integrante del sistema, son los municipios del Estado, quienes tienen voz y voto por medio de sus

contralorías municipales, dada la importancia de ser considerados el tercer orden de gobierno y ser corresponsables en el combate a la corrupción en la Entidad (Gráfico 8).

Para dar operatividad y funcionamiento al comité coordinador, la ley también establece que se conformen dos instancias para coadyuvar a su objetivo, que son una secretaría técnica (organismo descentralizado autónomo), el cual contendrá su órgano de gobierno para su correcta operación y la otra instancia es una comisión ejecutiva, la cual se crea para que genere los insumos técnicos que requiere el comité coordinador (Gráfico 9).

En otras palabras, el sistema estatal anticorrupción de Hidalgo, es claramente una copia del sistema nacional, ya que establece su conformación con los mismos integrantes, pero de representación estatal, los mismos mecanismos para su operación y los mismos objetivos. En eso consistió la alineación al sistema nacional.

Este sistema, inició su operación en octubre de 2017, con la conformación del comité de selección. El cual, dio comienzo con las reuniones de trabajo para establecer el programa de trabajo y poder emitir la convocatoria para la constitución del comité de participación ciudadana, el cual llegó a conformarse en el mes de enero. Para el mes de febrero, seleccionaron a los cinco contralores municipales que representan la participación de los municipios del Estado.

En marzo del 2018, ya pudo instalarse formalmente el comité coordinador del SEA, con la conformación completa del comité de participación ciudadana y por lo tanto, el comité coordinador del sistema estatal, entró en operaciones; no obstante, lo único que ha realizado este comité ha sido, seleccionar a sus integrantes e implementar la página de internet como su medio de difusión, sin concretar acciones específicas relativas al combate a la corrupción.

Cabe mencionar que de acuerdo con el sitio web⁹ de esta comisión de selección, las minutas de trabajo que se encuentran en esa página, no especifican cómo se eligen a los cinco representantes de los municipios, únicamente muestran la votación, la cual fue por unanimidad. Empero, si esta comisión es la base del sistema anticorrupción, deberían haber explicado cómo y porqué eligieron a estos cinco representantes municipales.

Actualmente (marzo de 2019), este Sistema Estatal está en funcionamiento, pero no hay información acerca de las actividades que estén llevando a cabo, salvo la ratificación del presidente del comité coordinador. El sitio de internet de la comisión de selección del SEA, contiene las minutas de trabajo que muestran los acuerdos y acciones para operar el sistema hasta el mes de enero 2019, no obstante, lo único que reportan es que han sesionado para elegir a los integrantes del comité de participación ciudadana y a los representantes de las contralorías municipales. No presentan acciones sustantivas ni tampoco hay información acerca de las sesiones del comité coordinador, consecuentemente, el sistema estatal anticorrupción no ha realizado actividades en combate a la corrupción como tal, salvo las propias de los organismos públicos que conforman al sistema.

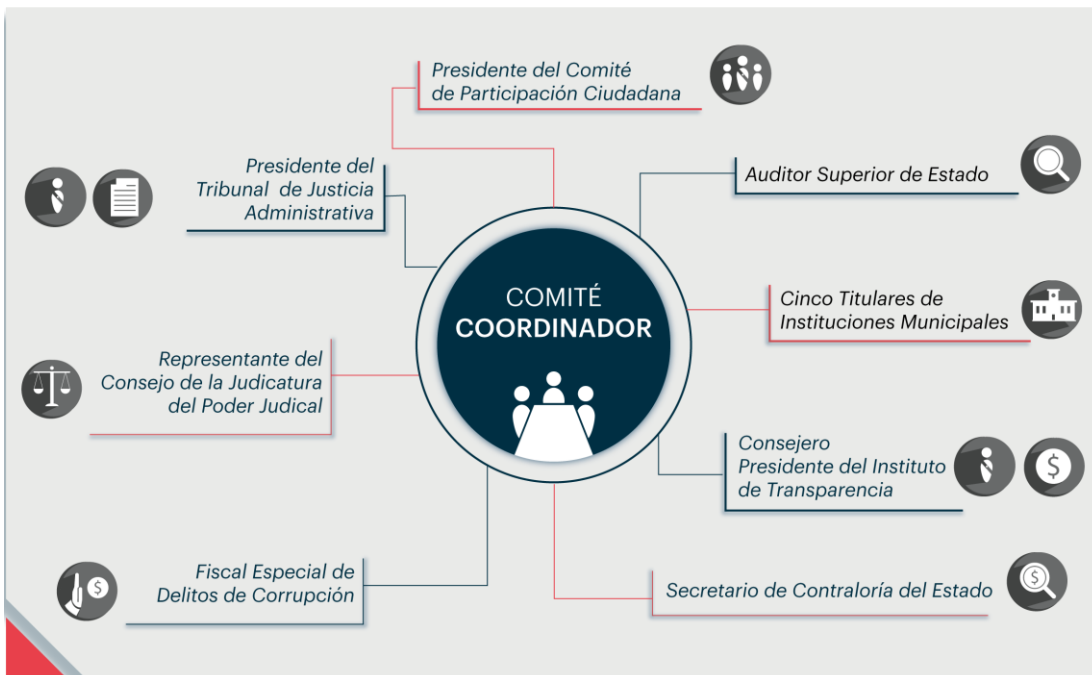
⁹ <http://comisiondeseleccionhidalgo.com/index.php/sesiones/relatoria-de-las-sesiones>.

Gráfico 7. Estructura del Sistema estatal anticorrupción de Hidalgo.



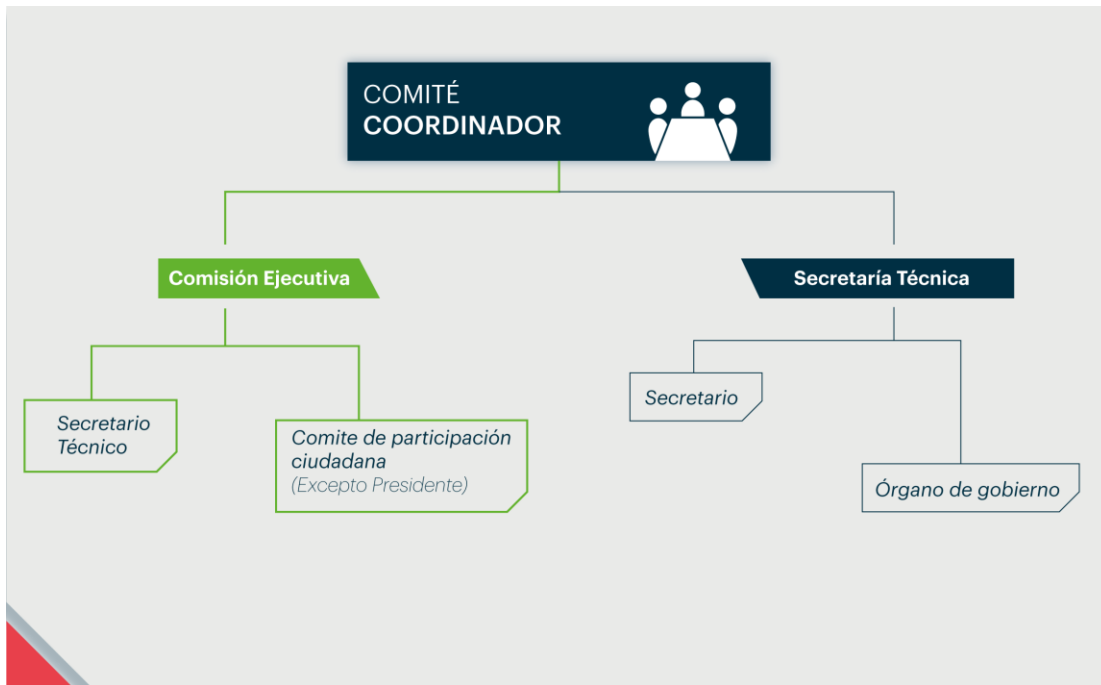
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo.

Gráfico 8. Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo.

Gráfico 9. El comité coordinador estatal y sus órganos institucionales.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo.

IV. Estudio de caso: Municipio de Tizayuca

Análisis de la gestión de obra pública

Para llevar a cabo el análisis de la gestión de obra pública, se realizó por medio del método de observación directa, a través de una estancia laboral en la Presidencia Municipal de Tizayuca, específicamente en la Secretaría de Obras Públicas; con duración de ocho meses, durante el año de 2015.

Los aspectos que se analizaron, basándonos en la teoría de la nueva gestión pública, para determinar el funcionamiento de la administración de la obra pública, fueron:

1. Organización
2. Administración y control
3. Corrupción
4. Participación ciudadana
5. Transparencia
6. Rendición de cuentas
7. Acceso a la información pública
8. Normatividad

Organización

La administración de la obra pública del municipio de Tizayuca, está a cargo de la Secretaría de Obras públicas municipal (ver anexo 2) y la administración de la gestión está a cargo de la Dirección de planeación, administración pública y desarrollo metropolitano así como de la Dirección de obras Públicas; es importante señalar que ésta última, únicamente lleva a cabo la ejecución de las obras conjuntamente con la supervisión de las mismas, pero en todo momento tiene total dependencia de funciones con la Dirección de planeación para la ejecución de las obras.

La dirección de planeación, está conformada por el siguiente personal: tres personas sindicalizadas (secretaria, control de pagos, almacén); tres personas en modalidad de confianza (director del área, programas federales y captura de información); y diez que están laborando mediante la modalidad de lista de raya (eventuales) (anexo 3).

El horario laboral es de 8:30 am a 4:30 pm de lunes a viernes y los días sábado una persona acude de 8:30 am a 2:00 pm para cubrir posibles solicitudes de trabajo que surjan en ese periodo. Cabe mencionar que existe una problemática con el horario, ya que la mayoría del personal no respeta el horario de entrada y regularmente llegan a las 9:00 am; por esta situación, la hora de salida se recorre y tienen que salir continuamente después de las 6:00 pm.

La oficina destinada a esta dirección cuenta con el espacio suficiente para que todo el personal se ubique ahí, no obstante, se observa desorganización.

A continuación, se describen las funciones del personal de la Dirección de planeación para poder establecer posteriormente el proceso administrativo que llevan a cabo en el control de las obras públicas actualmente.

- a)** Director: coordina las actividades de todas las funciones de la dirección.
- b)** Secretaria del director: apoyo administrativo, archivo general de la dirección, elaboración de oficios, control de entrega recepción, control de autorizaciones de obra de todos los fondos que se tramitan, concentración de reportes generales.
- c)** Entrega recepción y formación de comités: las actividades que realiza son revisar, preparar, solventar y recepcionar todos los expedientes de obra y acciones, ante las instancias que intervengan; así mismo, organizar, programar y llevar a cabo todo lo necesario para la formación de comités de

obra de todas las obras que estén autorizadas. Adicionalmente, apoya en la elaboración de expedientes técnicos, acarreos de materiales, se encarga de suministrar combustible al vehículo de la oficina y apoya a cualquier otra de las áreas principales de la dirección, según el director se lo requiera.

- d)** Contratos y licitaciones: elabora, programa y organiza todo lo necesario para la compra y suministro de todos los materiales de todas las obras. Elabora los contratos, las bases de licitación, maneja el Compranet, lleva acuerdos con contratistas y todo lo relacionado con los contratos de suministro de materiales y equipo. Adicionalmente, actualmente se encarga de la facturación de todos los contratos que elabora, así como del suministro de esos materiales. Brinda apoyo al director del área en funciones administrativas y acuerdos generales.

- e)** Programas federales: coordina, organiza, controla y tramita todo lo relacionado con obras y acciones de índole federal ante las instancias correspondientes. Realiza funciones tanto administrativas como técnicas. Adicionalmente se encarga de todo tipo de actividades extraoficiales, extraordinarias que recaigan en la dirección, organización de eventos de representación de la secretaría de obras, brinda apoyo a otras direcciones de la secretaría, representa a la dirección de planeación ante otras instancias tanto internas como externas.
 - a.** Captura de información: se encarga de captura de todo lo requerido en cualquier sistema informático vía internet de cualquier fondo que tramite la dirección de planeación.

 - b.** Auxiliar técnico: elabora, coordina y da seguimiento a todos aquellos expedientes que sean de índole de obra pública de los fondos federales, desde su autorización hasta la entrega-recepción. adicionalmente brinda apoyo al área de entrega-recepción y se

encarga del seguimiento de los expedientes técnicos del fondo de recursos propios.

- c.** Auxiliar administrativo 1 y 2: colaboran, apoyan y elaboran toda la documentación requerida para la conformación de expedientes documentales que no sean de obra pública, de los programas federales correspondientes.
- f)** Presupuestos de obra: coordina y elabora todos los presupuestos de obra pública para trámite de autorización ante cualquier instancia interna como externa. realiza modificaciones de expedientes y levantamientos de obra para verificación y corroboración de datos.

 - d.** Auxiliar 1: elabora presupuestos, formatos y es enlace oficial ante las instancias gubernamentales para trámite de expedientes.
 - e.** Auxiliar 2: elabora presupuestos, planos, apoyo en validación de obra, elaboración de levantamientos y formatos para expedientes.
- g)** Control de pagos y facturas: coordina, da seguimiento y lleva el control de todas las solicitudes de pago que se generan, de todas las obras y acciones de la secretaría de obras públicas.

 - f.** Requisiciones, compras y suministros: da trámite, seguimiento y el suministro de todas las solicitudes de materiales de los supervisores de obra para todas las obras que se autorizan a la secretaría de obras. tramite que se realiza ante la tesorería municipal.
 - g.** Almacén de materiales: controla el ingreso y salida de materiales que se compran para las obras autorizadas de la secretaría de obras.

(cabe señalar que esta función no se realiza cabalmente, más adelante se detalla este apartado).

No tienen un manual de organización que defina y describa funciones. Fue hasta este año 2017 que, por iniciativa del presidente municipal en turno, dieron inicio en toda la administración municipal, con la elaboración de los manuales de organización. Por lo tanto, el modelo organizacional imperante es, del tipo pre burocrático con altos niveles de discrecionalidad, desorganización, sin control de funciones ni operación y poca profesionalización en todos los integrantes.

Administración y control

El municipio de Tizayuca, actualmente realiza el control de obra de forma general en cinco etapas, que son: autorización, contratación, ejecución, comprobación y entrega-recepción. De las cuales, la única etapa que realiza la dirección de obras públicas es la de ejecución; las otras cuatro etapas las lleva a cabo la dirección de planeación.

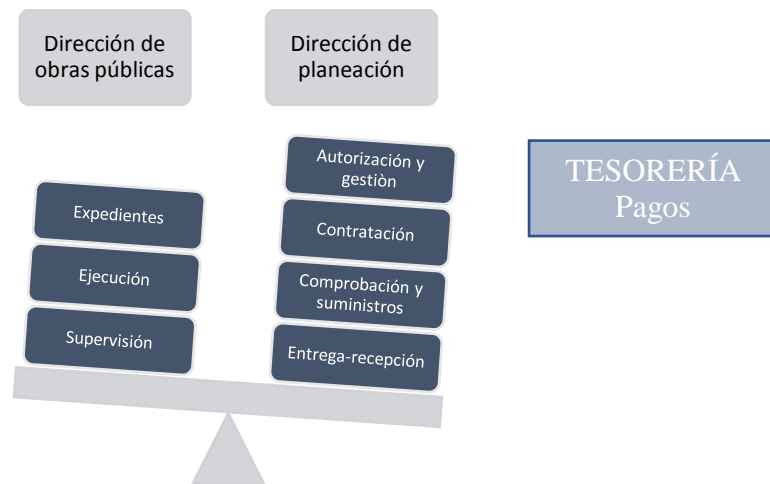
Es muy importante señalar que el municipio de Tizayuca lleva a cabo las obras públicas, en su mayoría, bajo la modalidad de administración directa y eventualmente opta por hacer algunas bajo la modalidad de contrato. Esta distinción depende de varios factores, no así de criterios establecidos, tales como tipo de obra, monto asignado, capacidad técnica para realizarla.

La problemática de la gestión de obra en Tizayuca, estriba en que tres unidades administrativas intervienen en la administración de la obra, de las cuales dos están en la misma secretaría, pero otra es ajena y esto genera retrasos en la operación, falta de comunicación y errores en la gestión. Adicionalmente, una unidad administrativa (la dirección de planeación), realiza el 70% de las actividades relacionadas a la administración de las obras públicas, por lo tanto, el trabajo rebasa la capacidad laboral de la unidad y causa la impericia administrativa; y por otra parte

la unidad ajena, que es Tesorería municipal, se encarga de realizar los pagos y llevar el control financiero de las obras públicas (figura 13).

Cabe mencionar, que, dentro de los factores de índole informales, se detectó que la comunicación entre la dirección de obras públicas y la dirección de planeación, no es asertiva, los titulares de las unidades presentan y manifiestan diferencias tanto personales como laborales, lo cual es un factor determinante en la buena administración y operación de las funciones que realizan.

Figura 13. Distribución de funciones de las unidades administrativas involucradas.



Fuente: Elaboración propia.

La adecuada administración de las obras, por tanto, está entorpecida porque tres unidades municipales se encargan de ello sin procedimientos formales, con poca comunicación y con inequitativa distribución de funciones, además de observar claramente que en ningún momento consideran la participación ciudadana como parte de la función, por lo tanto no existe ningún contrapeso que impida la toma de decisiones de forma discrecional y la ciudadanía no tiene la oportunidad de opinar, participar, conocer las obras que se van a realizar en su localidad.

Descripción de etapas de las obras públicas

1. Autorización: consiste en realizar los trámites de gestión y de administración ante las instancias gubernamentales que otorgan recursos al municipio, para la aprobación de las obras públicas. Para poder realizar este proceso, es necesario realizar los expedientes técnicos, los cuales también se elaboran en la dirección de planeación, con apoyo de la dirección de obras públicas.
2. Contratación: es el proceso para realizar la licitación de las obras autorizadas. La dirección de planeación hace todo este trámite.
3. Ejecución y supervisión: procesos que lleva a cabo la dirección de obras públicas, una vez que se le turnan los expedientes de las obras que han sido autorizadas y contratadas.
4. Comprobación: proceso que consiste en llevar el seguimiento documental y físico de las obras en ejecución. Es llevar el control del expediente técnico de cada obra, por programa, por ejercicio fiscal y tener la documentación comprobatoria del gasto, tal como bitácora de obra, fotografías, planos, facturas, oficios, etc., de manera continua, para cualquier eventualidad tanto de fiscalización como de problemas administrativos.
5. Entrega-recepción: es el proceso en el cual se da por terminada la ejecución de la obra y se entrega en un acto protocolario, a los beneficiarios y/o responsables de su operación. Es un acto presencial donde acuden el supervisor de la obra, el responsable del seguimiento y control del expediente técnico, un representante de contraloría municipal y otro de la contraloría del estado. Si no hay observaciones en cuanto a la ejecución de la obra, todos los asistentes firman el acta y se da por finiquitado el ciclo de esa obra pública; de lo contrario, deberán solventarse las observaciones señaladas en el acto y reprogramar la entrega-recepción. Cabe señalar que es un evento significativo y en el cual difícilmente salen bien librados todos los municipios

y todas sus obras. El nivel de exigencia en la calidad de la ejecución de los trabajos, es muy alto, por lo cual los municipios tienen muchos problemas en los actos de entrega-recepción.

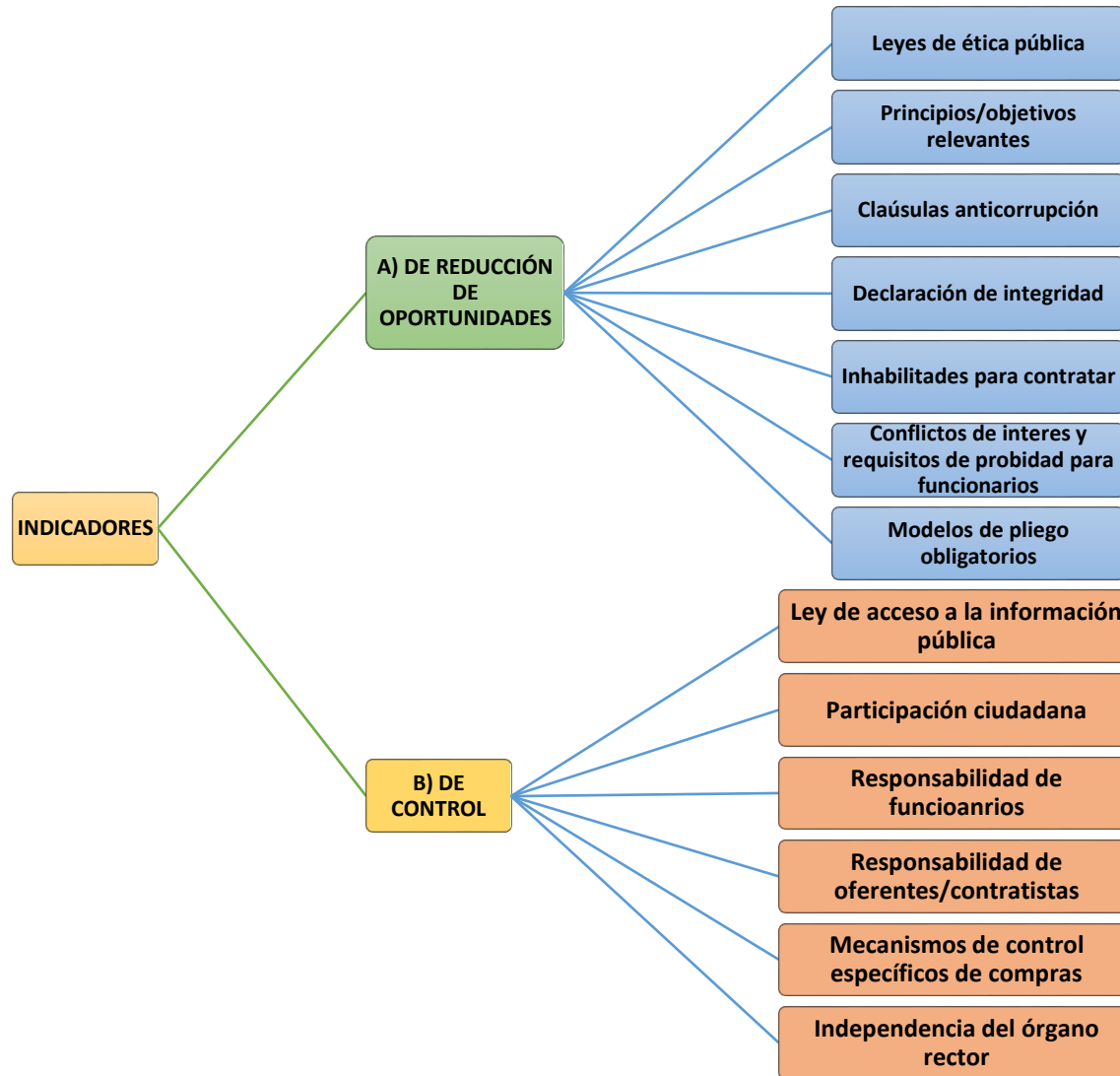
El municipio de Tizayuca se concentra y destina todos sus recursos humanos y materiales en cumplir estas etapas, pero dado que carecen de un procedimiento sistematizado para su administración y control, dejan a la improvisación la realización de estas tareas; rara vez cuentan con una base de datos general, no cuentan con un registro único del total de sus obras y tampoco un proceso que les permita saber al instante el estado en el que se encuentran.

La falta del control tiene como consecuencia la mala administración de sus obras, deteriora la eficiencia en su ejecución y por consiguiente, tienen muchas observaciones en una revisión habitual de auditoría, tal como lo indican los últimos informes de la revisión a la cuenta pública que realizó la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH) de los años 2014 y 2015, que se mencionaron en el apartado de justificación.

Corrupción

Acorde con la metodología que se estableció al inicio de este trabajo, a continuación, se presenta el análisis de los controles anticorrupción que existen en el municipio de Tizayuca, específicamente en lo que concierne al tema de investigación: la obra pública. Para tal efecto, se seleccionó una metodología que se utilizó en 32 países que integran la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) mediante una serie de indicadores que revisan la existencia de mecanismos de control y de las disposiciones anticorrupción, transparencia y de participación ciudadana que contiene el marco normativo que las regula. Este marco de análisis contiene tres elementos a evaluar: las oportunidades de la corrupción, los incentivos para controlarla y las capacidades de controlarla, figura 14 (Volosin, 2012), ver Tabla 6 para el análisis de estos indicadores.

Figura 14. Análisis sistemático institucional de mecanismos de control anticorrupción.



En la tabla siguiente (6), como primer apartado del análisis de indicadores anticorrupción propuesto (análisis de indicadores para reducción de oportunidades de la corrupción), se realizó a partir de la normatividad que existe a nivel Estado, ya que son las leyes que rigen el control de obra pública en los municipios de la entidad, pero así también se consideró la normatividad local existente en el Municipio de Tizayuca.

Esta metodología resulta idónea y fundamental para analizar los sistemas de compras públicas de los entes gubernamentales.

De la tabla 6, sobre los indicadores de control de corrupción, se observa que el municipio no cuenta con legislación relativa a obras públicas, por lo que la ley que la rige es la LOPEH y la LOPYSRM en el caso de recursos federales.

Se pudo determinar que hay nula oportunidad de reducción de la corrupción, tanto a nivel estatal como municipal, ya que de los siete indicadores que se revisaron, apenas uno se podría contemplar que existe en la Ley de Obras Públicas del Estado.

Tabla 6. Análisis de indicadores de control de corrupción para la obra pública en el Municipio de Tizayuca.

Indicadores de control					
Indicador	Parámetro	Cuenta con el indicador		No cuenta con el indicador	
		Legislación estatal	Legislación municipal	Legislación estatal	Legislación municipal
Ley de acceso a la información pública	Existencia de esta ley, para garantizar que la ciudadanía acceda a la información de compras y así funcione como control de hechos de corrupción.	X	-	-	X
Participación ciudadana	Que la ciudadanía participe activamente de los procesos, es fundamental como control de la corrupción.	-	-	X	X
Responsabilidad de funcionarios	Cláusulas específicas que regulen la responsabilidad de los funcionarios por irregularidades.	-	-	X	X
Responsabilidad de contratistas	Cláusulas específicas que regulen la responsabilidad de los contratistas por irregularidades.	X	-	-	X
Mecanismos de control específicos	Existencia de otro tipo de control, además de los de Contraloría y auditoría, ya sea internos o externos.	-	-	X	X
Independencia del órgano rector	La normatividad debe establecer la independencia del órgano rector de contratos de obras públicas.	-	-	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Participación ciudadana

El municipio de Tizayuca, a través del Ayuntamiento municipal, estableció en el decreto 01/2017, los Consejos de colaboración municipal, delegados y subdelegados, como las figuras legales para fomentar y permitir la participación ciudadana en la toma de decisiones de la presidencia municipal, con el objetivo de combatir la corrupción y coadyuvar a la transparencia del ejercicio de los recursos públicos.

El objetivo de estas tres figuras institucionales, de acuerdo al Reglamento para tal fin, es el de “asegurar y contribuir al cumplimiento de los planes y programas municipales, participar activamente y fortalecer la transparencia municipal, colaborando directamente en los programas anticorrupción vigentes en el municipio, así como estimular la participación ciudadana de los habitantes, en la mejora de su comunidad” (Tizayuca, 2017).

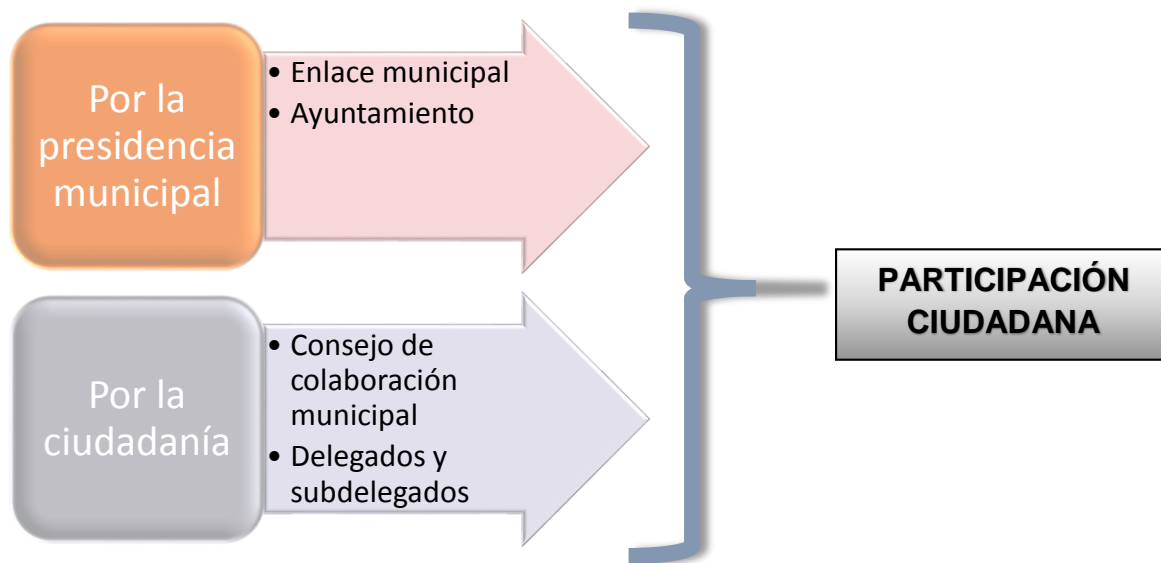
Este consejo ciudadano está conformado por un presidente, un secretario, un tesorero y siete coordinadores para atender los diferentes enfoques de la administración municipal. La organización, desarrollo, vigilancia y dictamen del proceso de elección de los consejos, está a cargo del Ayuntamiento, pero la selección de los integrantes es en la comunidad mediante votación y la población es quién propone los consejos, los cuales tendrán una vigencia de tres años.

Cuando la población no quiera constituir un consejo de colaboración, deberá proponer y votar a un delegado y un subdelegado como representantes de su comunidad para que éstos realicen las actividades del consejo y sean los responsables de las funciones establecidas en el reglamento. A diferencia del consejo, éstos se deberán renovar o cambiar cada año.

Por lo tanto, el medio de comunicación entre la presidencia municipal y la ciudadanía, son estas figuras establecidas y coordinadas por el Ayuntamiento, que estarán acompañadas en todo momento, por un enlace municipal designado por el

Presidente del municipio y son parte de la plantilla de la administración municipal. Su trabajo con los consejos y los delegados, es el de informar, asesorar y apoyarles en todo lo que requieran para su colonia y deberán asistir a las asambleas y llevar el seguimiento del trabajo con la ciudadanía, como nuestra la figura 15.

Figura 15. Esquema actual de participación ciudadana en el Municipio de Tizayuca.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley orgánica municipal.

Ciertamente este esquema muy bien definido en el Reglamento que lo establece, parece que es suficiente para otorgar a la población la oportunidad de participar y ser tomada en cuenta en la toma de decisiones, en transparentar la administración y como combate a la corrupción, tal como lo dice el propio estatuto; sin embargo en la realidad no opera como está escrito en el documento, se pudo constatar que los consejos de colaboración no están plenamente establecidos y que la elección de los mismos está dada en función de las negociaciones que los interesados en formar un consejo, logran establecer con el presidente municipal en turno y con funcionarios municipales.

Es decir, politizan este único recurso que tiene la ciudadanía para participar y levantar la voz ante su presidente municipal. Así también, la presidencia municipal recurre a los consejos y a los delegados, únicamente cuando requiere legitimar y respaldar el trabajo administrativo, más no para que sea la población quien participe en definir sus necesidades y prioridades en atención a servicios y obras a realizar.

Por lo tanto, en el actual esquema que aquí se expone, la cuestión de la participación ciudadana presenta dos problemáticas inherentes, primero que la ciudadanía ha perdido el interés en participar activamente en los consejos de colaboración ya que saben que no operan de manera objetiva y honesta, y segundo que la administración municipal utiliza este medio de participación, sólo para legitimar las decisiones unilaterales que realizan sin considerar la opinión y la verdadera necesidad de su gente.

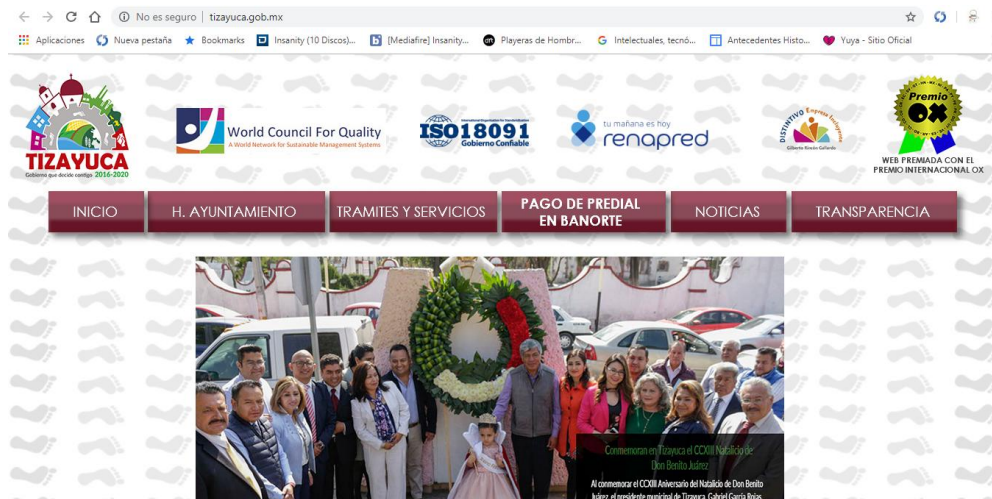
Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas

Como ya se estableció en el capítulo segundo qué es la transparencia y cómo debe estar conformada para considerar que existen condiciones transparentes en la administración municipal; partiendo de ese concepto, que toda la información debe ser pública a la ciudadanía, se realizó una revisión al portal de internet del municipio de Tizayuca, y comparando con lo que establece la Ley de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales del Estado de Hidalgo, que a la letra dice en dos de los artículos principales de dicha ley:

Artículo 5. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales debidamente ratificados por el Estado mexicano, la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, la Ley General y la presente Ley; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la Ley General y la presente Ley (Congreso del Estado de Hidalgo, 2019).

Artículo 7. El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, del Estado y los municipios (Congreso del Estado de Hidalgo, 2019).

Para determinar si el municipio de Tizayuca da cumplimiento a la ley de transparencia, se elaboró un cuadro comparativo con los principales artículos de dicha normatividad, para establecer si están las condiciones fundamentales consideradas para ser un municipio con transparencia, ver Anexo 3.



Fotografía de la página de internet del Municipio de Tizayuca, menú principal.

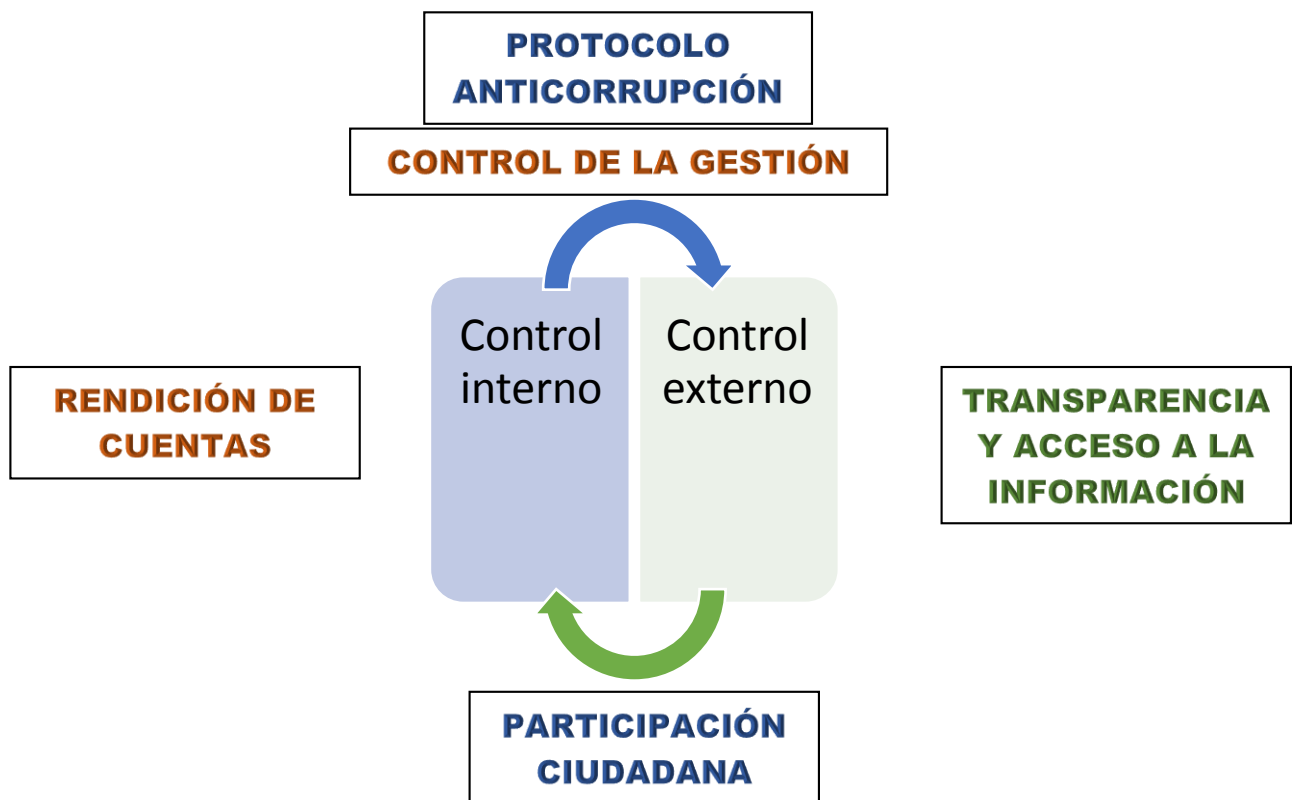
En el análisis realizado, se concluyó que el municipio no cumple con las condiciones mínimas para considerar que es transparente, tanto porque la información que publica no es clara, entendible y porque no da cumplimiento con la mayoría de los preceptos que la ley en la materia determina.

V. Propuesta de administración de la obra pública: protocolo anticorrupción

Modelo de gestión

El protocolo que se propone para el control de la gestión de obra pública en el caso municipal de Tizayuca, y de acuerdo con el trabajo elaborado tanto de análisis situacional como teórico, estará dado en dos ejes rectores, basados en el marco conceptual expuesto para tal fin y que puede apreciarse en el siguiente esquema (figura 16):

Figura 16. Esquematización del protocolo anticorrupción para obra pública.



Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, para tener un control interno (refiriéndonos a la gestión de la obra pública), será indispensable agregar un control externo (la participación ciudadana), lo cual determinará que, al tener el control de la gestión, exista verdadera transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública; de esta

manera se logrará reducir la discrecionalidad de la toma de decisiones y el componente de la ciudadanía otorgará un real contrapeso para evitar la corrupción.

No se trata de sistematizar el proceso de la gestión, ya que actualmente también se ha visto que el exceso de sistemas en la administración pública, está provocando ineficiencia e ineficacia en los trámites; entonces lo que se busca es reducir la probabilidad de la corrupción y minimizar la impericia administrativa que se tiene actualmente; el objetivo es mejorar el funcionamiento operativo y administrativo de las áreas de obras públicas, de reducir el tiempo de ejecución o por lo menos, de cumplir con el tiempo establecido, ya que actualmente no sucede de esa manera. Adicional a esto, actualmente los gobiernos están sistematizando todos sus procedimientos y trámites, lo cual está dando pauta para una nueva problemática que, sin duda, tendrá consecuencias quizá desfavorables, y en lugar de efficientar la administración, están creando “burocracia tecnológica”; pero ese es tema de otra investigación.

A partir del marco teórico de esta investigación y del análisis del caso real de un municipio en Hidalgo, se ha logrado construir esta propuesta; la cual persigue definir un proceso operativo para la ejecución de las obras, y los actores que deben intervenir en ese proceso para considerarse como un protocolo anticorrupción; debe contemplarse que la ciudadanía pueda “opinar” y decidir sobre las obras que requiere en su beneficio y que pueda saber y dar seguimiento a la ejecución de las mismas.

Por otro lado, la administración municipal, debe contar con un agente externo que realice los procedimientos de contratación, pudiendo ser un comité ajeno a la presidencia municipal, que sea imparcial y objetivo, con fines meramente técnicos – normativos, conformado por integrantes ajenos a obras públicas y sin conflicto de interés; lo cual reduciría amplia y significativamente la posibilidad de discrecionalidad que en este momento impera en el caso de estudio, e impedir de esta manera, que el propio municipio sea “juez y parte” en la toma de decisiones y

en el cumplimiento a la contratación de obras y servicios, de manera transparente e imparcial.

Estos elementos propuestos para el proyecto aquí presentado y bajo los argumentos teóricos analizados, serían determinantes para lograr la eficacia, eficiencia y transparencia de la administración de la obra pública y además conforman un proyecto a considerar como una posible acción anticorrupción, que en la actualidad se requiere atender este problema público a nivel nacional.

En el caso específico de Tizayuca, se concluye que deben establecer y reestructurar la operación de la obra pública, tanto organizacionalmente como administrativamente, ya que son demasiadas personas y unidades administrativas las que intervienen en el proceso, lo cual provoca ineficiencia en la ejecución, mala administración y permite conductas de corrupción en la gestión.

VI. Conclusiones

El gobierno, desde cualquier ámbito que se considere ya sea federal, estatal o municipal, representa para la ciudadanía, el órgano rector que marca la dirección y la pauta para realizar las actividades principales de nuestra vida, tanto en lo económico como en lo laboral y lo social. Por tanto, como ciudadanos debemos estar cada vez, más involucrados y buscar los canales formales para poder tener mayor participación en la toma de decisiones de tan importantes aspectos que definen nuestra cotidianidad. La indiferencia y poca participación activa en la toma de decisiones gubernamentales, ha traído como consecuencia los altos niveles de corrupción y debemos tener en cuenta que el actuar de gobierno es corresponsable y como ciudadanos somos parte del problema, pero también de la solución.

En este sentido, todos y cada uno de nosotros nos encontramos ubicados dentro de un territorio geográfico municipal, por lo tanto lo que sucede en el municipio es cuestión de nuestro interés y competencia a pesar de que se piense lo contrario y mientras no nos involucremos con la forma en que se administran los recursos públicos, no se modificará la forma de gobernar, no cambiarán las circunstancias que nos afectan y por consecuencia nuestros gobiernos seguirán en la misma tesitura actual y la oportunidad de cambiar la realidad cada vez será menor.

Ciertamente como ciudadanos quizá pensamos que no podemos hacer mucho, para eso tenemos un gobernante que administre los recursos y se supondría que debe hacerlo para que esa administración favorezca a toda la población; no obstante la realidad es que esto dista mucho de lo que se vive y de ahí la necesidad de llevar a cabo acciones como la investigación social, para explicar y explicarnos qué está sucediendo, porqué sucede y que podríamos hacer para mejorarlo; en otras palabras, ejercer una participación ciudadana real y activa para equilibrar el poder gubernamental.

La participación ciudadana actual, como la define y nos la permite vivir el gobierno, nos acota mucho como ciudadanos en la toma de decisiones, no obstante, cada uno de nosotros desde lo que hacemos, desde donde estemos, podemos modificar nuestro microespacio y si las circunstancias nos lo permiten, podemos buscar involucrarnos más en lo que está haciendo nuestro gobierno a través de la información que genera por medio de los canales que ya existen, como las solicitudes de información, los portales de internet para transparencia y los sitios web de datos abiertos; aunque cabe mencionar que en el ámbito municipal aún estos canales se encuentran muy por debajo de los estándares internacionales e incluso del nacional, pero que esto no sea obstáculo para buscar informarnos e involucrarnos en lo que hace gobierno ya que nos afecta directa e indirectamente de muchas maneras; y solo de esta manera, es cómo podrá hacerse un verdadero ejercicio de rendición de cuentas, tal como lo dice la ciencia y la teoría de la gestión pública.

En este sentido, una de las consideraciones en las que se basa esta propuesta anticorrupción, es que una administración transparente, sometida a procedimientos reglados y al control de la ciudadanía limitará las ventanas de oportunidad a la corrupción. Pero no solo debe haber transparencia y rendición de cuentas, sino controles tanto organizacionales como normativos, participación social activa y voluntad política por parte de los gobernantes y tomadores de decisiones para que toda propuesta anticorrupción tenga posibilidad de funcionar.

Es así que, concluimos diciendo que esta propuesta de protocolo anticorrupción, para atender una problemática detectada en la gestión de la obra pública municipal, busca tanto solucionar un problema como modificar una realidad, así como obligarnos como ciudadanos a involucrarnos con nuestro gobierno local y ser parte activa de la toma de decisiones, pero también ser parte de la construcción de ciudades y atención de necesidades reales.

VII. Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2000). Los retos actuales del estado y de la administración pública en México. En J. L. Mendez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Centro de Estudios Internacionales-COLMEX.
- Alonso, J. A., & Garcimartin, C. (2011). Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura. En J. A. Alonso, & C. Mulas-Granados, *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (págs. 43-72). México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, J. A., & Mulas Granados, C. (2011). *Corrupción, cohesión social y desarrollo*. Madrid: Fondo de cultura económica de España.
- Arellano, D., & Cabrero, E. (Segundo semestre de 2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y política pública*, XIV(3), 599-618.
- Busquets, R. (2016). *culturadelalegalidad.org*. Recuperado el 2016, de <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Análisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatl..pdf>
- Cabrero, E. (2010). *Administración pública*. Mexico: Siglo Veintiuno.
- Cabrero, E., & Peña, J. (2004). *Scribd*. Obtenido de Instrumentos del new public management para construir una new public governance. El caso de los gobiernos locales en México.: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/articulos>.

- Cabrero, E., & Peña, J. (2004). *Scribd*. Obtenido de Instrumentos del new public management para construir una new public governance. El caso de los gobiernos locales en México.: <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/articulos>.
- Cadena Inostroza, C., Morales Fajardo, M. E., & Machuca Sánchez, S. (2015). Acceso a la información en municipios del Estado de México. Algunos problemas desde la organización. En C. Cadena Inostroza, *Transparencia y opacidad* (págs. 111-154). México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Cadena, C. (2015). *Transparencia y opacidad*. México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Cámara de diputados. (18 de Julio de 2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México, Ciudad de México, México: Congreso de la Unión.
- Cardenas, J., & Mijangos, M. (N/E). *revistas.juridicas.unam.mx*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/11.pdf>
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE Centro de Investigación docencia económicas.
- Cejudo, G. M. (2011). *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal* (1a. ed., Vol. 4). (U. d. internacional, Ed.) México: Secretaría de la Función Pública.
- Congreso del Estado de Hidalgo. (9 de Agosto de 2010). Ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Hidalgo, México: Congreso del Estado, Periódico oficial.
- Congreso del Estado de Hidalgo. (10 de Julio de 2017). Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo. *Periódico Oficial*. Pachuca de Soto, Hidalgo, México: Instituto de Estudios Legislativos.

Congreso del Estado de Hidalgo. (20 de Marzo de 2019). *Congreso del Estado de Hidalgo*. Obtenido de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/82BisLey%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). México, México: Diario Oficial de la Federación.

Doig, A., & Riley, S. (1998). Corruption and anti-corruption strategies: issues and case studies from developing countries. *Corruption & Ingegrity improvement initiatives in developing countries*, 45-62. Retrieved from <http://www.u4.no/recommended-reading/corruption-and-anti-corruption-strategies-issues-and-case-studies-from-developing-countries/>

Douglass, N. C. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 142-162). México: Siglo veintiuno.

Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. (redalyc.org, Ed.) *Polis. Investigación, anàlisis sociopolítico psicosocial.*, 2(4), 67-90.

Fernández, Y., Fernández, J., & Rodríguez, A. (2008). Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecvnia*, 75-105.

IAPEQR. (2002). *Foro institucional para el fortalecimiento de los gobiernos y la modernización de las administraciones públicas municipales*. Cancún: Instituto de administración pública del Estado de Quintana Roo.

INEGI. (2013). *Instituto nacional de estadística, geografía e informática*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructuras/>

Instituto de Investigaciones Legislativas. (2001). *El municipio mexicano*. México: Senado de la República.

- Isaza, O. (2005). Corrupción, captura del estado y privatizaciones: tres formas ilegítimas de apropiación de lo público. En R. Rincón Patiño, & IPC (Ed.), *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad* (1a. ed.). Medellín, Colombia: Instituto de capacitación de la cooperación de promoción popular.
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*. México, D.F., México: Ma. Porrúa.
- Kaufmann, D. (2015). La corrupción importa. *Finanzas y desarrollo*, 20-23.
- Lawrence, R., & Thompson, F. (Octubre de 1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados. *CLAD Reforma y Democracia*(15).
- Ley de coordinación fiscal. (27 de Diciembre de 1978). México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley de obras públicas del Estado de Hidalgo. (11 de Agosto de 2003). Pachuca, Hidalgo, México: Periódico Oficial del Estado.
- Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. (4 de enero de 2000). México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (30 de marzo de 2006). México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley general de contabilidad gubernamental. (31 de Diciembre de 2008). México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
- LOMEH. (2012). Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, México: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

- López, A. (2005). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. (D. d. Información, Ed.) *Desarrollo Institucional y reforma del estado, Serie I(68)*, 3-28.
- López, J. (n/e). *researchgate.net*. Recuperado el Mayo de 2017, de https://www.researchgate.net/publication/228605399_Grupos_de_poder_corupcion_y_exclusion_Una_propuesta_de_analisis
- López, S., & Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. (juridicas.unam.mx, Recopilador) Mexico: Secretaría de la función pública.
- Martínez, M. (septiembre-octubre de 2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. (redalyc.org, Ed.) *El Cotidiano(187)*, 203-215.
- Martínez, M. (septiembre-octubre de 2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. (redalyc.org, Ed.) *El Cotidiano(187)*, 203-215.
- Merino Huerta, M. (2015). Corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Apuntes sobre el nuevo siglo en México. En C. Cadena Inostroza, *Transparencia y Opacidad* (págs. 23-34). México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Merino, M. (2000). Los municipios de México: más allá de la democracia. En J. L. Mendez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Centro de estudios internacionales-COLMEX.
- Merino, M. (2009). *Estructura de la rendición de cuentas en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México: CIDE.
- Monge, C. E. (2007). Contratación pública y corrupción. *Revista de ciencias jurídicas*, 171-217.

- Morris, S. (01 de Octubre de 2016). *Este país*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de La corrupción en México a través de los años: continuidad y cambio: <http://www.estepais.com/articulo.php?id=723&t=la-corrupcion-en-mexico-a-travesde-los-anos-continuidad-y-cambioprimerade-dos-partes>
- Ochoa, H., & Montes de Oca, Y. (julio-septiembre de 2004). Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas. (redalyc.org, Ed.) *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 455-472.
- Olivera, M. (Septiembre de 2003). Hacia reales políticas anticorrupción. *Revista probidad*(24), 1-12.
- Orrego, C. (1999). Corrupción: modelos y factores determinantes. *Revista ciencia política*, XX(1), 96-125.
- Ramirez, E., & Ramirez, J. (2010). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. En E. Cabrero, *Administración pública* (pág. 220). México: Siglo Veintiuno.
- Sanz, I., Acevedo, P., & Guerrero, A. (2011). Educación, cohesión social y corrupción. En J. A. Alonso, & C. Mulas-Granados, *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamerica*. (págs. 131-160). México: Fondo de cultura económica.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Vol. 03). (I. F. Pública, Ed.) México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Secretaría de Contraloría de Gobierno del Estado. (2017). *Resultados de la primer encuesta de percepción de corrupción*. Pachuca de Soto: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Secretaría de la Función Pública. (11 de Enero de 2019). *Secretaría de la Función Pública*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

- SHCP-UNAM. (2017). *Módulo 2. Planeación y presupuesto orientado a resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Sirgo, L. R. (2015). Las unidades de acceso a la información pública como instrumento para combatir la corrupción. En E. C. Martínez, *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental* (págs. 127-150). México, D.F.: Fontamara.
- Sodaro, M. (2006). *Política y ciencia política. Una introducción*.
- Tizayuca, H. (31 de Mayo de 2017). Reglamento para los consejos de colaboración municipal, delegados y subdelegados municipales de Tizayuca, Estado de Hidalgo 2016-2020. *único*, 34. Tizayuca, Hidalgo, México: H. Ayuntamiento Constitucional de Tizayuca.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Uvalle, R. (2003). *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Toluca, México, México: Instituto de administración pública del Estado de México A.C.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. México: Siglo XXI.
- Volosin, N. A. (2012). Transparencia y anticorrupción en las compras públicas de América latina y el Caribe. En G. Rozenwurcel, & G. Bezchinsky, *Compras públicas de América latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos*. (págs. 71-105). Chile: Universidad nacional de San Martín.
- Zapatero, V. (2007). *La corrupción*. México D.F., México: Ediciones Coyoacán S.A. de C.V.

VIII. Índice de anexos, figuras, gráficos y tablas.

Anexos

Número	Título del anexo	Página
1	Resultados de la encuesta pública sobre percepción de la corrupción en Hidalgo	123
2	Organigrama de la Secretaría de obras públicas de Tizayuca	121
3	Organigrama de la Dirección de planeación, administración pública y desarrollo metropolitano de Tizayuca	122
4	Esquema de control de obra pública actual en Tizayuca	123
5	Indicadores de control de corrupción en Tizayuca	124
6	Análisis de condiciones de transparencia respecto de la ley estatal vigente.	128

Figuras

Número de figura	Nombre	Página
1	Planteamiento de rendición de cuentas integral	13
2	Correlación de la corrupción y la nueva gestión pública	14
3	Estado legítimo	23
4	Factores que causan la corrupción	23
5	Recursos destinados a obra pública municipal	27
6	Problemática de la administración de la obra pública	28

7	Factores que favorecen la corrupción en la obra pública	29
8	Factores para una administración municipal eficiente	30
9	Sistema de rendición de cuentas en la nueva gestión pública	46
10	Análisis de una organización	51
11	Clasificación de políticas anticorrupción por enfoque de atención	59
12	Ejes básicos para estrategias anticorrupción	63
13	Distribución de funciones de las unidades administrativas involucradas	101
14	Análisis sistemático institucional de mecanismos de control anticorrupción	104
15	Esquema de participación ciudadana en el municipio de Tizayuca	108
16	Esquematación del protocolo anticorrupción para obra pública	111

Gráficas

Número	Nombre	Página
1	Comparativo del índice de percepción de la corrupción en el periodo 1995-2015	69
2	Comparativo del control de la corrupción en México, a partir de datos	70

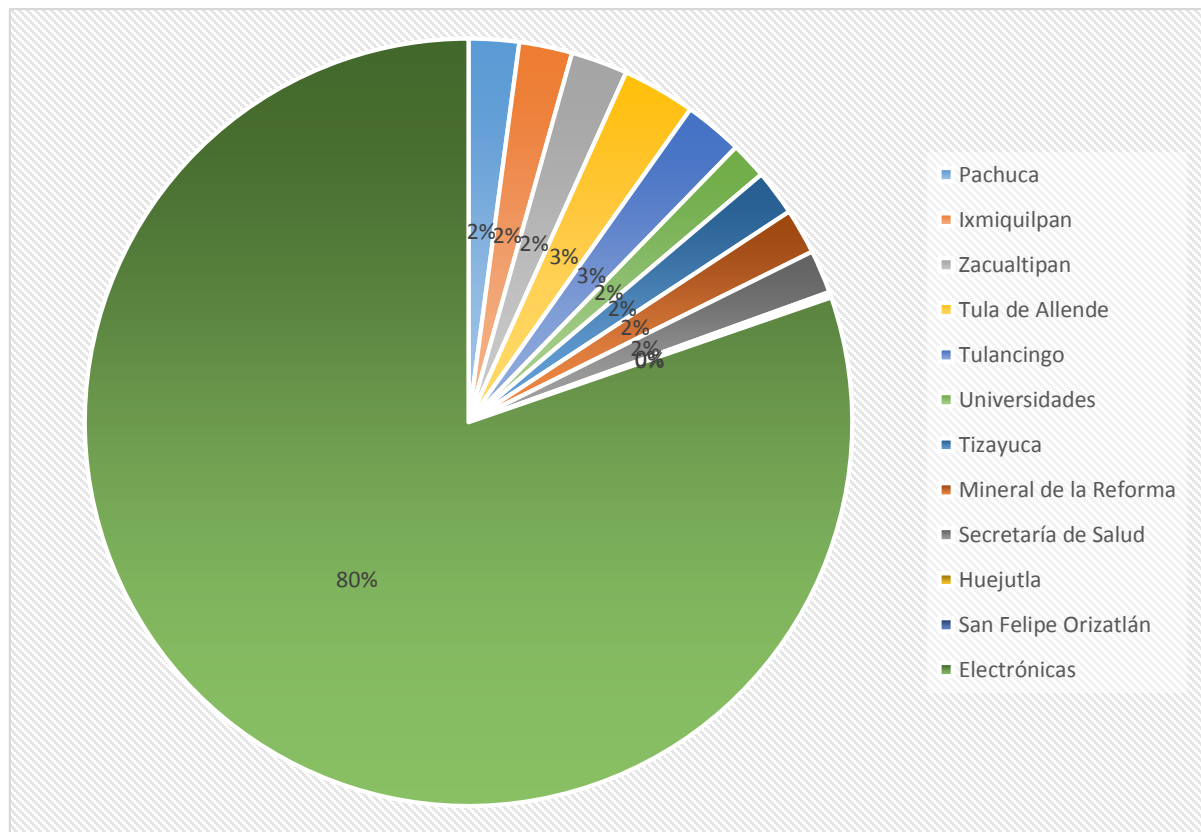
	del Banco Mundial, periodo 1996-2014	
3	Rubros donde la población percibe mayor corrupción en obras públicas	72
4	Frecuencia de observaciones de la cuenta pública 2014	75
5	Frecuencia de observaciones de la cuenta pública 2015	76
6	Distribución de los ingresos municipales por procedencia	80
7	Estructura del sistema estatal anticorrupción de Hidalgo	95
8	Integrantes del comité coordinador del sistema estatal anticorrupción de Hidalgo	95
9	Comité coordinador estatal y sus órganos institucionales	96

IX. Anexos

ANEXO 1. Resultados encuesta pública sobre percepción de la corrupción en Hidalgo, 2017.

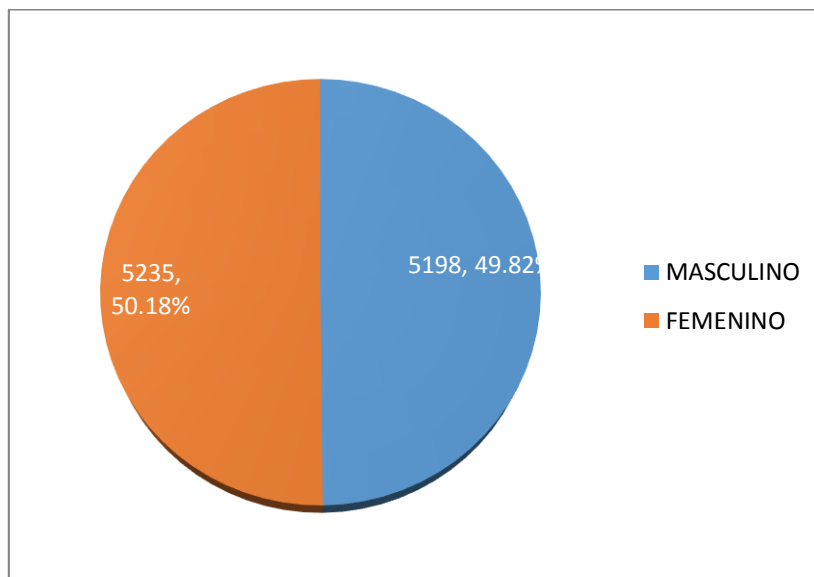
- Porcentaje de encuestados por sede.

SEDE	TOTAL
Pachuca	221
Ixmiquilpan	233
Zacualtipan	249
Tula de Allende	321
Tulancingo	257
Universidades	161
Tizayuca	201
Mineral de la Reforma	200
Secretaría de Salud	190
Huejutla	11
San Felipe Orizatlán	14
Electrónicas	8375
TOTAL	10433



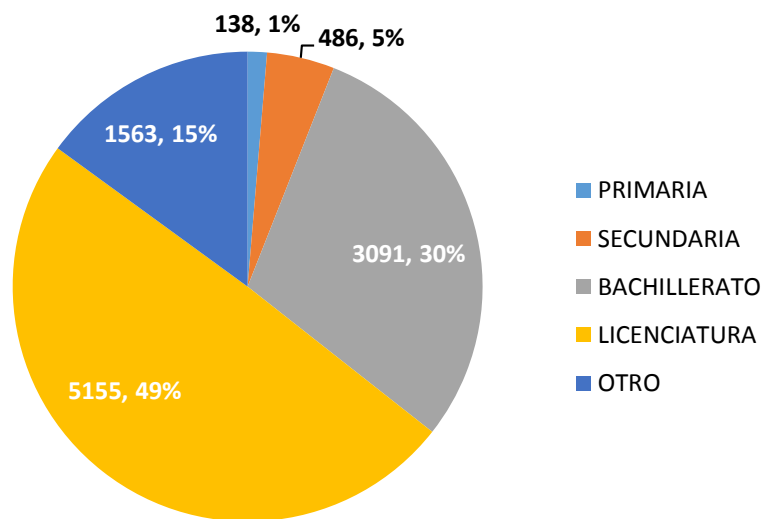
- **Porcentaje de encuestados por sexo.**

SEDE	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL
Pachuca	86	135	221
Ixmiquilpan	104	129	233
Zacualtipán	105	144	249
Tula de Allende	132	189	321
Tulancingo	131	126	257
Tizayuca	93	108	201
Mineral de la Reforma	114	86	200
Huejutla	8	3	11
San Felipe Orizatlán	8	6	14
Universidades	85	76	161
Secretaría de Salud	67	123	190
Electrónicas	4265	4110	8375
TOTAL	5198	5235	10433



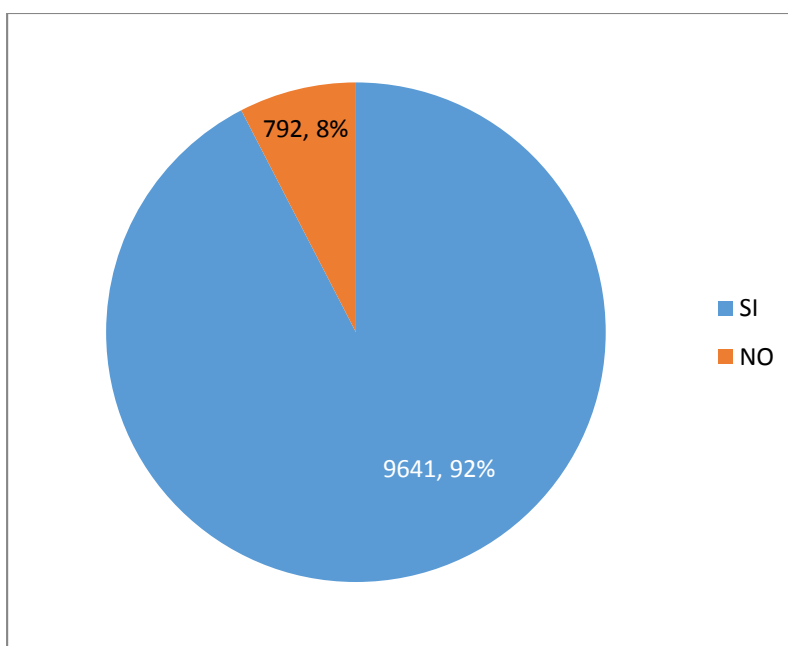
- **Porcentaje de encuestados por nivel de estudios.**

SEDE	PRIMARIA	SECUNDARIA	BACHILLERATO	LICENCIATURA	OTRO
Pachuca	26	58	77	55	5
Ixmiquilpan	35	59	78	60	1
Zacualtipán	8	63	99	48	31
Tula de Allende	18	70	122	72	39
Tulancingo	6	49	62	79	61
Tizayuca	3	34	49	60	55
Mineral de la Reforma	3	15	48	75	59
Huejutla	1	1	2	3	4
San Felipe Orizatlán	0	4	2	2	6
Universidades	8	0	1	22	130
Secretaría de Salud	4	28	64	55	39
Electrónicas	26	105	2487	4624	1133
TOTAL	138	486	3091	5155	1563



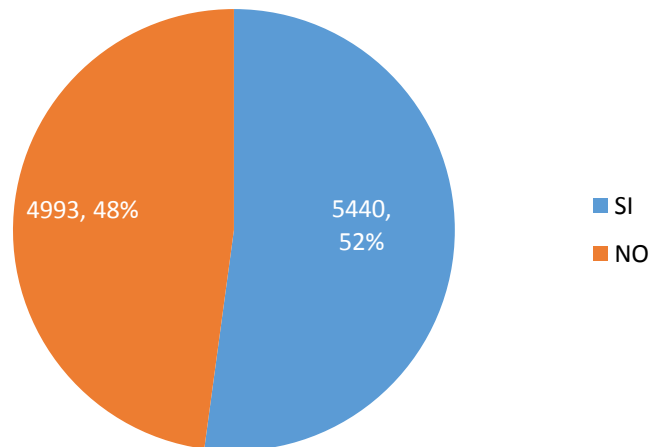
- **Porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción es un problema en el Estado de Hidalgo.**

SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	208	13	221
Ixmiquilpan	222	11	233
Zacualtipán	239	10	249
Tula de Allende	310	11	321
Tulancingo	246	11	257
Tizayuca	193	8	201
Mineral de la Reforma	191	9	200
Huejutla	11	0	11
San Felipe Orizatlán	14	0	14
Universidades	144	17	161
Secretaría de Salud	177	13	190
Electrónicas	7686	689	8375
TOTAL	9641	792	10433



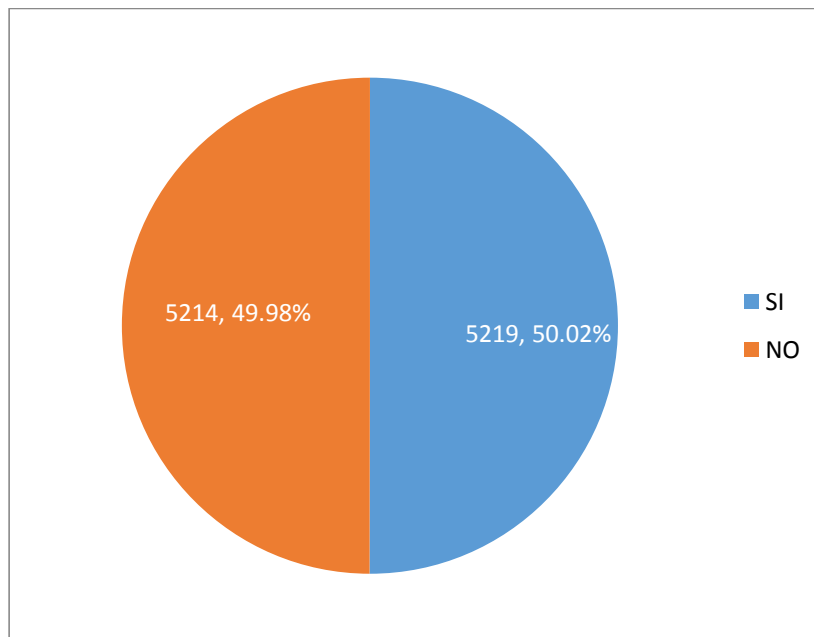
- **Porcentaje de encuestados que dijo conocer algún funcionario que participe en actos de corrupción.**

SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	144	77	221
Ixmiquilpan	115	118	233
Zacualtipán	97	152	249
Tula de Allende	133	188	321
Tulancingo	101	156	257
Tizayuca	84	117	201
Mineral de la Reforma	87	113	200
Huejutla	10	1	11
San Felipe Orizatlán	14	0	14
Universidades	81	80	161
Secretaría de Salud	97	93	190
Electrónicas	4477	3898	8375
TOTAL	5440	4993	10433



- **Porcentaje de encuestados que dijo haber sido testigo de algún acto de corrupción.**

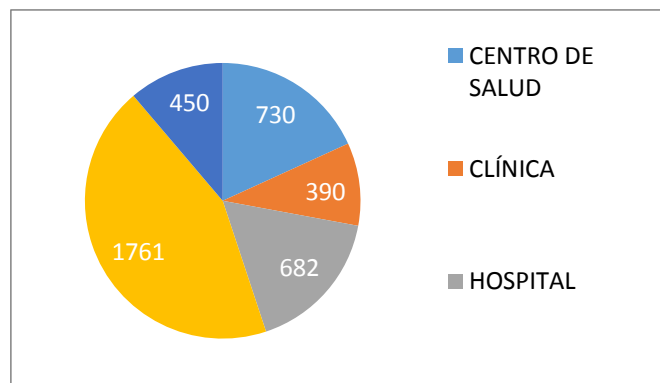
SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	89	132	221
Ixmiquilpan	110	123	233
Zacualtipán	127	122	249
Tula de Allende	155	166	321
Tulancingo	122	135	257
Tizayuca	96	105	201
Mineral de la Reforma	101	99	200
Huejutla	9	2	11
San Felipe Orizatlán	11	3	14
Universidades	61	100	161
Secretaría de Salud	99	91	190
Electrónicas	4239	4136	8375
TOTAL	5219	5214	10433



- Porcentaje de encuestados que dijo haber sido testigo de algún acto de corrupción, por sector en donde fue testigo.

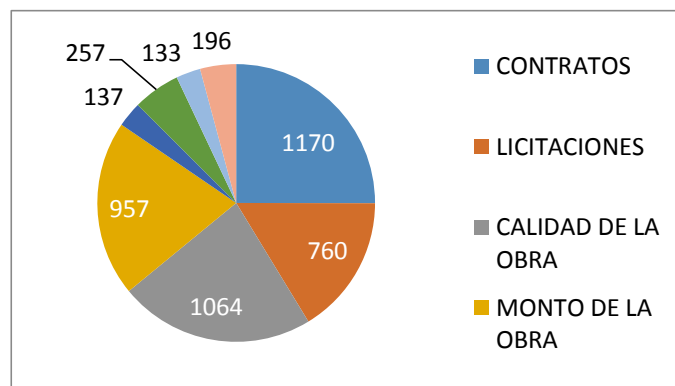
SALUD

CENTRO DE SALUD	730
CLÍNICA	390
HOSPITAL	682
OFICINAS ADMINISTRATIVAS	1761
OTRO	450



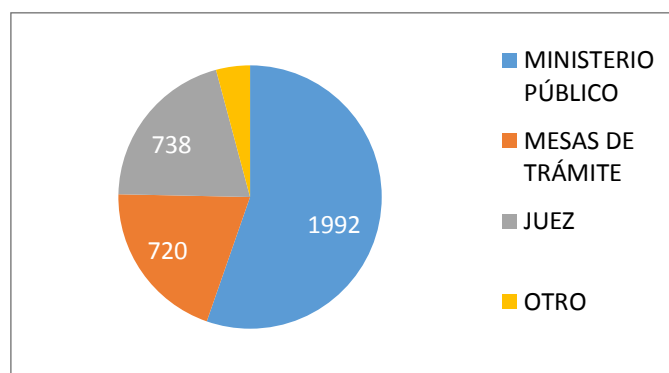
OBRAS PÚBLICAS

CONTRATOS	1170
LICITACIONES	760
CALIDAD DE LA OBRA	1064
MONTO DE LA OBRA	957
CEAA	137
CAASIM	257
CEVI	133
OTRO	196



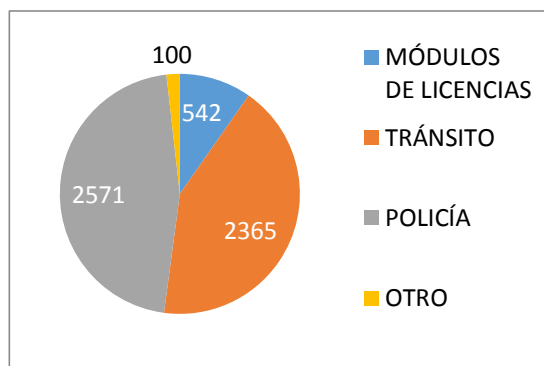
PROCURADURÍA

MINISTERIO PÚBLICO	1992
MESAS DE TRÁMITE	720
JUEZ	738
OTRO	150



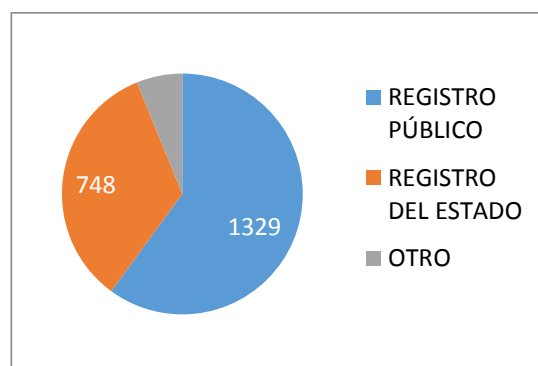
SEGURIDAD PÚBLICA

MÓDULOS DE LICENCIAS	542
TRÁNSITO	2365
POLICÍA	2571
OTRO	100



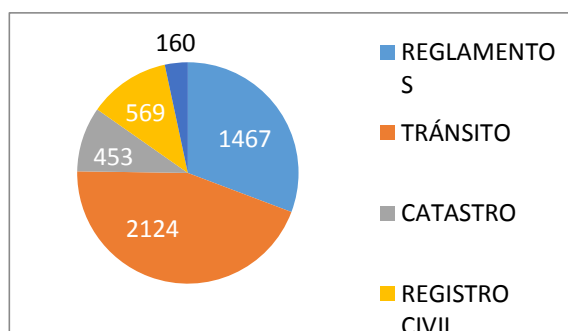
GOBIERNO

REGISTRO PÚBLICO	1329
REGISTRO DEL ESTADO	748
OTRO	136



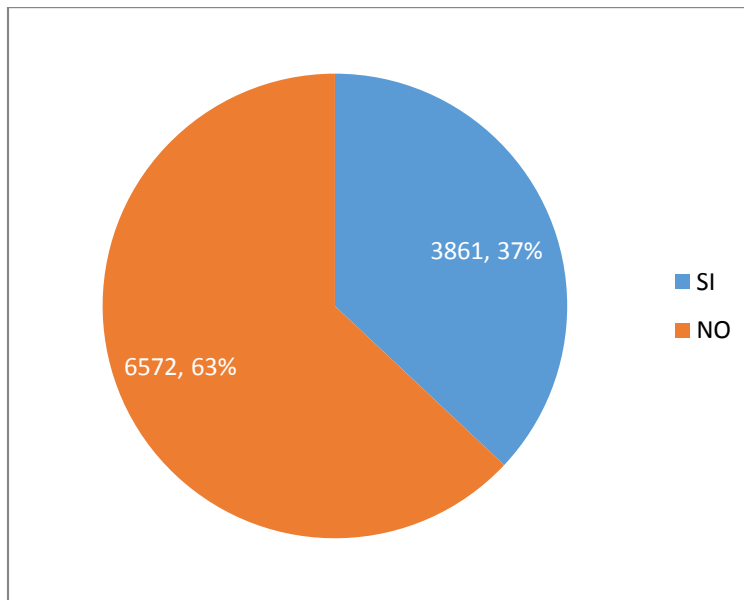
PRESIDENCIAS MUNICIPALES

REGLAMENTOS	1467
TRÁNSITO	2124
CATASTRO	453
REGISTRO CIVIL	569
OTRO	160



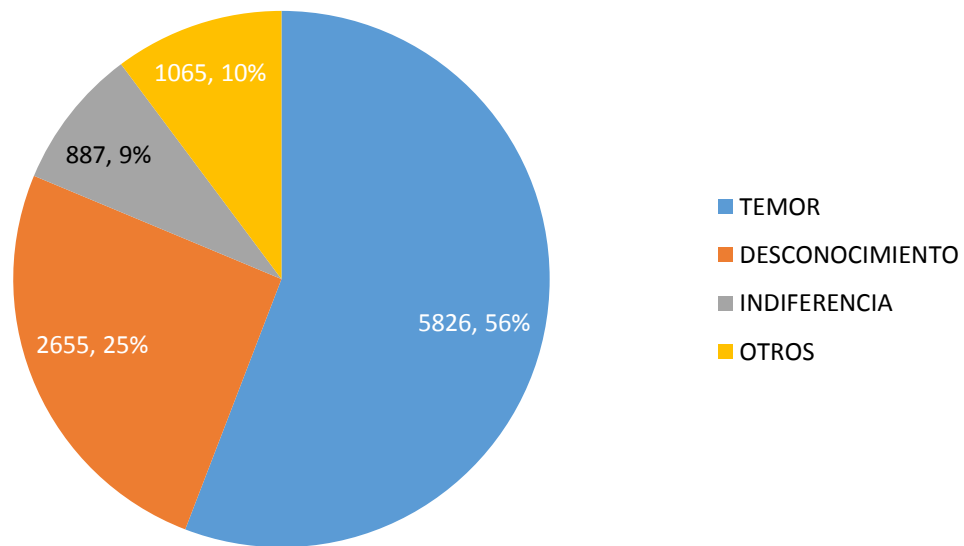
- **Porcentaje de encuestados que dijo saber cómo denunciar un acto de corrupción.**

SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	67	154	221
Ixmiquilpan	76	157	233
Zacualtipán	77	172	249
Tula de Allende	99	222	321
Tulancingo	69	188	257
Tizayuca	53	148	201
Mineral de la Reforma	59	141	200
Huejutla	5	6	11
San Felipe Orizatlán	11	3	14
Universidades	70	91	161
Secretaría de Salud	97	93	190
Electrónicas	3178	5197	8375
TOTAL	3861	6572	10433



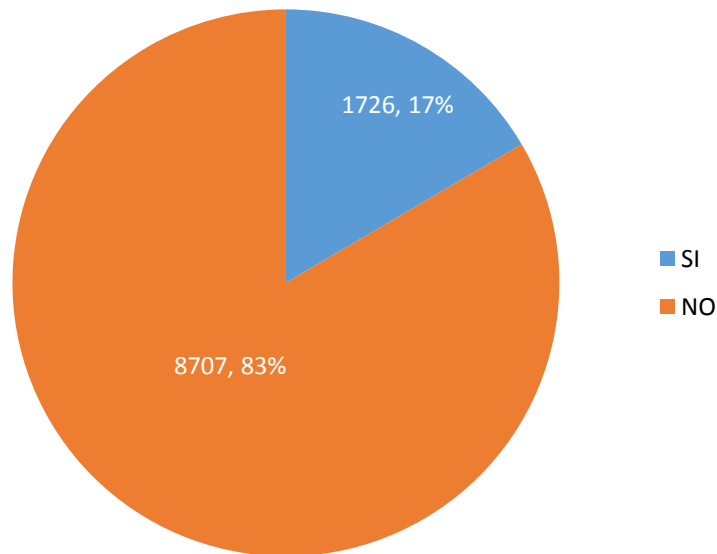
- **Porcentaje de encuestados que dijo el motivo por el cual no se denuncian los casos de corrupción.**

SEDE	TEMOR	DESCONOCIMIENTO	INDIFERENCIA	OTROS	TOTAL
Pachuca	121	45	0	55	221
Ixmiquilpan	123	46	0	64	233
Zacualtipán	175	27	29	18	249
Tula de Allende	208	50	41	22	321
Tulancingo	134	48	54	21	257
Tizayuca	100	42	41	18	201
Mineral de la Reforma	109	38	36	17	200
Huejutla	7	2	2	0	11
San Felipe Orizatlán	13	0	0	1	14
Universidades	93	42	21	5	161
Secretaría de Salud	121	29	21	19	190
Electrónicas	4622	2286	642	825	8375
TOTAL	5826	2655	887	1065	10433



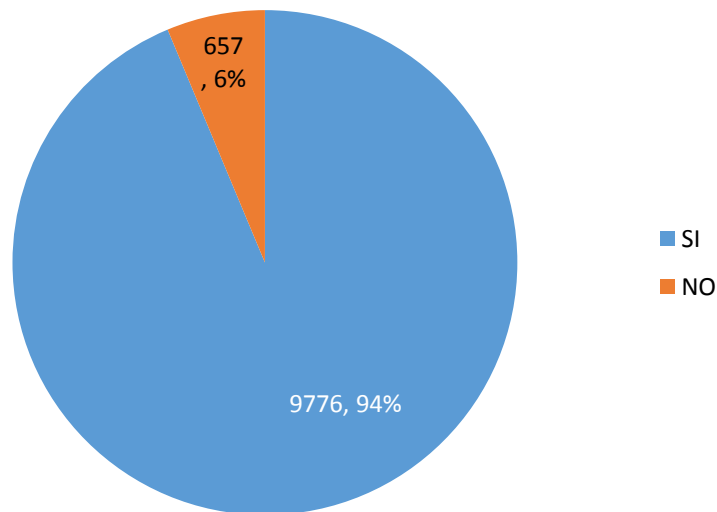
- **Porcentaje de encuestados que considera que las denuncias por corrupción son atendidas en el Estado de Hidalgo.**

SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	53	168	221
Ixmiquilpan	39	194	233
Zacualtipán	90	159	249
Tula de Allende	93	228	321
Tulancingo	42	215	257
Tizayuca	30	171	201
Mineral de la Reforma	32	168	200
Huejutla	0	11	11
San Felipe Orizatlán	3	11	14
Universidades	41	120	161
Secretaría de Salud	24	166	190
Electrónicas	1279	7096	8375
TOTAL	1726	8707	10433



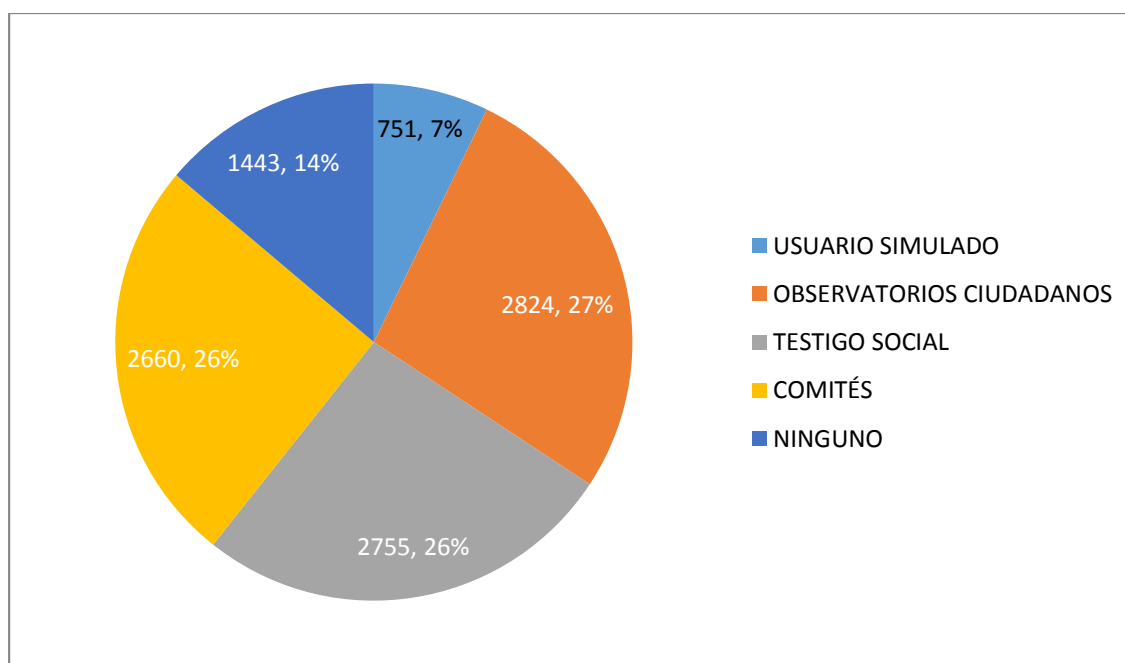
- **Porcentaje de encuestados que considera que la sociedad debe involucrarse en el combate a la corrupción.**

SEDE	SI	NO	TOTAL
Pachuca	212	9	221
Ixmiquilpan	209	24	233
Zacualtipán	235	14	249
Tula de Allende	296	25	321
Tulancingo	228	29	257
Tizayuca	179	22	201
Mineral de la Reforma	172	28	200
Huejutla	10	1	11
San Felipe Orizatlán	14	0	14
Universidades	141	20	161
Secretaría de Salud	177	13	190
Electrónicas	7903	472	8375
TOTAL	9776	657	10433



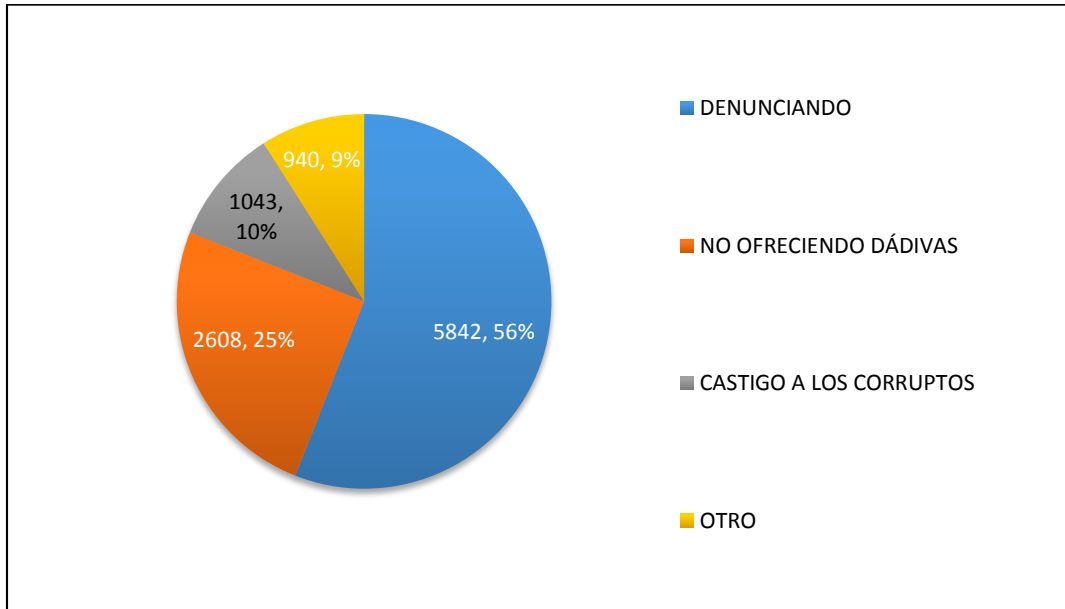
- Porcentaje de encuestados que considera que conoce alguno de los siguientes mecanismos de participación ciudadana.

SEDE	USUARIO SIMULADO	OBSERVATORIOS CIUDADANOS	TESTIGO SOCIAL	COMITÉS	NINGUNO	TOTAL
Pachuca	8	14	8	17	174	221
Ixmiquilpan	3	7	5	56	162	233
Zacualtipán	4	8	7	34	196	249
Tula de Allende	10	9	18	33	251	321
Tulancingo	8	28	14	26	181	257
Tizayuca	6	25	11	22	137	201
Mineral de la Reforma	5	14	8	10	163	200
Huejutla	0	1	1	9	0	11
San Felipe Orizatlán	0	0	0	13	1	14
Universidades	5	24	27	25	80	161
Secretaría de Salud	22	24	19	27	98	190
Electrónicas	680	2670	2637	2388		8375
TOTAL	751	2824	2755	2660	1443	10433



- **Porcentaje de encuestados que opinó cómo se solucionaría la corrupción.**

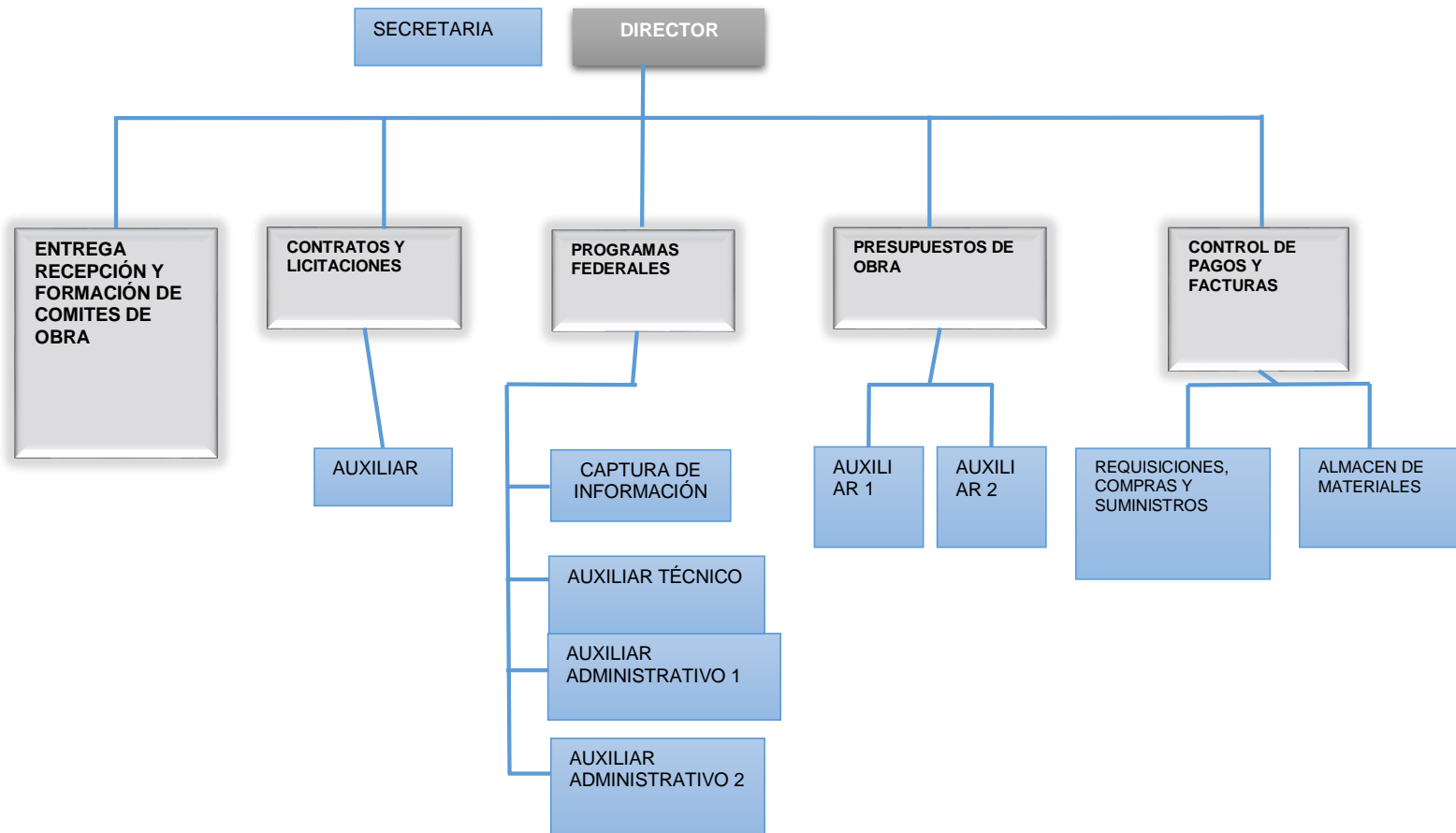
DENUNCIANDO	NO OFRECIENDO DÁDIVAS	CASTIGO A LOS CORRUPTOS	OTRO	TOTAL
5842	2608	1043	940	10433



ANEXO 2. Organigrama de la Secretaría de obras públicas de Tizayuca



ANEXO 3. Organigrama de la Dirección de planeación, administración pública y desarrollo metropolitano de la Secretaría de obras públicas de Tizayuca.



ANEXO 4. Esquema del control de obra pública actual en Tizayuca.



ANEXO 5. Tabla de indicadores de control de corrupción en el municipio de Tizayuca.

Indicadores de reducción de oportunidades					
Indicador	Parámetro	Cuenta con el indicador		No cuenta con el indicador	
		Legislación estatal	Legislación municipal	Legislación estatal	Legislación municipal
Leyes de ética pública	Tener la ley en esta materia.	-	-	X	X
Principios/objetivos relevantes	En su normatividad, debe contener al menos alguno de los siguientes: transparencia, publicidad, integridad, ética, probidad, honradez, honestidad, imparcialidad, responsabilidad, control, participación o control social.	-	-	X	X
Clausulas anticorrupción	Debe contenerla en la normativa de obra pública. Pudiendo ser las siguientes: dádivas, regalos, uso de información privilegiada, hechos de corrupción en general, abuso de poder, direccionamiento, modificaciones a contratos discrecionalmente, desviación de recursos.	-	-	X	X
Declaración de integridad	Consiste en la notificación a los contratistas, acerca de las disposiciones sobre integridad e igualdad de competencia.	X	-	-	X
Inhabilidades para contratar	Aspectos que se incluyen en la normatividad para evitar conflicto de intereses entre	X	-	-	X

	<p>funcionarios y contratistas. Es decir, se inhabilita a funcionarios para participar en las contrataciones. Se consideran, al menos, las siguientes once categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios/empleados en general. • Funcionarios/empleados vinculados con la contratación. • Exfuncionarios/empleados • Familiares de funcionarios/empleados • Sociedades de funcionarios/empleados • Sociedades de familiares de funcionarios/empleados • Procesados/condenados por delitos contra la propiedad • Empresas cuyos directivos hayan sido condenados por esos delitos • Quienes intervinieron en etapas previas de la misma contratación vinculadas a ellos • Quienes intervengan en etapas posteriores 				
--	--	--	--	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Quienes hayan presentado oferta en el mismo proceso 				
Conflictos de interés y requisitos de probidad para funcionarios	<p>La normatividad debe regular los posibles conflictos de interés que pueden presentarse respecto de los funcionarios y empleados públicos que intervienen en las distintas etapas del proceso de compras. Prohibiéndoles intervenir en esos casos. Al menos en las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohíbe/obliga a divulgar conflictos de interés • El conflicto genera obligación de excusarse formalmente/abstenerse de intervenir • Separa integración de órganos que intervienen en distintas etapas • Falta de divulgación/excusación genera responsabilidad del funcionario/nulidad • Permite recusación • Prohíbe conflictos entre contratistas que intervienen en distintas etapas de la misma contratación. 	X	-	-	X

	<p>Requisitos de probidad en los funcionarios, principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solvencia moral • No tener condenas previas/no estar inhabilitado para ejercer la función pública • Incompatibilidades con determinadas actividades públicas o privadas • Contar con aprobación de gestión previa si manejaron fondos públicos 				
Modelos de pliego obligatorios	<p>Cuando una autoridad central establece una estandarización definiendo las mismas reglas del juego para la compra de los bienes/obras/servicios en todos los organismos. Si esta es transparente y con participación ciudadana, se puede evitar en buena medida, la corrupción.</p>	-	-	X	X

ANEXO 6. Tabla de análisis de condiciones de transparencia respecto de la ley estatal vigente.

Artículo de la Ley de Transparencia	Parámetro que determina su cumplimiento	Cumplimiento		Observación
		SI	NO	
Artículo 12. Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias.	Contar con un mecanismo o herramienta en el que el sujeto obligado exponga y contenga toda la información pública.		X	El municipio tiene una página de internet, pero no tiene
Artículo 39. En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por: I. El titular de la Unidad de Transparencia; II. El responsable del órgano interno de control; y III. El titular del área que cuente o pueda contar con la información solicitada	Tiene el comité de transparencia conformado conforme la ley		X	No se pudo determinar esta información, se acudió a la presidencia municipal y no dieron la información al respecto.
Artículo 41. Los sujetos obligados designarán al Titular de la Unidad de Transparencia...	Tener un titular y/o persona responsable de transparencia	X		
Artículo 46. Los sujetos obligados deberán cooperar con el Instituto para capacitar y actualizar de forma permanente a todos sus servidores públicos y trabajadores en materia del derecho de acceso a la información a través de los medios que se considere pertinente.	Haber tenido capacitaciones dirigidas a todos los servidores públicos de la presidencia, en el tema de transparencia.	X		No se pudo constatar que han cumplido con este parámetro, pero han recibido capacitación de manera parcial y dirigida a pocos trabajadores del municipio.
Artículo 50. La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.	Que los formatos publicados y la información contenida, sea de fácil entendimiento para toda la población.		X	Se revisaron los documentos que contempla en su página de internet, no cumplen el requerimiento a

				pesar de ser los formatos que el propio Instituto de Transparencia establece para tal fin.
Artículo 52. Los sujetos obligados procurarán en el ámbito de sus competencias, establecer servicios públicos o trámites a través de herramientas digitales.	Contar con servicios públicos o trámites en su página de internet		X	En su página de internet contempla “trámites y servicios en línea”, pero solo brindan la información para realizarlo en oficina.
Artículo 53. Los sujetos obligados deben implementar medios de autenticación digital, para trámites y servicios públicos.	Contar con una autenticación digital en los trámites que ofrece.		X	No lo realizan.
Artículo 54. Los sujetos obligados deberán establecer canales de comunicación con los ciudadanos, a efecto de promover su participación para la toma de decisiones públicas.	Tener un canal de comunicación con la presidencia municipal, directa, accesible, que considere su opinión para la toma de decisiones.	X		La presidencia municipal contempla la figura llamada Consejo de Colaboración municipal para tal fin, pero no considera la forma de participar en las decisiones públicas.
Artículo 57. Las entidades públicas, deberán de informar sobre las actividades, acciones y el avance de sus trabajos, por lo menos una vez al mes.	Contar con un reporte mensual, de acceso a la población.		X	No lo contemplan.
Artículo 59. Los sujetos obligados deberán poner a disposición de los particulares la información a que se refiere la presente Ley, en sus sitios de Internet y en la Plataforma Nacional.	Poner a disposición pública, la información que genera.	X		Tiene el portal, el acceso directo a transparencia, pero la información que publica no cumple con el fin de la misma.
Artículo 60. Los sujetos obligados deberán observar los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional, para asegurar que la información sea veraz, confiable,	Poner a disposición pública, la información que genera.	X		Tiene el portal, el acceso directo a transparencia, pero la información que

oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable				publica no cumple con el fin de la misma.
Artículo 63. 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, a la que se refiere este Título el cual deberá contar con un buscador	Poner a disposición pública, la información que genera.	X		Tiene el portal, el acceso directo a transparencia, pero la información que publica no cumple con el fin de la misma.
Artículo 69. Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada, en sus respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que corresponden a 48 rubros básicos (ver Art. 69, p.27 de la LTAIPDPEH)	Poner a disposición pública, la información que genera.	X		Tiene el portal, el acceso directo a transparencia, pero la información que publica no cumple con el fin de la misma.
Artículo 70. Además de lo señalado en el artículo anterior de la presente Ley, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal y Municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información (ver Art. 69, p.27 de la LTAIPDPEH)	Poner a disposición pública, la información que genera.	X		Tiene el portal, el acceso directo a transparencia, pero la información que publica no cumple con el fin de la misma.