

EL PAPEL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN: ANÁLISIS COMPARADO DE DOS GOBIERNOS MUNICIPALES

THE ROLE OF THE PROFESSIONAL CAREER SERVICE IN THE CONSOLIDATION OF CORRUPTION: COMPARATIVE ANALYSIS OF TWO MUNICIPAL GOVERNMENTS

Oscar Sánchez Hiza*

RESUMEN: ¿El Servicio Profesional de Carrera (SPC) impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales? En 2001, como parte de una reforma al Código Municipal del *Estado C* en México, se estableció un umbral poblacional a partir del cual los gobiernos municipales están obligados a implementar un SPC. Esto nos permite realizar un análisis comparado entre dos gobiernos municipales contiguos que comparten una amplia variedad de atributos similares, con la excepción de que uno de ellos cuenta con un SPC como resultado de un diseño institucional externo. Mediante un conjunto de datos obtenidos de 16 entrevistas y de un análisis documental, se compara la corrupción en ambos gobiernos municipales utilizando el ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’. La evidencia empírica muestra que el SPC no impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales, sino que sólo modifica marginalmente la forma en que se consolida al generar una transparencia simulada. Esto sucede debido a que las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC. La principal contribución de esta investigación es presentar la primera evidencia del efecto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales.

* Doctorante en Ciencias Sociales con acentuación en Ciencia Política, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Miembro del Proyecto Iceberg: “Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública”.

ORCID 0009-0004-3191-163X

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México.

oscar.sanchez@estudiante-flacso.mx

Fuente de financiamiento: Esta investigación fue financiada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a través del proyecto No. 171514 “Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública”.

Palabras clave: *consolidación de la corrupción, servicio profesional de carrera, gobierno municipal, patronazgo, análisis comparado*

Recibido: 09/01/23 | **Aceptado:** 03/04/23

ABSTRACT: Does the Professional Career Service (SPC) prevent the consolidation of corruption in municipal governments? In 2001, as part of a reform to the Municipal Code of *C State* in Mexico, a population threshold was established from which municipal governments are required to implement an SPC. This allows us to perform a comparative analysis between two contiguous municipal governments that share a wide variety of similar attributes, with the exception that one of them has an SPC as a result of an external institutional design. Using a dataset obtained from 16 interviews and a documentary analysis, corruption in both municipal governments is compared using the ‘Corruption Consolidation Framework’. Empirical evidence shows that the SPC does not prevent the consolidation of corruption in municipal governments, but only marginally modifies the way it is consolidated by generating simulated transparency. This happens because municipal patronage networks capture the implementation of the SPC. The main contribution of this research is to present the first evidence of the effect of the SPC on the consolidation of corruption in municipal governments.

Keywords: *consolidation of corruption, professional career service, municipal government, patronage, comparative analysis*

Received: 09/01/23 | **Accepted:** 03/04/23

La consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales ocurre cuando los procesos corruptos alcanzan un nivel de estabilidad autosostenible y difícil de revertir (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Es considerado un problema público que afecta la gobernanza y los procesos democráticos municipales (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Los factores que explican esta consolidación incluyen actores y redes, mecanismos organizacionales, opacidad y debilitamiento de los balances y contrapesos. Éstos últimos abarcan al cabildo, el órgano interno de control, el cuerpo burocrático y la participación ciudadana. En esta investigación nos enfocamos en la relación entre el Servicio Profesional de Carrera (SPC) y la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales de México.

¿El SPC impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales? La relación entre los SPC y la corrupción ha sido ampliamente investigada (Meyer-Sahling *et al.*, 2018; Neshkova y Kostadinova, 2012; Rauch y Evans, 2000). En gran parte de esta literatura se ha encontrado que los SPC tienen un efecto negativo en los niveles de corrupción (Dahlström *et al.*, 2012; Meyer-Sahling y Mikkelsen, 2016; Nieto-Morales y Ríos, 2022; Oliveros y Schuster, 2018; Rauch y Evans, 2000). No obstante, otros autores, como Pérez-Chiqués y Bustos (2021), sostienen que las organizaciones políticas cooptan los SPC, lo que limita su papel combatiendo la corrupción.

La hipótesis de esta investigación plantea que el SPC no impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales. Nuestro argumento se fundamenta en la perspectiva de Pérez-Chiqués y Bustos (2021), quienes señalan que los SPC son sometidos por el poder de los partidos mediante prácticas neopatrimonialistas. Sostenemos que las distintas dimensiones de la consolidación de la corrupción ejercen presión sobre el SPC. Específicamente, argumentamos que las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC, lo que obstaculiza que este funcione como un verdadero contrapeso y que pueda impedir la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales.

Se emplea una metodología de análisis comparado para estudiar el efecto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales. Se realiza una comparación entre dos municipios contiguos de México que comparten atributos similares, con la única diferencia de que uno de ellos cuenta con un SPC debido a un diseño institucional externo. Por lo tanto, se asume que las diferencias en la consolidación de la corrupción entre ambos gobiernos municipales son atribuibles solamente al SPC. A través de 16 entrevistas semiestructuradas y de un análisis documental, se examina la corrupción en ambos gobiernos municipales utilizando el ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’ (Meza y Pérez-Chiqués, 2021).

La evidencia empírica demuestra que el SPC no impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales y sólo modifica marginalmente la forma en que se consolida al generar una transparencia simulada. Esto sucede, debido a que las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC, con el propósito de retribuir los favores y compromisos que el gobernante municipal adquirió con empresarios locales y ciudadanos durante su campaña electoral.

Esta investigación realiza tres contribuciones significativas a la literatura existente. En primer lugar, se centra en el ámbito subnacional, lo que contribuye a la escasa literatura que ha analizado el impacto del SPC sobre la corrupción en los gobiernos municipales (Nieto-Morales y Ríos, 2022). En segundo

lugar, contribuye al creciente cuerpo de literatura que examina la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Zizumbo Colunga y Meza, 2021). Por último, la principal contribución de esta investigación radica en presentar la primera evidencia del efecto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales.

SERVICIOS PROFESIONALES DE CARRERA Y CORRUPCIÓN

Los Servicios Profesionales de Carrera (SPC) son sistemas de gestión de recursos humanos que regulan las relaciones laborales entre el Estado y un grupo de empleados contratados por mérito profesional, en lugar de nombramiento o designación política (Light, 2006).

La literatura que examina el efecto de los SPC en la reducción de la corrupción plantea los siguientes mecanismos causales: 1. Mérito: el reclutamiento basado en el mérito permite la formación de un cuerpo de funcionarios cuyos intereses difieren de los líderes políticos, lo que facilita los balances y contrapesos (Dahlström *et al.*, 2012). 2. Estabilidad laboral: los horizontes a largo plazo garantizados reducen el atractivo de obtener beneficios rápidos a través de la corrupción (Meyer-Sahling y Mikkelsen, 2016). Además, la estabilidad laboral ayuda a proteger a los burócratas de políticos corruptos que los presionan para que participen en actos ilícitos (Oliveros y Schuster, 2018). 3. Promoción: Meyer-Sahling *et al.*, (2018) mencionan que las promociones basadas en la antigüedad pueden frenar la corrupción al proteger a los empleados de la presión política y mejorar la previsibilidad de futuros aumentos salariales y, por lo tanto, los costos de oportunidad de la corrupción.

En la literatura también se ha examinado la implementación de los SPC en diferentes entornos. Pérez-Chiqués y Bustos (2021) argumentan que, en entornos con baja calidad democrática, el SPC es sometido “por el poder de los partidos políticos mediante la institucionalización de prácticas neopatrimonialistas con el objeto de legitimar valores vinculados al patronazgo” (Pérez-Chiqués y Bustos, 2021), esto limita su papel combatiendo la corrupción. Según Meyer-Sahling y Mikkelsen (2016), no basta con tener un SPC establecido, sino que también debe ser eficiente y no simulado.

Dussauge (2011) y Nieto-Morales *et al.* (2015) han planteado interrogantes sobre las condiciones propicias para implementar los SPC en el sistema federal de México. Nieto-Morales *et al.* (2015) encuentra que, en instituciones con altos niveles de patronazgo y baja confianza interpersonal, la implementación de los SPC presenta deficiencias. Méndez (2016) señala que la mayoría de los servicios profesionales de carrera en México son simulados o de botín, y no se consideran temas técnicos o de capacidades. Esta situación, menciona

Méndez (2016), se repite tanto a nivel federal como subnacional, donde sólo unos pocos estados tienen leyes al respecto.

MARCO DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Para comprender el efecto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales, se utiliza el marco teórico ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’ propuesto por Meza y Pérez-Chiqués (2021). Dicho marco teórico establece que se puede hablar de una consolidación de la corrupción en un gobierno municipal cuando están presentes las siguientes cuatro dimensiones: Redes, Mecanismos, Opacidad, Balances y contrapesos debilitados.

Redes

Las redes municipales llevan a cabo actividades ilegales como tráfico de influencias, nepotismo, sobornos, patronazgo, etc. Estas redes involucran a un número y tipo específico de actores necesarios para ejecutar los esquemas ilegales y mantener la confidencialidad (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). La lógica de las redes municipales depende de las características propias del entorno o de la región en la que se desarrollan (De Graaf, 2007; Meza y Pérez-Chiqués, 2021).

Mecanismos

Las redes de corrupción emplean una serie de mecanismos con el objetivo de fomentar su funcionamiento, ya sea incentivando la participación de los funcionarios públicos o desalentando las denuncias por parte de los miembros del gobierno municipal (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Además, estas redes permiten la presión ejercida por pares para promover la participación de los funcionarios públicos, mediante la promoción de una cultura de corrupción (Gault, 2017).

Opacidad

La falta de transparencia, la existencia de incertidumbre en los procesos y la ambigüedad legal, que son indicativos del nivel de opacidad, fomentan la participación de los ciudadanos en actos de corrupción y brindan oportunidades para que los funcionarios cometan actos corruptos (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). En relación con esto, Zizumbo Colunga y Meza (2021) señalan que la opacidad es una condición necesaria para que las redes de corrupción operen de manera discreta y eviten ser descubiertas.

Balances y contrapesos

Los balances y contrapesos se refieren a las instituciones y organizaciones encargadas de supervisar el cumplimiento de las funciones públicas. Estos balances y contrapesos incluyen al cabildo, el órgano interno de control, el cuerpo burocrático y la participación ciudadana. La deficiencia o ausencia de los balances y contrapesos propicia la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales (Meza y Pérez-Chiqués, 2021).

ARGUMENTO TEÓRICO

Siguiendo a Meza y Pérez-Chiqués (2021), la implementación de un SPC refuerza los balances y contrapesos, lo cual debería impedir que se consolide la corrupción en los gobiernos municipales. El argumento principal de esta investigación se aleja de la perspectiva anterior y se fundamenta en la visión de Pérez-Chiqués y Bustos (2021), quienes señalan que los SPC son sometidos por el poder de los partidos políticos mediante prácticas neopatriarmonialistas. Sostenemos que las diferentes dimensiones de la consolidación de la corrupción, ejercen presión sobre el SPC. Específicamente, argumentamos que las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC, lo que obstaculiza que éste funcione como un verdadero contrapeso y que pueda impedir la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales.

DISEÑO METODOLÓGICO

Con el propósito de analizar el impacto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales, se utiliza un enfoque de análisis comparado. La selección de los municipios comparables requiere considerar que la corrupción se consolida de acuerdo con las características sociales, políticas y económicas de cada región (De Graaf, 2007; Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Por lo tanto, no es viable comparar únicamente dos municipios basándose únicamente en la presencia o ausencia del SPC, ya que dos municipios con características muy diferentes podrían tener procesos de consolidación de la corrupción totalmente divergentes. Además, no es apropiado comparar dos gobiernos municipales con actividades económicas, políticas y sociales similares si uno de ellos decidió implementar el SPC de manera endógena. Esto se debe a que la decisión de implementar un SPC puede ser el resultado de que la corrupción no esté consolidada en ese gobierno municipal.

Considerando estas limitaciones, se seleccionaron dos gobiernos municipales de México que cumplen con las condiciones mencionadas anteriormente: la exogeneidad en la decisión de implementar el SPC y características económicas, políticas y sociales idénticas. Las unidades de análisis seleccionadas

para el método comparado son el *gobierno municipal A* y el *gobierno municipal B*, dos gobiernos municipales contiguos del *Estado C* en México.

En cuanto a las variables de naturaleza económica, en ambos municipios la actividad primaria es la manufacturera y la actividad secundaria es la minería. Además, tienen características geográficas idénticas, ya que son municipios vecinos y sus cabeceras municipales están a una distancia de 15 km. En relación con las variables políticas, en ambos municipios están gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN). En cuanto a las variables sociales, ambos municipios presentan niveles similares de marginación, pobreza y desigualdad. Por lo tanto, dadas las características municipales, es de esperar que los procesos de consolidación de la corrupción en ambos gobiernos municipales sean similares.

Para lograr una verdadera comparabilidad entre los gobiernos municipales seleccionados, resulta fundamental considerar la existencia de una reforma en el Código Municipal del *Estado C* en México. Esta reforma estatal estableció un umbral poblacional a partir del cual los gobiernos municipales están obligados a implementar un SPC. Como consecuencia, contamos con dos municipios que comparten características económicas, políticas y sociales muy similares. Sin embargo, debido a un diseño institucional externo, uno de los dos gobiernos municipales (*gobierno municipal A*) implementó un SPC. Esta particularidad nos brinda la oportunidad de contar con dos casos comparables para determinar si el SPC impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales, siguiendo el ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’ (Meza y Pérez-Chiqués, 2021).

INSTRUMENTO CUALITATIVO

Con el objetivo de comparar los procesos de consolidación de la corrupción en ambos gobiernos municipales, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con servidores públicos. Estas entrevistas incluyeron funcionarios y exfuncionarios municipales que han ocupado cargos públicos, como regidores, directores y personal del área de recursos humanos. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave a nivel estatal que no forman parte de ninguno de los gobiernos municipales, pero que son relevantes a nivel subnacional. Entre estos actores se encuentran empresarios, directores de escuelas e integrantes de instituciones estatales. Estas entrevistas permitieron obtener un mejor conocimiento del contexto municipal en términos económicos, políticos y sociales.

Específicamente, se llevaron a cabo dieciséis entrevistas semiestructuradas a servidores públicos y actores clave (N = 16), utilizando una técnica de mues-

treo de red tipo bola de nieve (Lynch, 2013). Las entrevistas tuvieron lugar en agosto de 2022, siendo llevadas a cabo de forma presencial. El cuestionario empleado en las entrevistas semiestructuradas constaba de diez preguntas relacionadas con la consolidación de la corrupción, los actores involucrados, los mecanismos organizacionales utilizados, la opacidad en los procesos y los balances y contrapesos. Estas preguntas se basaron en el ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’ (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Además, se incluyeron preguntas sobre el sistema de contratación y la implementación del SPC. En particular, sobre la práctica de reclutamiento y selección de personal, la estabilidad laboral frente a cambios de gobierno y los sistemas de promoción.

El objetivo de las entrevistas consistía en comprender las dinámicas de las redes de corrupción, los mecanismos organizacionales utilizados, el nivel de transparencia y el papel de los diferentes balances y contrapesos. En otras palabras, se buscaba entender cómo se consolida la corrupción en ambos gobiernos municipales y si la implementación del SPC logró impedir la consolidación de la corrupción en el gobierno municipal. Para lograrlo, es necesario determinar en primer lugar si la implementación de SPC se está llevando a cabo de manera adecuada. En caso contrario, se deben identificar los motivos por los cuales el SPC no se está implementando correctamente.

Las entrevistas fueron transcritas y codificadas utilizando un enfoque deductivo basado en el ‘Marco de Consolidación de la Corrupción’. La codificación cerrada permitió analizar las tendencias en términos de actores, redes, mecanismos organizacionales, nivel de opacidad y balances y contrapesos. Con respecto a los sistemas de contratación de ambos gobiernos municipales y a la implementación del SPC en el *gobierno municipal A*, se exploraron temas como la selección y el reclutamiento de personal, la estabilidad laboral frente a cambios de gobierno y los sistemas de promoción. El punto de saturación se alcanzó, siguiendo a Coenen *et al.* (2012), al vincular dos entrevistas seguidas y no encontrar ninguna nueva categoría de análisis.

Finalmente, se realizó un análisis documental que involucró la revisión de notas de periódicos locales, páginas de transparencia y actas de cabildo municipal. El propósito principal de este análisis fue obtener una comprensión más amplia del contexto de ambos municipios, de los procesos de consolidación de la corrupción de ambos gobiernos municipales, y triangular la información recopilada en las entrevistas con actores clave y servidores públicos. La duración de este análisis abarcó desde enero hasta diciembre de 2022. De esta manera, se busca enriquecer el panorama general acerca de ambos gobiernos municipales y obtener información complementaria que respalde los hallazgos obtenidos a través de las entrevistas.

RESULTADOS

Redes y actores

En el *gobierno municipal A* se identificaron dos redes, una de corrupción y otra de patronazgo. La primera red está formada por actores como los grupos empresariales, el presidente municipal, la tesorería y algunos directores de área y se concentra principalmente en el ámbito de licitaciones y obra pública. El ejemplo que se menciona con mayor frecuencia en las entrevistas del *gobierno municipal A* es el caso del basurero local (Ent0104; Ent 0107).¹ En el *gobierno municipal A* se hace referencia a una segunda red de patronazgo y servilismo, en la que participan los empresarios locales, el presidente municipal, el tesorero y el director del área de recursos humanos. En esta red, el gobernante entrante utiliza su posición para retribuir favores y compromisos a empresarios y ciudadanos que le brindaron apoyo durante su campaña electoral.

En el *gobierno municipal B* también se detectó una red de corrupción y otra de patronazgo. La primera red identificada en el *gobierno municipal B* es una conexión entre grupos empresariales y la presidencia municipal, donde la corrupción también se concentra en el área de las licitaciones y obra pública. En este sentido, se señala que: “lo importante es que se haga el proyecto, sin importar a quién se le adjudique la licitación” (Ent0201). Finalmente, se identifica una red de patronazgo en la cual el nuevo gobernante incorpora a miembros de su partido y a individuos que los grupos de poder, que financiaron la campaña electoral, “le mandan” (Ent0203).

El elemento de cohesión en las redes de corrupción y de patronazgo de gobiernos municipales es la búsqueda de beneficios económicos. En el *gobierno municipal A*, se menciona el “pago de favores pasados” (Ent0106), mientras que, en el *gobierno municipal B* se hace referencia a que “todo se mueve por intereses monetarios” (Ent0203). En ambos casos, el partido carece de relevancia, lo cual se evidencia por el hecho de que los miembros de las redes tienden a cambiar de afiliación.

Mecanismos organizacionales

En el *gobierno municipal A*, los mecanismos organizacionales del compadrazgo, el nepotismo y el soborno se mencionan con mayor frecuencia en las redes. El compadrazgo se utiliza para asignar licitaciones a personas con estrechos lazos sociales, “sin tener en cuenta los criterios de eficiencia para la asignación” (Ent0105). Asimismo, se comentó el uso de nepotismo al asignar

¹ Nota del Editor: Ent0104, y sucesivas, refieren a la nomenclatura con la que se indica que los datos corresponden a Entrevistas realizadas por el autor.

las licitaciones (Ent0107). Con respecto al soborno, se hizo referencia al pago que los empresarios realizan al presidente municipal para obtener alguna licitación, como el caso de: “dame la licitación y yo te pago con una casita” (Ent0104). En cuanto al *gobierno municipal B*, el mecanismo organizacional más frecuente es el compadrazgo (Ent0201; Ent0203; Ent0204).

Opacidad

En el *gobierno municipal A*, se evidencia un nivel adecuado de transparencia, dado que “se cumple con la publicación de todas las obligaciones legales requeridas por el estado y la federación, incluyendo información sobre los ganadores de las licitaciones públicas” (Ent0105). Sin embargo, esta circunstancia no garantiza necesariamente la existencia de un procedimiento adecuado para la participación en dichas licitaciones. Como se indica en una entrevista, “en el papel todo está en regla” (Ent0104). Por otro lado, se destaca la implementación del cabildo en vivo (Ent0107). En relación con los reglamentos municipales, se señaló la ausencia o el incumplimiento de los mismos (Ent0106). En particular, en cuanto a la existencia del SPC y a la reglamentación requerida en los procesos de contratación de los servidores públicos, el análisis documental reveló que la información existe y se encuentra disponible en la página de transparencia estatal.

En el caso del *gobierno municipal B*, también se aprecia una adecuada transparencia, ya que, por un lado, cumple con la publicación de todas las obligaciones legales requeridas por el estado y la federación. No obstante, al igual que en el *gobierno municipal A*, no se puede asegurar que todo lo publicado se cumpla de manera efectiva. Como se hizo referencia en una entrevista, “pero de lo que se publica, a que en verdad se cumpla, es sólo un paso, que el municipio no ha cumplido” (Ent0201). Esto nos habla de que existe transparencia simulada en ambos gobiernos municipales. En este contexto, se aludió a que, “No es cuestión de transparencia, me pones tal cantidad en la factura, y por fuera me pagas de otra forma” (Ent0203). Por último, se mencionó la presencia de deficiencias en términos de transparencia en lo que respecta a los reglamentos de áreas fundamentales, como obras públicas, adquisiciones y recursos humanos (Ent0204).

Balances y contrapesos

En el *gobierno municipal A*, se observa una falta clara de balances y contrapesos, ya que, a pesar de los esfuerzos efectuados por ciertos regidores para desempeñar esta función, las normas electorales a nivel municipal asignan la mayoría de los escaños de regidores al partido ganador de la elección (Meza,

2015), lo que obstaculiza su capacidad para ejercer un contrapeso efectivo. Una prueba de esta situación es el nombramiento del contralor, el cual está sujeto a la aprobación del presidente municipal (Ent0107). No obstante, una señal que indica la existencia de un grado de contrapeso es la ejecución de las transmisiones de las sesiones del cabildo a través de las plataformas de redes sociales (cabildo en vivo), una iniciativa impulsada por regidores perteneciente a partidos de oposición (Ent0107).

En el *gobierno municipal B*, se presenta una situación muy similar, dado que el proceso de selección del contralor también requiere la aprobación del presidente municipal (Ent0201). Esto se debe a las mismas normas electorales a nivel municipal que debilita la presencia de pesos y contrapesos (Meza, 2015). Sin embargo, al igual que en el *gobierno municipal A*, se han hallado algunas pruebas que indican la existencia de ciertos contrapesos. Esto se evidenció en la capacidad de algunos regidores para rechazar la imposición del alcalde en el nombramiento del tesorero, lo que demuestra un nivel de pesos y contrapesos (Ent0201). En ambos gobiernos municipales existen mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, se manifiesta que esta es inexistente en ambos casos, limitándose a una “inconformidad de café” (Ent0101; Ent0106; Ent0107; Ent0203).

Sistema de Contratación Municipal

Primero, vamos a discutir el caso del *gobierno municipal B* y su sistema de contratación. En este gobierno municipal, no se ha implementado un SPC, lo que implica la posibilidad de que exista un sistema de contratación de botín. Al analizar el sistema de contratación en ambos gobiernos municipales consideramos tres aspectos fundamentales: 1. Prácticas de reclutamiento y selección de personal; 2. Estabilidad laboral frente a cambios de gobierno, y 3. Sistemas de promoción.

En lo que respecta al reclutamiento y la selección de personal, se ha informado que todos los empleados son contratados por el partido político y el presidente municipal. Un entrevistado comentó que: “no buscan al más capaz, sino al más leal” (Ent0201). A su vez, en lo que respecta a la promoción, se indicó que es prácticamente inexistente en el gobierno municipal. Los empleados municipales son plenamente conscientes de esta situación y saben que su *ingreso* se debe a “la necesidad o haber colaborado en la campaña electoral” (Ent0204). En cuanto a la estabilidad laboral frente a cambios de gobierno, se observa que los individuos acceden a empleos públicos a través de afiliaciones partidistas, y suelen tener contratos temporales o puestos de confianza, lo que implica que su continuidad está condicionada a los resultados electorales.

Por otro lado, aquellos empleados que cuentan con contratos permanentes enfrentan un trato hostil por parte del nuevo partido en el poder. En el caso del *gobierno municipal B*, algunos empleados lograron mantener sus puestos gracias a contratos permanentes otorgados por el anterior alcalde. Sin embargo, el alcalde recién designado optó por trasladar a estos empleados a otras áreas con la intención de presionar su renuncia. Un caso especialmente relevante es el de un empleado con un cargo administrativo que fue transferido al basurero municipal (Ent0204). En consecuencia, el *gobernante municipal B* posee la facultad de contratar, despedir y reubicar a los empleados, lo que le confiere un amplio poder discrecional. Esta situación facilita su capacidad para involucrar a los empleados municipales en las redes de corrupción (Meza y Pérez-Chiqués, 2021).

En el *gobierno municipal A* se ha implementado un SPC como resultado de un diseño institucional externo, lo que teóricamente debería implicar un sistema de contratación profesional. Sin embargo, se ha constado que el reclutamiento y la selección de personal se basa en méritos partidistas en lugar de méritos burocráticos. Al respecto, en una entrevista se menciona que: “el que trabajó en el campo es el que tiene el puesto ganado” (Ent0102). En el caso de los cargos de mandos medios, tales como directores, subdirectores o jefes de departamento, “se valora que tengan habilidades técnicas, pero la lealtad es la característica principal” (Ent0107). En otras palabras, “se buscan profesionales leales” (Ent0102).

En relación con el sistema de promoción, no se dispone de un procedimiento que permita el ascenso laboral. Aquellos que ingresan saben que no podrán progresar en su carrera en el servicio público y que “tienen suerte de tener ese puesto” (Ent0106). Por último, en cuanto a la estabilidad laboral, la mayoría de los empleados son reemplazados cuando entra un nuevo gobierno y sólo retienen a algunos que “conocen como se realizan las tareas” (Ent0104).

La evidencia disponible sugiere que, a pesar de haberse establecido un SPC en el *gobierno municipal A*, se puede concluir que no se implementó adecuadamente. Por lo tanto, se procedió a indagar en las entrevistas las razones detrás de esta inadecuada implementación. En todas las entrevistas se hizo mención a un problema de compromisos políticos y a una dinámica caracterizada por “intereses sobre intereses” (Ent0107). Esta dinámica implica que el gobernante municipal debe cumplir con los favores y compromisos adquiridos con empresarios locales y ciudadanos durante las campañas electorales. Este problema de compromiso político dificulta la implementación adecuada del SPC, ya que al asumir su cargo, el gobernante tiene los puestos vinculados a diferentes actores externos.

Esto conlleva a que, a pesar de la existencia de un SPC, éste sea capturado por la red de patronazgo municipal, lo que da como resultado una implementación inadecuada. En consecuencia, ningún empleado municipal ingresa por mérito, tiene una oportunidad de una promoción, o disfruta de estabilidad laboral frente a un cambio de gobierno. De manera similar a lo que se ha observado en el *gobierno municipal B*, los empleados municipales se ven motivados a alinearse con el gobernante. Dado que, a igual que en el *gobierno municipal B*, el gobernante tiene el poder de contratar, despedir y reubicar a los empleados municipales, lo que le otorga un amplio margen de discreción sobre el personal, a pesar de la existencia de un SPC en el gobierno municipal. Esto permite que el gobernante municipal pueda continuar obligando a los empleados municipales, contratados a través de un SPC capturado, a participar en las redes de corrupción.

Consolidación de la corrupción

Recapitulando, en ambos gobiernos municipales se pueden identificar redes de corrupción que involucran a actores como el presidente municipal, el tesorero, algunos directores de área y a los empresarios locales, especialmente en el ámbito de las licitaciones y obras públicas. Además, en ambos gobiernos municipales se estableció la existencia de redes de patronazgo. El mecanismo organizacional más recurrente en las entrevistas de ambos gobiernos municipales fue el del compadrazgo. Por otro lado, ambos gobiernos municipales presentan niveles moderados de opacidad, ya que cumplen con la publicación de todas las obligaciones legales requeridas por el estado y la federación. Sin embargo, esta información resulta insuficiente para prevenir la corrupción, ya que en su mayoría se trata de transparencia simulada. Por último, se observan bajos niveles de balances y contrapesos, lo cual se debe en gran medida a las normas electorales a nivel municipal y a la escasa participación ciudadana.

En ninguno de los gobiernos municipales se puede considerar que el cuerpo burocrático desempeñe el papel de balance y contrapeso, ya que en ambos casos la contratación de personal se realiza mediante un sistema simulado o de botín. En el caso particular del *gobierno municipal A*, esto ocurre porque la implementación del SPC es capturada por una red de patronazgo municipal, debido a que el gobernante enfrenta un problema de compromiso político con los empresarios locales y los ciudadanos que le ayudaron en su campaña electoral. Esto conlleva a que el gobernante municipal mantenga una alta discrecionalidad política sobre los empleados municipales. Como resultado, los gobernantes de ambos gobiernos municipales puedan continuar obligando a los empleados, ya sea que hayan sido contratados mediante un sistema de botín

o por medio de un sistema profesional capturado, a participar en las redes de corrupción.

Podemos concluir que en ambos gobiernos municipales la corrupción está consolidada debido a la presencia de actores y redes fortalecidas, mecanismos organizacionales muy establecidos, niveles de transparencia simulada que no evita la discrecionalidad y un sistema de pesos y contrapesos debilitados. Por lo tanto, podemos confirmar que el SPC no impide la consolidación en los gobiernos municipales. Esto se debe a que el SPC se ve afectado por las dimensiones de la consolidación de la corrupción. En particular, por las redes de patronazgo que capturan la implementación del SPC, con el fin de retribuir los favores y compromisos que el gobernante municipal adquirió con los empresarios locales y los ciudadanos durante su campaña electoral. Por último, el SPC capturado sólo modifica marginalmente la forma en que se consolida la corrupción al generar transparencia simulada en relación con la información vinculada al sistema de contratación del gobierno municipal, como el reglamento del SPC, la creación del Comité del Servicio Profesional de Carrera y los perfiles de puestos.

CONCLUSIONES

La relación entre los SPC y la corrupción ha sido ampliamente investigada (Meyer-Sahling *et al.*, 2018; Neshkova y Kostadinova, 2012; Rauch y Evans, 2000). En gran parte de esta literatura se ha encontrado que los SPC tienen un efecto negativo en los niveles de corrupción (Dahlström *et al.*, 2012; Meyer-Sahling y Mikkelsen, 2016; Nieto-Morales y Ríos, 2022; Oliveros y Schuster, 2018). No obstante, otros autores, como Pérez-Chiqués y Bustos (2021), sostienen que las organizaciones políticas cooptan los SPC, lo que limita su papel combatiendo la corrupción.

En esta investigación se utilizó una metodología de análisis comparado para estudiar el efecto del SPC sobre la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales. La comparación se realizó con dos gobiernos municipales contiguos de México que comparten una serie de atributos similares, con la única diferencia de que uno de ellos cuenta con un SPC debido a un diseño institucional externo.

Esta investigación demuestra que el SPC no impide la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales. Encontramos que las dimensiones de la consolidación de la corrupción afectan el SPC. En específico, las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC, con el propósito de retribuir favores y compromisos que el gobernante adquirió con empresarios locales y ciudadanos durante su campaña electoral. Lo que denominamos como un problema de compromiso político y una dinámica de “intereses sobre

intereses” (Ent0107). Por último, se encontró que el SPC sólo modifica marginalmente la forma en que se consolida la corrupción al generar transparencia simulada.

La principal limitante de esta investigación plantea la cuestión de la generalización de los resultados. La investigación se basa en un análisis comparado entre dos gobiernos municipales contiguos de México, lo que implica que los hallazgos están restringidos y no pueden aplicarse a otros contextos o regiones. Además, es crucial tener en cuenta que la presencia y la influencia de las redes de patronazgo pueden variar significativamente entre diferentes contextos políticos y administrativos. Por lo tanto, los resultados obtenidos en esta investigación pueden ser aplicables específicamente a contextos en los que las redes de patronazgo estaban fuertemente arraigadas antes de la implementación del SPC.

A pesar de esta importante limitación, esta investigación nos demuestra que los SPC no constituyen una solución infalible para combatir la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales. Como se evidenció en esta investigación, al intentar un aspecto de balance y contrapeso como el cuerpo burocrático mediante los SPC, otras dimensiones de la consolidación de la corrupción, como las redes de patronazgo, pueden capturar y debilitar ese balance y contrapeso. Por lo tanto, ante la pregunta de cómo impedir la consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales, parece necesario enfocarse en una reforma integral a nivel municipal. Esta reforma debe fortalecer todos los mecanismos de balances y contrapesos, incluyendo cambios en las normas electorales, fomento a la participación ciudadana y un verdadero fortalecimiento de los cuerpos burocráticos.

REFERENCIAS

- Coenen, M., Stamm, T. A., Stucki, G. y Cieza, A. (2012). Individual interviews and focus groups in patients with rheumatoid arthritis: A comparison of two qualitative methods. *Quality of Life Research*, 21(2), 359-370. <https://doi.org/10.1007/s11136-011-9943-2>
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- De Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31, 39-86.
- Dussauge, M. I. (2011). The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13(1), 51-73. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.538541>
- Gault, D. A. (2017). Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826.

- Light, P. C. (2006). The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1), 6-19.
- Lynch, J. F. (2013). Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals. En L. Mosley (ed.). *Interview Research in Political Science*, (pp. 31-44). Cornell University Press.
- Méndez, J. L. (2016). La gestión de personal público en México: Del sistema de botín a la profesionalización simulada. En M. Pardo y G. Cejudo (eds.). *Trayectorias administrativas en México: Legados y conexiones*, (pp. 185-224). El Colegio de México.
- Meyer-Sahling, J. H. y Mikkelsen, K. S. (2016). Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration*, 94(4), 1105-1123. <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- Meyer-Sahling, J. H. Mikkelsen, K. S. y Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>
- Meza, O. D. (2015). Why Does More Pluralism Reduce Expenditure? The Case of How Mexico's Old Institutions Affect Waves of Democratic Reform. *Politics & Policy*, 43(5), 723-753. <https://doi.org/10.1111/polp.12131>
- Meza, O. D. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>
- Neshkova, M. I. y Kostadinova, T. (2012). The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*, 72(3), 324-333. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02483.x>
- Nieto Morales, F., Wittek, R. y Heyse, L. (2015). Organizational Pathways to Compliant Reform Implementation: Evidence from Mexican Civil Service Reform. *Public Administration*, 93(3), 646-662. <https://doi.org/10.1111/padm.12157>
- Nieto-Morales, F. y Ríos, V. (2022). Human resource management as a tool to control corruption: Evidence from Mexican municipal governments. *Public Administration*, 100(4), 1019-1036. <https://doi.org/10.1111/padm.12782>
- Oliveros, V. y Schuster, C. (2018). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759-792. <https://doi.org/10.1177/00104140177-10268>
- Pérez-Chiqués, E. y Bustos, E. O. (2021). Control político del servicio civil: El caso del gobierno de Puerto Rico. *Gestión y Política Pública*, 30(3), 179-207. <https://doi.org/10.29265/gypv.v30i3.-972>
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Zizumbo Colunga, D. y Meza, O. (2021). Flying Under the Radar: How Frames Influence Public Officials' Perceptions of Corruption. *Political Behavior*, 1-20. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09745-3>