

# FALLAS DE GOBERNANZA EN EL ESTADO SUBNACIONAL: LA CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

*GOVERNANCE FAILURES IN THE SUBNATIONAL STATE:  
CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS*

María del Pilar Fuerte-Celis\*  
Elizabeth Pérez-Chiqués\*\*  
*Editoras Invitadas*

La presente publicación pretende ayudar a entender de manera más precisa las características específicas de la corrupción en los gobiernos locales. Literatura reciente ofrece indicios de que este fenómeno, en lo local, pudiera tener complejidades muy propias de estos espacios y geografías, y que las políticas anticorrupción actuales difícilmente aprecian y atienden. En los gobiernos locales vemos con frecuencia que la corrupción, en algunos lugares, se ha vuelto la regla.

Para comprender este fenómeno es fundamental profundizar en las actitudes, relaciones, disposiciones, comportamientos y características burocráticas, económicas y políticas que suceden en los microespacios para responder a la interrogante: ¿Cómo y por qué se consolida la corrupción en los gobiernos municipales? Para responder a esta pregunta, investigadores e investigadoras han desarrollado contribuciones originales para editar este número especial de la revista *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review* que permita hacer visible y relevante la investigación de la corrupción en

---

\* Doctora en geografía por la UNAM, tiene una maestría en población por FLACSO y curso una licenciatura en sociología por la Universidad Nacional de Colombia. Sus líneas de investigación son la geografía de la violencia y la migración. Actualmente es profesora investigadora de Centro Geo.

ORCID 0000-0002-9070-7223

Investigadora por México, CONAHACYT / Centro Geo

Correo mfuerte@centrogeo.edu.mx

\*\* Profesora investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), en México. Miembro del Rockefeller Institute of Government en Nueva York. Maestra en Política Pública por la Universidad de Chicago, y Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad de Albany en Nueva York.

ORCID 0000-0003-4432-718X

Centro de Investigación y Docencias Económicas, CIDE

elizabeth.perez@cide.edu

espacios subnacionales. Con el número especial aspiramos a la formación de redes entre investigadores para intercambiar ideas, metodologías, inquietudes y experiencias.

Uno de los aspectos que sobresalen en la mayor parte de los trabajos contenidos en este número especial tiene que ver justamente con las divergencias entre los marcos establecidos a nivel federal, estatal y municipal. Estas divergencias tienen impactos significativos sobre el despliegue de funciones de las instituciones como en los sistemas anticorrupción diseñados y concebidos de forma inconexa entre lo general (nivel federal) y lo particular (nivel municipal).

Por ejemplo, en el texto *Combatiendo la corrupción de manera intermitente: el rol de la controlaría municipal* de Irma Guerra Osorno, se encontró que por cuestiones como la falta de autonomía de los niveles locales con frecuencia se ven limitadas las capacidades, es decir habilidades y recursos para la prevención, detención y sanción de los hechos de corrupción, de los Órganos de Control Interno de los ayuntamientos municipales. En este texto el marco de análisis propuesto considera 4 tipos de capacidades con los que estos órganos cuentan: capacidad de análisis, capacidad gerencial, capacidad de supervisión y capacidad de ejecución, los cuales permiten identificar los espacios y condiciones que facilitan la corrupción, prevenir estos actos, detectar su ocurrencia y sancionarlos respectivamente.

En este estudio se encontró que la capacidad de análisis se ve mermada debido a la falta de personal especializado, bases de datos, mecanismos y sistemas de información e inteligencia institucional en general, por lo que las posibilidades de identificar los espacios y las condiciones con mayor ocurrencia de actos de corrupción se vuelve imposible. A su vez, esto afecta la capacidad gerencial, en la que se descubrió que existe una importante falta de protocolos adecuados y oportunos para resolver casos. La falta de autonomía, muchas veces indicada por la imposición de los titulares de la contraloría por medio del alcalde y los miembros del partido que en su mayoría formaban parte del cabildo, también tuvo repercusiones importantes para la aparición de deficiencias dentro de las capacidades que los órganos de control interno sufren. Se vio, por ejemplo, que en muchos casos se padeció de una incapacidad para generar sanciones, pues cuando un acto de corrupción quedaba expuesto, lo más que se pudo lograr fue que estos servidores públicos abandonaran sus puestos.

Las investigaciones reunidas en este número especial no sólo destacan actores gubernamentales, sino que también es posible observar en éstas el papel que desempeñan otros agentes sociales, como los empresarios. Uno de estos artículos, *Tramas de corrupción en gobiernos subnacionales. Fallas en el sistema de compras públicas de Jalisco. El caso 'A toda máquina'* de José de Jesús Ibarra Cárdenas, aborda el denominado caso 'A toda máquina'

ocurrido en Jalisco, en el que por medio de una investigación periodística se descubrió cómo la empresa Operadora de Servicios Mega fue favorecida por una licitación pública en el año 2019. Esta investigación periodística permitió señalar cuestiones como el hecho de que se validaron documentos faltantes que a otras empresas participantes no, así como la comprobación de conflictos de interés y tráfico de influencias en los que el gobernador del estado y familiares estuvieron involucrados.

Lo interesante del caso, como sostiene el artículo, es que, si bien la contraloría del Estado aparentemente cumplió su función al elaborar un informe de Presunta Responsabilidad Administrativa en el que se corroboraron y reconocieron como faltas graves algunos de los hechos señalados por la periodista Sonia Serrano, hubo una omisión importante en la que no se investigaron el conflicto de intereses y tráfico de influencias que vinculaba al gobernador del Estado de Jalisco con el empresario que ganó la licitación. Por si fuera poco, el artículo también señala que, en este caso, a pesar de que todo esto fue dado a conocer, la validez del contrato no fue cuestionada y tampoco se presentaron acciones de nulidad. Para el autor esto representa un grave diseño institucional, pues los recursos tendrían que salvaguardarse aún si ninguna empresa concursante impugna los resultados. Por esta razón para el autor la creación de una red de corrupción exitosa requiere al menos de tres condiciones necesarias: el ejercicio discrecional de competencias de autoridad, la captura de cargos públicos y la captura de los marcos jurídicos reguladores y de sanciones.

No sólo en Jalisco se han podido observar problemas como el señalado, otros estados como Chihuahua y específicamente Ciudad Juárez, padecen estos problemas, según señala el aporte desde la sociedad civil *Afianzamiento de la corrupción en las contrataciones públicas del gobierno municipal de Juárez* de Miguel Silerio. De hecho, la percepción pública sobre la corrupción en esta ciudad es bastante alta, pues un gran porcentaje (más de la mitad) considera que el gobierno municipal comete actos de corrupción y que pocas veces estos actores son sancionados debidamente. Los actos de corrupción en esta ciudad se han podido confirmar y resultan inauditos. Uno de los casos más conocidos y que forma parte del objeto de análisis del autor de esta investigación es el del alcalde Armando Cabada, quien fungiera como presentador de televisión de uno de los programas más vistos de la localidad y que tras cinco meses de haber asumido el cargo adjudicó el primero de 6 contratos por un monto total de 58 millones 480 mil pesos a la televisora en la que trabajó y de la cual su familia era dueña.

De acuerdo con el autor, estos conflictos de interés que forman parte importante de la corrupción se toleran también por el diseño de los ayuntamientos de ese Estado los cuales permiten que quien ocupa la presidencia municipal

tenga la mayoría de facto en el Ayuntamiento, facilitando que las votaciones en las sesiones de Cabildo les favorezcan. Además de esto, el autor considera que las sindicaturas, que tendrían que fungir como contrapesos y como órganos de control interno están limitadas al no tener ningún tipo de autoridad sobre los funcionarios de primer nivel y los empleados municipales. Por si fuera poco, el gobierno municipal ha limitado sus capacidades y asignando las funciones de este órgano a la Contraloría Municipal, cuyos titulares son definidos por el presidente municipal.

Relacionado al tema de pesos y contrapesos institucionales, Oscar Sánchez Hiza, en su texto *El papel del Servicio Profesional de Carrera en la consolidación de la corrupción: análisis comparado de dos gobiernos municipales*, muestra como la implementación de un servicio profesional de carrera (SPC) a nivel municipal no es impedimento para la consolidación de la corrupción. El autor muestra cómo las redes de patronazgo municipal capturan la implementación del SPC, impidiendo que este sistema administrativo se establezca como un contrapeso que dificulte la consolidación de la corrupción. De cierta manera, argumenta el autor, este sistema administrativo contribuye de cierta manera a oscurecer la identificación de consolidación de la corrupción, mediante la generación de mayor opacidad.

Otros escenarios son planteados para este número especial. Salta a la vista, por ejemplo, el texto de Christian Cruz-Meléndez y Jesús Aguillón Chávez, *El combate a la corrupción. Una exploración en los municipios de sistemas normativos indígenas de Oaxaca*. Esta investigación se centra en el estado de Oaxaca, donde existe una mayoría de municipios que se rigen por medio de usos y costumbres cristalizados en los denominados Sistemas Normativos Indígenas. Las interrogantes más relevantes que emanan del análisis de estos casos tienen que ver con las capacidades y limitaciones que tienen estos sistemas para afrontar los casos de corrupción, pues se entiende que la implementación de las políticas públicas y mecanismos diseñados para el combate a la corrupción no siempre es posible en estos esquemas. Consideramos que este número especial, fomenta el interés por realizar estudios de caso en contextos muy específicos en los que los sistemas anticorrupción habituales no sólo se ven limitados por su diseño *per se*, sino también en función de contextos culturales más diversos.

En cuanto a este tema de la diversidad entendemos que, si bien el caso de México es interesante, el análisis puede centrarse en otros escenarios internacionales. En este sentido nos complace indicar que artículos acogidos en este número especial precisamente desarrollan una investigación en el contexto chileno y en el colombiano, los cuales por sí mismos presentan caracterís-

ticas únicas que los vuelven sumamente interesantes de analizar. En su texto, *The Moral Validation of Corruption: «Gestión» and the Political Reproduction of Corrupt Practices*, Alexander Diamond muestra cómo prácticas que comúnmente son consideradas corruptas cumplen un rol importante en la distribución de recursos del estado a las poblaciones más necesitadas en Colombia, y son validadas como aceptables moralmente para las personas involucradas. Por otro lado, el texto de Emilio Moya Díaz y Javier Hernández Aracena, *Corrupción en gobiernos locales en Chile: redes sociales, aspectos organizacionales e informalidad*, los autores exploran la relación de la corrupción municipal desde la perspectiva de vínculos sociales, aspectos organizacionales y la relación con la informalidad, promoviendo así la complejización de los estudios sobre corrupción. La contribución de estas investigaciones no se limita a la presentación de casos de estudio de otros países, sino que aportan elementos interesantes en tanto que consideran que la corrupción es también un fenómeno social que involucra intercambios, prácticas de institucionalización y respuestas moralmente válidas a las situaciones vividas. En otras palabras, la corrupción no es vista ni estudiada solamente como un acto de ilegalidad que termina traducido a simplista lógica maniqueísta.

Las investigaciones aquí contenidas no se limitan tampoco a considerar únicamente factores institucionales o mecanismos organizacionales (como los Servicios Profesionales de Carrera también estudiados en este compendio de textos), sino que también prestan atención a aspectos como el espacio geográfico y los recursos naturales como una fuente o factor de riesgo para la aparición de actos de corrupción. La investigación de Daniel Zizumbo-Colunga y María del Pilar Fuerte-Celis, *La geografía de la corrupción: el espacio y los recursos como factores de riesgo para la corrupción municipal*, por ejemplo, propone un marco de análisis a partir del cual se explora cómo algunas características geográficas, como la ubicación de un municipio con respecto a una zona turística o fronteriza promueve o permite que determinados actores sociales participen de actos de corrupción. Por otro lado, el texto *Índice de Consolidación de Corrupción (CCI): una medición de las condiciones necesarias* de Aldo Adrián Martínez-Hernández investiga el nivel de consolidación de corrupción en los gobiernos municipales, proponiendo un nuevo indicador llamado Índice de Consolidación de Corrupción (CCI). Este índice busca medir objetivamente las condiciones institucionales y contextuales que favorecen la corrupción a nivel municipal en México. El autor propone una tipología de sistemas subnacionales basada en los componentes analíticos del CCI lo que contribuye a comenzar a diferenciar entre diferentes sistemas de corrupción sistémica a nivel municipal.

En resumen, este número especial recoge una cantidad importante de buenas investigaciones sobre la corrupción y se enfocan en aspectos apenas explorados en la literatura. Estas investigaciones pueden darnos, además, una buena idea de cómo continuar abonando a la discusión en torno a la corrupción a nivel local. Los casos aquí analizados tienen sus propias particularidades, no obstante, esperamos que los lectores encuentren en ellos elementos extrapolables que puedan ser útiles para sus propias investigaciones o que bien, en caso contrario, permitan formular críticas y objeciones que nos conduzcan a una mejor y más compleja comprensión de un problema que parece acompañarnos desde nuestro nacimiento como civilización y que según indican las cosas, continuará haciéndolo.