

Breve estudio sobre las áreas de riesgo en la Administración Pública Federal y propuesta de estrategias para combatir la corrupción

Órgano Interno de Control
en Petróleos Mexicanos

Resumen

La corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de las personas físicas y morales que están involucrados en los procesos de contratación en el sector público, a través del suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obra pública; este problema se inicia por la falta de ese valor que constituye un principio moral que se denomina honradez.

Este fenómeno aún no erradicado, es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que aunado a los controles que aportan las dependencias y

entidades en materia de normatividad, ha creado auténticas redes que complican y retrasan la innovación y la productividad de las instituciones. Consecuentemente la aplicación de dicha normatividad, repercute en sanciones a los servidores públicos al no cumplirla, ello sin considerar el costo que representa licitar la adquisición de bienes y servicios, pues la experiencia ha hecho manifiesto que los precios se incrementan, máxime que también repercute en el mismo las elevadas comisiones.

Por otra parte, la corrupción ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana de los procesos administrativos, que son factores que se han combinado de manera negativa, causando enormes daños a las Instituciones y, por consecuencia, a la imagen del servidor público y principalmente a nuestro país.

El ambiente que puede fomentar la corrupción y la falta de transparencia en ciertas etapas del proceso administrativo de las dependencias y entidades, es aquel en donde se empiezan a reunir condiciones como:

- Salarios pocos atractivos y grandes responsabilidades.
- Inseguridad del servidor público por los recortes frecuentes de personal;
- Inestabilidad en cuanto a la situación laboral del personal, en virtud de que la autoridad se basa en otro tipo de relación para dar ascensos y no basada en la calidad del quehacer cotidiano (evaluación al desempeño);
- Servidores públicos que están en una situación deficitaria respecto a su futuro y que dependen del ascenso del jefe o suerte política;
- Y por último, que en mi opinión considero uno de los más importantes, es el interés de los proveedores y contratistas

por vender a como de lugar sus bienes o servicios al sector público, con precios siempre superiores a los del mercado.

Por otra parte, es importante destacar que la corrupción en México, también se ha encarecido con motivo de las sanciones que se imponen, ya que el castigo de inhabilitar a un servidor público, en algunas ocasiones, no compensa el monto de todos los ilícitos que cometió con anterioridad, en virtud de que al servidor público corrupto con “diploma”, le conviene este tipo de sanción para limpiar las anteriores irregularidades y seguir trabajando por fuera, sin menoscabo de que reingresará posteriormente a su cargo, pero ahora más organizado y ampliando su campo de acción. Corolario, deberá analizarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal y el correspondiente al Distrito Federal, así como auditar a los servidores públicos inhabilitados, cuando el motivo esté relacionado con actos de corrupción.

El estudio que se presenta y que es de carácter general y no particular de alguna institución, tiene como finalidad mostrar abiertamente, las prácticas más comunes de corrupción en las áreas de riesgo del sector público, y que en mi opinión no se han atacado como deben de ser, en virtud de que no se quiere tocar a los actores de estos ilícitos, o bien, debido a que se dificulta reunir las pruebas suficientes para sancionarlos. En este documento se define el término “Áreas de Riesgo” como “Unidades ejecutoras de gasto y gestoras del suministro, recepción y pago de bienes y servicios, con funciones y responsabilidades limitadas por un orden jerárquico, sujetas a normas establecidas y expuestas por su naturaleza de sus actividades, a ejercer conductas irregulares, que resultan al servidor público benéficas para su economía”, Anexo 1.

Ahora bien, en el diagnóstico de este estudio se presentan las prácticas más comunes de corrupción, las cuales se identifican en los tres procedimientos de contratación en el sector público; en ellos se especifica las formas en que se maquinan los actos de corrupción más comunes, así como la problemática existente en materia de precios a los que compra actualmente el sector público, ya que normalmente no existe un adecuado estudio de mercado, ni una verificación de existencias en el almacén.

Como segundo tema, se presentan, entre otras, algunas propuestas de estrategias para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, en las etapas del proceso de contratación del suministro de bienes, servicios y obra pública, como sigue:

Propuesta 1.- Crear una entidad (o área en cada dependencia o entidad), que tenga como función la investigación del mercado de bienes y productos nacionales y los de procedencia extranjera, a fin de lograr un mejor conocimiento de los precios y bienes que consume el sector público.

Propuesta 2.- Diseñar un banco de datos que contenga todos los modelos de bases de licitación pública de los bienes y servicios de uso recurrente, con la finalidad de estandarizar el suministro de los mismos, en el sector público.

Propuesta 3.- Modificar las etapas de la licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, en lo que se refiere a la apertura de propuestas, es decir, se sugiere que la propuesta económica sea la primera que se lleve a cabo, con la finalidad de conocer las tres o cuatro más solventes, segregando las demás para dejarlas en espera (este procedimiento deberá incluirse en las “bases”), con el objeto de que las propuestas

que queden, sean las únicas que se evalúen técnicamente, y así disminuir los tiempos del proceso.

Propuesta 4.- Crear la figura de “supervisor social” para dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación más directa de la sociedad, que tenga como función el participar en todas las etapas del proceso de contratación, incluyendo la elaboración de bases y su aprobación.

Propuesta 5.- Respecto a las invitaciones a cuando menos tres personas, se propone crear un banco de datos en la Secretaría de la Función Pública, cuyo objetivo sea integrar a todos los proveedores y contratistas por grupo de familias de bienes o servicios de uso recurrente, para estandarizar los suministros en el sector público.

Propuesta 6.- Referente a las contrataciones por adjudicación directa, la norma señala que los criterios de adjudicación deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área, en este caso deberán modificarse las leyes de la materia para responsabilizar a niveles inferiores involucrados en este proceso, y por consecuencia también responsabilizar a estos últimos servidores públicos, de la recepción de los productos entregables.

Propuesta 7.- Asimismo, convendrá concertar con las cámaras de la industria y el comercio, el mecanismo y objetivos que se persiguen con estas acciones, ya que la finalidad principal es eliminar los “sobrepuestos y comisiones especiales” que se incluyen en los precios de los bienes y servicios ofrecidos al sector público.

Propuesta 8.- Instrumentar un programa que se denomine “Sistema Recíproco de Denuncias para Combatir la

Corrupción”, mediante el cual se auto-supervisen las partes en los procesos de abastecimiento y de contratación de obra.

Este sistema tiene como finalidad, implementar un programa de incentivos económicos en las áreas de riesgo, que involucren también a los proveedores y contratistas que tenga como objetivo promover que el servidor público o dichos proveedores y contratistas, denuncien ante el Órgano Interno de Control al que otorga o recibe alguna comisión.

Por último, se trata un tema de suma importancia, ya que si se adoptan las propuestas de estrategias para combatir la corrupción, es posible que se pueda dejar de erogar una gran parte de recursos presupuestarios (2003, aproximadamente 30,000 mmp), que normalmente se canalizan hacia los servidores públicos que cometen ilícitos, es decir, el sector público dejaría de pagar comisiones, a través de los procedimientos de contratación.

IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE RIESGO, DONDE SE ORIGINAN LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ANEXO 1

ÁREAS CRÍTICAS INTERNAS QUE PARTICIPAN						
ÁREA TÉCNICA CONSUMIDORA	ÁREA ADMVA. DEL USUARIO	ÁREA DE COMPRAS CONVOCANTE Y DE CONTRATACIÓN	ÁREA DE INSPECCIÓN DE BIENES	ÁREA DE ALMACENES	ÁREA DE PAGOS (VENTANILLA ÚNICA)	ÁREA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO
ACCIONES NECESARIAS						
PARTICIPACIÓN DE ESPECIALISTAS EXTERNOS, PARA REVISAR DATOS TÉCNICOS DE LAS BASES PARA NO DARLES DIRECCIONALIDAD, A FIN DE EVITAR QUE LA ELABORACIÓN DE LAS MISMAS ESTÉN DIRIGIDAS A UN PROVEEDOR Y/O CONTRATISTA ESPECÍFICO. NECESARIO BANCO DE DATOS DE "BASES".	PERSONAL ÉTICO Y DE CONFIANZA PARA QUE NO SE COLUDA CON LAS ÁREAS TÉCNICAS, NI CON LAS COMPRADORA Y PROVEEDORES. IMPLANTAR UN SISTEMA DE ROTACIÓN DE PERSONAL.	PERSONAL CAPACITADO PARA TOMAR DECISIONES, CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL PARA DAR TRANSPARENCIA EN LOS ACTOS, CON LA PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS SIMULADAS Y SUPERVISOR SOCIAL. ROTAR A LOS QUE PRESIDEN LOS PROCEDIMIENTOS LICITATORIOS.	PARTICIPACIÓN DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EN LA RECEPCIÓN DE BIENES. ROTAR AL PERSONAL DE RECEPCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.	NO EXISTE UN CONTROL ADECUADO Y SE SOBREENVIERTEN LOS ALMACENES, CON LA FINALIDAD DE COMPRAR MÁS CON LAS CONSECUENTES FUGAS Y DESAPARICIÓN DE BIENES. ES NECESARIO INSTRUMENTAR EN FORMA ESTRICTA LA REALIZACIÓN PERIÓDICA DE INVENTARIOS FÍSICOS, ANTES DE PRESUPUESTAR.	LA REVISIÓN DE DOCUMENTOS DEBE TENER UN PLAZO Y SANCIÓN SI NO SE EFECTÚA EL PAGO. INVARIABLEMENTE DEBE SER DEPOSITADO EN LA CUENTA BANCARIA DEL PROVEEDOR O CONTRATISTA, YA QUE ESTE TRÁMITE PROMUEVE LA EROGACIÓN DE COMISIONES POR PARTE DEL PROVEEDOR Y CONTRATISTA A FAVOR DEL PAGADOR.	ASESORÍA Y CAPACITACIÓN NORMATIVA A PROVEEDORES Y CONTRATISTAS, Y A SU VEZ CONSCIENTIZARLOS DE QUE "YA NO MÁS OFRECIMIENTOS DE COMISIONES PARA VENDER"
FACTORES EXTERNOS QUE INCIDEN						
AUSENCIA DE INVESTIGACIONES DE MERCADO	ELABORACIÓN DE BASES Y SU APROBACIÓN (SUBREBA)	FALTA DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES AFINES PARA EL ANÁLISIS DE CALIDAD Y PRECIOS	PROVEEDORES Y CONTRATISTAS COLUDIDOS	SERVIDORES PÚBLICOS DESHONESTOS	DESCONOCIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD	TENDENCIOSA SELECCIÓN DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS EN INVITACIONES
REPERCUSIONES						
SOBREPRECIOS EN EL COSTO DE LOS BIENES, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS. EL SECTOR PÚBLICO ADQUIERE NORMALMENTE A PRECIOS MÁS ALTOS.	ELABORACIÓN DE BASES DEFICIENTES Y OTRAS DIRIGIDAS A UN BIEN O SERVICIO ESPECÍFICO. GRUPOS CONSTITUIDOS PARA OBTENER CONTRATOS, ORIGINANDO LA DIRECCIONALIDAD DE LAS COMPRAS. NECESARIO EL BANCO DE DATOS DE "BASES".	NO EXISTE UNA CONSOLIDACIÓN DE COMPRAS ADECUADA PARA EFECTOS DE ESTANDARIZACIÓN DE PRECIOS Y POR CONSIGUIENTE SE COMPRA A PRECIOS MUY SUPERIORES A LOS DE MERCADO.	LA SHCP NO TIENE CAPACIDAD PARA AUDITARLOS EN OPERACIONES GUBERNAMENTALES, A FIN DE DETECTAR IRREGULARIDADES CONTABLES EN OPERACIONES CON EL SECTOR PÚBLICO; ES NECESARIO INSTITUIR AUDITORÍAS POR PARTE DE SHCP DE LAS VENTAS A GOBIERNO.	SALARIOS REDUCIDOS Y DECLARACIONES PATRIMONIALES PARA MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES ÚNICAMENTE. ES NECESARIO SOLICITARLA A TODO EL PERSONAL INVOLUCRADO EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN.	EXCESIVA NORMATIVIDAD, CAPACITACIÓN DEFICIENTE Y PERSONAL NO IDÓNEO PARA APLICAR DICHA NORMATIVIDAD.	NECESARIA LA SELECCIÓN POR MEDIO DE INSACULACIÓN DE LOS QUE ESTÉN REGISTRADOS, A FIN DE TRANSPARENTAR Y NO DIRIGIR LAS ADQUISICIONES.