

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY:**  
LATIN AMERICAN REVIEW

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW** Año 09, No. 9, Vol. 1, enero-diciembre 2023, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG), División Economía y Sociedad, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, CUCEA. Edificio B-202, Periférico Norte No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 33-3770-3412 y 33-3770-3300 ext.25876, <https://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>, [journal.iippg@gmail.com](mailto:journal.iippg@gmail.com) Editor Responsable: Oliver Meza Canales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2015-120712050900-102, ISSN Electrónico: en trámite, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, División Economía y Sociedad, CUCEA, Alvaro Guevara Castillo. Fecha de la última modificación: 30 de junio, 2023.

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW** Year 09, No. 9, Vol. 1, January-December 2023, is an annual publication edited by the University of Guadalajara, through the Institute for Research in Public Policy and Government (IRPPG), Economy and Society Division, University Center for Economic and Administrative Sciences, CUCEA. Building B-202, Periférico Norte No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, Mexico. Telephone: 33-3770-3412 and 33-3770-3300 ext.25876, <https://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>, [journal.iippg@gmail.com](mailto:journal.iippg@gmail.com) Editor: Oliver Meza Canales. Reservation of Rights to the Exclusive Use of the Title: 04-2015-120712050900-102, eISSN: in process, granted by the Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsible for the last update of this issue: Institute for Research in Public Policy and Government (IRPPG), Economy and Society Division, CUCEA, Alvaro Guevara Castillo. Last modified: June 30<sup>th</sup>, 2023.

## **JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW**

### **EDITORIAL BOARD**

Alberto Díaz Cayeros, *Stanford University*

André Noël Roth Deubel, *Universidad Nacional de Colombia*

Blanca Olías de Lima, *Universidad Complutense de Madrid*

Carlos E. Barba Solano, *Universidad de Guadalajara*

Enrique Valencia Lomelí, *Universidad de Guadalajara*

Evelyne Huber, *University of North Carolina*

Francisco Longo Martínez, *Escuela Superior de Administración de Empresas*

Geert Bouckaert, *Public Governance Institute, Katholieke Universiteit Leuven*

Giandomenico Majone, *European University Institute*

Joan Subirats Humet, *Universidad Autónoma de Barcelona*

Manuel Villoria Mendieta, *Universidad Rey Juan Carlos*

María del Carmen Pardo, *Centro de Investigación y Docencia Económica*

Oscar Oszlak, *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*

Tonatiuh Guillén López, *El Colegio de la Frontera Norte*

William Ascher, *Claremont McKenna College*

### **COMMITTEE OF ASSOCIATE EDITORS 2023-2024**

Ana Razo Pérez, *Investigadora por México / Conahcyt*

Irma del Carmen Guerra Osorno, *Universidad Veracruzana*

Alex Ricardo Caldera Ortega, *Universidad de Guanajuato*

José Jaime Sainz Santamaría, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*

### **CHIEF EDITOR**

Oliver Meza Canales, *Universidad de Guadalajara*

**Luis Gustavo Padilla Montes**

Rector, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

**José María Nava Preciado**

Secretario Académico

**José Alberto Becerra Santiago**

Jefe del Departamento de Políticas Públicas

**Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno**

**Enrique Cabrero Mendoza**

Director

**Chief Editor**

Oliver Meza Canales

**Editorial Assistant**

Alvaro Guevara Castillo

**Editorial Design**

Ana Leticia Parra Lozano

**Text Layout**

Trauco Editorial

Prolongación Colón 155-115 St.

Tlaquepaque, México, 45602

**Editorial Contact**

Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno,  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
202-B Tower building  
Periférico Norte 799 Av.  
Zapopan, México, 45100

<http://iippg.cucea.udg.mx>

[iippg@cucea.udg.mx](mailto:iippg@cucea.udg.mx)

<http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>

[journal.iippg@gmail.com](mailto:journal.iippg@gmail.com)

eISSN: En trámite.

Printed in Mexico / Impreso en México

# TABLE OF CONTENTS

## ◆ INTRODUCCIÓN

- 9 Fallas de gobernanza en el estado subnacional:  
la corrupción en gobiernos locales

*Elizabeth Pérez Chiqués*

*María del Pilar Fuerte-Celis*

## ◆ ARTICLES

- 15 Combatiendo la corrupción de manera  
intermitente: el rol de la contraloría  
*Irma del Carmen Guerra Osorno*
- 37 Tramas de corrupción en gobiernos subnacionales.  
Fallas en el sistema de compras públicas de Jalisco.  
El caso ‘A toda máquina’  
*José de Jesús Ibarra Cárdenas*
- 57 Afianzamiento de la corrupción en las  
contrataciones públicas del gobierno  
municipal de Juárez  
*Miguel Silerio*
- 75 El papel del Servicio Profesional de Carrera en la  
consolidación de la corrupción: análisis comparado  
de dos gobiernos municipales  
*Oscar Sánchez Hiza*
- 91 El combate a la corrupción. Una exploración en los  
municipios de sistemas normativos indígenas de  
Oaxaca  
*Christian Cruz-Meléndez*  
*Jesús Aguillón Chávez*
- 115 The Moral Validation of Corruption: «Gestión»  
and the Political Reproduction of Corrupt Practices  
*Alexander Diamond*
- 133 Corrupción en gobiernos locales en Chile: redes  
sociales, aspectos organizacionales e informalidad  
*Emilio Moya Díaz*  
*Javier Hernández Aracena*
- 155 La geografía de la corrupción: el espacio  
y los recursos como factores de riesgo para  
la corrupción municipal  
*Daniel Zizumbo-Colunga*  
*María del Pilar Fuerte-Celis*
- 177 Índice de Consolidación de Corrupción (CCI):  
una medición de las condiciones necesarias  
*Aldo Adrián Martínez-Hernández*



We are happy to announce the opening of the call for papers for the following issues of the **Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review**. We welcome all manuscripts with key contributions in the studies of public policy. We are keen to receive works in any of the three following related streams:

**Studies of the policy process.** These are studies that aim to explain the following:

- The initiation of ideas that later become policies.
- Policies that later change, answering questions of why, by whom, with what means.
- Policy patterns along the time-space dimension in all levels micro, meso and/or macro.

These streams of literature include the use of well-established theories that address these questions such as Advocacy Coalitions Framework, Multiple Stream Framework, Institutional Analysis Development Framework, Narrative Policy Framework, Punctuated Equilibrium Theory, Social Construction of Policy Targets, Policy Feedback Loops, Policy diffusion theories, among others. The Journal will accept work in these and related theoretical directions. Editors appreciate that the submitted works have an empirical analysis to ground any argument. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

**Studies “about and within” policies.** This line of research aims to analyze policies as its main object of study. These studies attempt to amass a collection of knowledge to build and develop a science of policies. This stream aims to answer questions in relation to:

- The institutional context surrounding the policy formulation (design, implementation, and evaluation).
- Explanations around the success (or failure) of policies.
- How actors problematize public issues to develop policy.
- How policies are (and should be) designed, implemented, and lastly, how they are and/or should be valued.

Manuscripts in these directions, normative (or else), are welcome, however the Journal is keenly interested in evidence-supported research. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

**Studies of policies.** These streams of works include the study of a specific policy or policies to advance the knowledge in a specific silo such as educational policy, social policy, security and violence policies, hunger and/or poverty, or inequality policies, environmental policies, among others. The theoretical background is wide open to analyze these policies, however, a degree of empirical work is welcome. Non-empirical work should offer clear and sound theoretical contributions.

The JPGP is now open to new manuscript submission. Please use the Open Journal System via the Journals' website: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>

The Journal:

- Is open to any methodological approach.
- Will welcome and publish manuscripts in English or Spanish, both are equally welcome.
- Will grant the translation of titles and abstracts to both English and Spanish.

# 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.

# COMBATIENDO LA CORRUPCIÓN DE MANERA INTERMITENTE: EL ROL DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

## *FIGHTING CORRUPTION INTERMITTENTLY: THE ROLE OF THE MUNICIPAL COMPTROLLER'S OFFICE*

Irma del Carmen Guerra Osorno\*

**RESUMEN:** El artículo recupera y parte de los hallazgos del Marco de Consolidación de la Corrupción (CCF por sus siglas en inglés), publicado por Meza y Pérez-Chiqués (2020). Este marco busca dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales la corrupción se consolida en los gobiernos locales, para lo cual emplean cuatro dimensiones de análisis: redes, organización, opacidad y sistemas de pesos y contrapesos. Aquí se explora la última dimensión, específicamente el papel que juegan las contralorías y las capacidades administrativas de las que disponen para hacer frente a la corrupción. Para esto, se llevó a cabo un estudio de caso a partir de entrevistas, solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia y análisis de notas periodísticas. Entre los hallazgos principales se encontró que, aunado al estado deficiente y limitado tanto de las capacidades como de la autonomía de la contraloría municipal estudiada, aquellas de las que sí dispuso se emplearon a discreción, en función de las circunstancias, incrementando con ello el riesgo de ocurrencia de actos de corrupción y su potencial consolidación. Además, se identificó que ciertas capacidades administrativas son condicionantes o necesarias para que otras puedan ejecutarse de manera adecuada.

**Palabras clave:** *corrupción, capacidades administrativas, autonomía, órganos internos de control*

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

---

\* Profesora en la Universidad Veracruzana. Estudió la Licenciatura en Economía y una Especialización en Métodos Estadísticos, es Maestra en Administración Pública y Doctora en Políticas Públicas por el CIDE. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

ORCID 0000-0002-9250-6855

Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales, Universidad Veracruzana.

iguerra@uv.mx

*Fuente de financiamiento:* El trabajo se realizó en el marco del proyecto Ciencia de Frontera 2019 CONAHCYT Proyecto 171514.

**ABSTRACT:** The article recovers and departs from the findings of the Corruption Consolidation Framework (CCF), published by Meza and Pérez-Chiqués (2020). This framework seeks to account for the mechanisms through which corruption is consolidated in local governments, for which four dimensions of analysis are used: networks, organization, opacity, and systems of checks and balances. The last dimension is explored here, specifically the role that comptrollers play and the administrative capacities they have to deal with corruption. For this, a case study was carried out based on interviews, requests for information through the National Transparency Platform and analysis of journalistic reports. Among the main findings, it was found that, coupled with the deficient and limited state of both the capabilities and autonomy of the municipal comptroller's office studied, those that were available were used at discretion, depending on the circumstances, thereby increasing the risk. Occurrence of acts of corruption and their potential consolidation. In addition, it was identified that certain administrative capacities are conditioning or necessary so that others can be executed adequately.

**Keywords:** *corruption, administrative capacities, autonomy, internal control bodies*

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

Gran parte de la literatura sobre corrupción se ha centrado en identificar sus causas (ver Kwon, 2014; Treisman, 2007), generando explicaciones desde una perspectiva individual, organizacional y/o societal (De Graaf, 2007; Granovetter, 2007; Trejo, 2021), tomando como unidad de análisis, casi siempre, el nivel nacional; pero poco se ha explorado sobre cómo este fenómeno pareciera que logra autorreproducirse e incrustarse de tal forma que revertirlo se vuelve una tarea titánica, a pesar de las distintas estrategias de prevención y combate que se han implementado en las últimas décadas a lo largo de muchos países. Al respecto, Meza y Pérez-Chiqués (2020) proponen un marco analítico (Marco de Consolidación de la Corrupción [MCC]) para entender precisamente cómo la corrupción se consolida en los gobiernos locales, este nivel de estudio que ha estado mucho más ausente en la literatura, y lo hacen a partir de cuatro dimensiones: redes, organización, opacidad y sistemas de pesos y contrapesos. Con respecto a ésta última, y en el contexto tanto de los sistemas estatales anticorrupción como del propio Sistema Nacional en México, las contralorías municipales tendrían que funcionar como esos mecanismos de pesos y contra-

pesos que facilitaran y promovieran el control de la corrupción desde lo local, ahí en donde los ciudadanos reciben los servicios más básicos.

Este control debe ser entendido como la capacidad para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; es decir, las contralorías deberían de ser capaces de: en primer lugar, identificar condiciones y espacios en los cuales se cometen estos hechos, incluyendo los vacíos legales, así como debilidades institucionales y riesgos en la operación de la gestión pública; segundo, si la prevención falla, entonces deben contar con los recursos que les permitan detectar la ocurrencia de estos fenómenos y; tercero, deben tener la capacidad para investigar de manera adecuada/correcta las faltas administrativas y hechos de corrupción, de tal forma que los procedimientos no se caigan y que las sanciones, si aplicasen, se impongan y hagan efectivas.

Para que lo anterior suceda, es necesario que las contralorías cuenten con autonomía y una serie de recursos tales como personal con las cualificaciones y experiencia acordes a las funciones o tareas a desempeñar, infraestructura física adecuada y en buen estado, presupuesto suficiente, recursos tecnológicos que les permitan producir inteligencia institucional, principalmente. Sin embargo, aunque estas instancias han recibido más atención y atribuciones a partir de las reformas legislativas que se iniciaron en México en 2015 para mejorar el combate a la corrupción, concretamente con la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo relativo a su autonomía y lo que corresponde al estado actual de las capacidades de las que disponen para desempeñar sus funciones, no fueron asuntos atendidos en las reformas.

Este trabajo busca, por lo tanto, explorar, desde el MCC de Meza y Pérez-Chiqués (2020), cómo la falta tanto de capacidades administrativas como de autonomía en las contralorías municipales evitan no sólo que éstas puedan prevenir y combatir eficazmente la corrupción, sino que pueden incluso promover su consolidación. Esto con la finalidad de complementar y ampliar el propio MCC, además de contribuir al estado actual de la literatura sobre capacidades administrativas y corrupción que, si bien existe, no ha considerado el papel de las contralorías a nivel local.

El texto se divide en cuatro secciones. En la primera se explora la literatura existente que vincula las capacidades administrativas con la corrupción, poniendo el foco en las contralorías u órganos de control interno; la segunda presenta la metodología empleada, que consistió en un estudio de caso; la tercera expone los principales hallazgos en términos del estado actual que guardan las capacidades y la autonomía de la contraloría del municipio estudiado, así como su vínculo con la consolidación de la corrupción; en tanto que, en la última sección se presenta la discusión y conclusión.

## CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y AUTONOMÍA COMO PRE-REQUISITOS PARA LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Sobre los actos de corrupción que experimentan los ciudadanos, Alina Mungiu (2006) señala que, por ejemplo, en sociedades organizadas de formas particularistas, la distribución regular de bienes y servicios públicos se realiza sobre una base no universal, en función del estatus o posición social, que además refleja los vicios en la distribución de poder que guardan esas sociedades en concreto. De tal forma que, habrá ciudadanos que terminen pagando más por recibir un trato igual, mientras que otros estarán comprando en realidad un privilegio. En el primer caso, podríamos pensar en alguien que quiere abrir un negocio de manera formal, pero que se enfrenta a todo un proceso burocrático por demás complejo y en el que su trámite no avanzará (así tengo todo en orden) a menos que dé una ‘mordida’. En el segundo, podemos situarnos en un caso similar, pero en el que la persona interesada en iniciar el negocio no cumpla con el uso de suelo: un local comercial en un fraccionamiento de uso habitacional, por ejemplo, por lo que termina sobornando a uno de los funcionarios encargados de emitir el permiso para que ‘se haga de la vista gorda’ o, incluso, quizá esto último ocurra sin necesidad de soborno, simplemente por su cercanía o amistad con el poder o los tomadores de decisiones. Ambos actos implican un intercambio en donde el servidor público se ha desviado de las normas aceptadas para servir fines privados (De Graaf, 2007) y en el que el trato a los ciudadanos ha sido claramente desigual.

Ahora bien, como se mencionó en la introducción, debido al andamiaje legal e institucional en México, las contralorías municipales juegan, o al menos deberían jugar, un papel fundamental en el control de la corrupción, sobre todo si consideramos que es un fenómeno sistémico, complejo y que no sólo ocurre de manera diádica, sino principalmente en redes (Luna-Pla y Nicolás-Carlock, 2020; Meza y Pérez-Chiqués, 2020). Con todo y esto, la literatura académica sobre los órganos de control y sus capacidades es escasa, los artículos más relevantes se enfocan en las experiencias de los entes fiscalizadores a nivel nacional, pero lo local se encuentra básicamente ausente.

La literatura al respecto remarca la importancia de la autonomía de los contralores (Grasso, P. G. y Sharkansky, 2001; Neu, Everett y Rahaman, 2013; Santiso, 2008), señalando cómo ésta llega a comprometerse, evitando la investigación y sanción de prácticas relacionadas con la corrupción. Una coincidencia es que, con independencia de los países analizados, que abarcan desde Estados Unidos y Canadá, hasta países latinoamericanos como Argentina, los autores reconocen que los diseños legales e institucionales se apegan por lo general a estándares internacionales y que, al menos en papel, estos órganos se

encuentran blindados; aun así, la autonomía se ve comprometida en distintos momentos por diferentes actores que van desde el legislativo hasta el ejecutivo. En este sentido, para Grasso, P. G. y Sharkansky, (2001) una cosa es la independencia en papel y otra la forma en cómo ésta se ejerce en el día a día por los contralores, reconociendo además que su actividad es inherentemente sensible y política. Lo que ocurre entonces es que, inevitablemente, consideraciones políticas entran y permean los juicios de los auditores, aun en contexto democráticos y con agencias anti-corrupción supuestamente fuertes (Neu *et al.*, 2008). Esto se refleja en las decisiones sobre lo que se revisa, cómo se revisa, lo que se incluye en los informes y hasta el lenguaje utilizado que puede ayudar o no a atenuar ciertos hallazgos y, finalmente, en lo que se da a conocer.

Ahora bien, a pesar de que los auditores, por motivos políticos, tengan la intención de esconder o disfrazar actos de corrupción, los medios de comunicación y exservidores públicos en desacuerdo pueden llegar a ser esenciales en la promoción de investigaciones mucho más exhaustivas, así como en la exigencia de sanciones (Neu *et al.*, 2008), aun en contra de los actores gubernamentales y de los propios órganos de control.

Por otra parte, si bien Bersch, Praça y Taylor (2017) no estudian una entidad fiscalizadora, sino la burocracia de las agencias federales en Brasil, su artículo resulta de interés porque exploran el vínculo entre las capacidades administrativas y el nivel de autonomía de las entidades, así como la influencia de este vínculo sobre la corrupción. Al respecto, los hallazgos soportan la tesis detrás de esta investigación: que bajas capacidades y baja autonomía se correlacionan con mayores niveles de corrupción, encontrando además que, el dominio de una agencia por parte de un sólo partido afecta negativamente las capacidades y ello de manera indirecta contribuye a una mayor corrupción.

Finalmente, hay dos textos que, si bien sólo abordan el tema de las capacidades administrativas, proveen de marcos de referencia que permiten operacionalizar y estudiar el concepto. El primero de ellos es de Wu, Howlett y Ramesh (2018), los cuales definen a la capacidad para las políticas como el conjunto de habilidades y recursos que se requieren para desarrollar o desempeñar funciones de políticas. A partir de esta definición, proponen un marco de análisis para explorar el concepto, identificando tres tipos de habilidades (analíticas, gerenciales y políticas) y tres tipos de recursos (individual, organizacional y el sistema).

Por su parte, Heredia, Dussauge y Lodge (en Elizondo y Dussauge, 2018) proponen un marco analítico para explicar cómo la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), encargada de regular y supervisar la seguridad industrial y la protección al medio ambiente en México, ha ido construyendo capacidades regulatorias desde su creación en 2015. Aquí, las capacidades

administrativas son entendidas como el “conjunto de condiciones y características que les permitan [a las agencias] desempeñar sus tareas, resolver los problemas que enfrentan y adaptarse a su entorno” (p. 166). En función de esto y por tratarse su objeto de estudio de una agencia regulatoria, las cuatro capacidades que identifican como necesarias son: capacidad de análisis, capacidad de coordinación, capacidad de supervisión y capacidad de ejecución. El primer tipo es entendida básicamente en los mismos términos que Wu *et al.* (2018) y tiene que ver con la habilidad para hacerse de información que permita la toma de decisiones; implica, por lo tanto, estar en posibilidades de recuperar o genera datos, procesarlos e interpretarlos. El segundo tipo de capacidad, que en Wu *et al.* aparece como parte de las habilidades requeridas para la gerencia, en Heredia *et al.* (2018) es vista como aspecto fundamental en las agencias regulatoria y, por tanto, es una capacidad por sí misma. El tercer tipo “se refiere a las condiciones que tiene la agencia regulatoria para vigilar y registrar que las actividades de las entidades reguladas efectivamente se desarrollan de acuerdo con las normas establecidas” (p. 167). Esta capacidad, por lo tanto, es esencial también para las contralorías municipales, debido a que son los órganos encargados del control internos en los ayuntamientos. Finalmente, el tercer tipo supone que las regulaciones que emite la ASEA se cumplen y que, en caso de existir impugnaciones, éstas mantienen su validez. Para el caso de las contralorías, nuevamente esta capacidad será esencial por lo que respecta a los informes de presunta responsabilidad administrativa que emite y las sanciones que impone.

En función de la revisión de literatura, en este trabajo se entenderá por capacidades las habilidades y recursos que requieren los órganos de control interno para desempeñar las funciones de prevención, detección y sanción de los hechos de corrupción. En cuanto a la autonomía, ésta se referirá a la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otras áreas o dependencias del ayuntamiento. De tal forma que en la siguiente sección se presenta la propuesta analítica que permite identificar, en primer lugar, cuáles son las capacidades específicas que requieren las contralorías; en segundo lugar, conocer el estado actual de las mismas y; en tercer lugar, explorar cómo el ejercicio de éstas cumple o no con el propósito de los órganos de control.

Cabe señalar que, si bien la autonomía puede ser considerada dentro de la categoría genérica de las capacidades, en este estudio se optó por separarla debido a la importancia que tiene para el desempeño del tipo de órganos que aquí se analizan y que se considera una característica fundamental.

## DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo consistió en un estudio de caso centrado en la contraloría de un ayuntamiento que es la capital de un estado en México. Se toma como base los hallazgos y la propuesta del marco de análisis de Meza y Pérez-Chiqués (2020), específicamente la dimensión de pesos y contrapesos debilitados y opacidad, así como el concepto de corrupción que emplean, el cual consiste en el uso y abuso de la autoridad estatal y el poder con el fin de desviar los recursos públicos de cualquier tipo, para satisfacer intereses privados o de grupo.

La selección de la contraloría obedeció a que se encuentra en uno de los cinco estados que, de acuerdo con la ENCIG (2021), tuvo un alza en la tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados ante alguna autoridad de los tres niveles de gobierno por cada 100,000 habitantes, ubicándose por encima del promedio nacional en 2021; además de encontrarse entre los cinco estados con los mayores costos de incurrir en actos de corrupción.

Aunado a lo anterior y a pesar del desempeño que mostró el estado en la encuesta mencionada, la contraloría pertenece a un ayuntamiento que es capital y que es de los órganos internos con más recursos en comparación con el resto; por lo tanto, si este órgano presenta problemas en la prevención y control de la corrupción, es de esperar que, en ayuntamientos menos equipados en términos de capacidades y autonomía, los problemas y retos que enfrenten las contralorías sean todavía mayores.

En cuanto a los métodos, se realizaron 11 entrevistas entre los meses de mayo y junio de 2022, distribuidas de la siguiente manera: cuatro a regidores y exregidores, cuatro a servidores y exservidores públicos y 3 a abogados especialistas en la materia y que han tenido contacto con contralorías, entre ellas la del municipio explorado. Para realizar las entrevistas se aplicó el método de bola de nieve y el número obedeció a que con 11 se llegó a un punto de saturación, es decir que, con independencia del tipo de actor entrevistado, los hechos referidos comenzaron a ser los mismos.

Las preguntas realizadas versaron sobre los temas de autonomía, capacidades administrativas disponibles y cómo el estado deficiente de alguna de estas dimensiones facilita o promueve la consolidación de la corrupción. Adicionalmente, el asunto de las capacidades también se exploró a partir del presupuesto asignado y ejercido, recursos humanos, infraestructura física y tecnológica, así como recursos materiales.

Aunado a lo anterior, se elaboraron solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, tanto a la contraloría como al tribunal de justicia administrativa estatal, se descargaron documentos oficiales que

por obligación los entes públicos deben subir a la plataforma y se consultaron notas periodísticas.

El periodo de estudio abarcó de 2016 a principios de 2022, comprendiendo tres administraciones municipales. Esto se decidió en función de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debido a las implicaciones que tuvo en materia organizacional y de atribuciones sobre los órganos de control interno.

Por último, para el análisis de la información recabada se construyó el siguiente marco:

TABLA 1.  
MARCO DE ANÁLISIS

<b>Actividades vinculadas al control interno de la corrupción</b>	Identificar los espacios y condiciones que facilitan / promueven la corrupción	Prevenir la ocurrencia de actos de corrupción	Detectar la ocurrencia de actos de corrupción	Sancionar los actos de corrupción
<b>Capacidad requerida</b>	Capacidad de análisis	Capacidad gerencial	Capacidad de supervisión	Capacidad de ejecución
<b>Otros requisitos</b>	Autonomía			

*Fuente:* Elaboración propia con base en Wu *et al.* (2018) y Heredia *et al.* (2018)

Es importante mencionar que lo anterior no significa que en cada una de las actividades vinculadas al control interno sólo se requiera de un tipo de capacidad, sino que la capacidad que se indica es la que se identifica como esencial para desempeñar la tarea en cuestión.

## HALLAZGOS

Como parte de las reformas legislativas que se iniciaron en México en 2015 para el combate a la corrupción, el 18 de julio de 2016 se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se establecieron tres tipos de conductas relacionadas con el incumplimiento de la Ley: faltas administrativas no graves, faltas administrativas graves y hechos de corrupción. En este contexto, se estableció que los órganos internos de control locales fueran facultados para constituirse en autoridad investigadora, substanciadora y resolutoria por cuanto hace a las faltas no graves y turnando a los tribunales de justicia administrativa en los estados lo que corresponde a las graves,

para que sean éstos quienes sancionen; además de poder presentar denuncias ante las fiscalías especializadas en materia anticorrupción. Aunado a esto, la prevención ocupó también un lugar central dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales, por lo que se estableció que los órganos fueran competentes para implementar mecanismos que previnieran actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos que establecieran los propios sistemas. Es decir, la labor de los OIC consiste no sólo en investigar y sancionar posibles faltas administrativas, sino también en prevenir su comisión, lo que resulta quizá más importante.

Así pues, aunque estas instancias han recibido más atención y atribuciones, dos temas quedaron pendientes en las reformas, lo relativo a su autonomía y lo que corresponde al estado actual de las capacidades de las que disponen para desempeñar sus funciones. Por ejemplo, un dato relevante que presenta el *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción* (2018), es que, en materia de faltas administrativas graves, el 59% de los expedientes que se turnaron a los tribunales de justicia administrativa, por parte de los OIC, fueron regresados por substanciación incompleta y el 9% fueron desechados. Esta situación, que bien pudo ser el resultado de capacidades administrativas insipientes, termina por imponer frenos reales en el combate a la corrupción e incluso podría contribuir a su consolidación. Aunado a ello, hay que considerar lo que sucede con las faltas administrativas no graves, en las cuales los órganos sí tienen competencia para resolver, así como lo relativo a la prevención.

Ahora bien, antes de entrar con cada una de las capacidades descritas en el apartado anterior, se expondrán brevemente los hallazgos en materia de presupuesto y recursos humanos, debido a que esto afecta a los cuatro tipos de capacidades. En cuanto al presupuesto que recibió la contraloría durante el periodo analizado, la mayoría de los actores entrevistados, así como la revisión misma de los montos aprobados, apuntaron a que fue suficiente, encontrándose incluso que, en cuatro años, el órgano cayó en subejercicios.

Contrariamente, la percepción en general sobre el personal fue que en ningún momento resultó suficiente para la carga de trabajo que tenía la contraloría. En una de las administraciones municipales, por ejemplo, se señaló que hubo más cambios de titulares de áreas de los que se habían presentado en otros gobiernos, situación que requirió de mayor tiempo y atención por parte del personal debido a los procesos de entrega-recepción que son parte de sus funciones. También se indicó que, durante algún tiempo, se le atribuyeron a este órgano responsabilidades adicionales a las que había tenido, como el registro y control del padrón de proveedores del ayuntamiento, que además incluyó el aumento de requisitos que éstos últimos debían cumplir para poder

ser incorporados. Por otro lado, durante el periodo de estudio, no se refirió que existieran procesos de contratación del personal que garantizaran independencia, *expertise* y profesionalismo. En la mayoría de los casos, la forma en cómo se reclutaba al personal de confianza era básicamente por cercanía con el poder, amiguismo, etc. Si bien los informantes señalaron, en general, que el órgano sí ha contado con personal que reúne cierto perfil mínimo, algunos indicaron que es necesario poner atención en perfiles específicos a cada una de las funciones a desempeñar, por ejemplo, en cuanto a las áreas de investigación y sustanciación de faltas administrativas o hechos de corrupción.

Teniendo el panorama del presupuesto y los recursos humano, a continuación, se presenta el estado que guardan las capacidades administrativas de la contraloría estudiada, así como su grado de autonomía para poder identificar cómo éstas terminan por generar las condiciones propicias no sólo para que la corrupción ocurra, sino peor aún, para que se consolide.

### ***Capacidad de análisis***

Esta capacidad implica habilidades para recuperar, sistematizar e interpretar datos, así como la existencia de sistemas de información que apoyen, en el caso de las contralorías, la identificación de zonas de riesgo; es decir, aquellas condiciones o espacios que promuevan la comisión de algún hecho de corrupción.

Al respecto, se generaron solicitudes de información para conocer si la contraloría contaba con algún dispositivo o instrumento que le permitiera identificar zonas de riesgo, sin embargo, no pudo encontrarse evidencia de ello. Adicionalmente, los actores entrevistados coincidieron en que no se dispuso de bases de datos u otros mecanismos que le permitieran a la contraloría generar inteligencia institucional que apoyara la toma de decisiones, en este caso, para el control de la corrupción. Lo que se observó más bien fue que la información que se producía quedaba dispersa y sin analizar o incluso se perdía, esto tanto por la falta de personal con las habilidades necesarias, como por la ausencia de un sistema de información. Esto provocó que no fuera posible identificar las condiciones o espacios con mayor ocurrencia de actos de corrupción.

Aunado a lo anterior, la falta de capacidad de análisis afectó la capacidad gerencial, debido a que la prevención implica, forzosamente, identificar de manera inicial las zonas de riesgo.

### ***Capacidad gerencial***

La capacidad gerencial es entendida aquí como la efectividad de las contralorías para movilizar y desplegar los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, específicamente la prevención de los actos de corrupción.

En este caso, la falta de protocolos, reglamentos y manuales de procedimiento adecuados a situaciones determinadas se hizo latente. Al respecto, una de las personas entrevistadas refirió que en una ocasión un empleado del ayuntamiento interpuso una queja por acoso laboral; sin embargo, el protocolo aplicado fue uno de hostigamiento sexual por no contar con el primero, situación que generó la indefensión jurídica del denunciante, pero también una clara violación a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de quien fue denunciado:

(...) la Contraloría tomó una medida preventiva, aplicó un protocolo, y ese protocolo fue sobre hostigamiento sexual, entonces cuando se lee, precisamente que se activa ese protocolo sobre hostigamiento sexual, la primera pregunta “oye, a ver, esta persona se está quejando de hostigamiento laboral, ¿por qué nos aplicas esto?” dice “es que es de manera supletoria, porque no tengo uno sobre hostigamiento laboral”. (Entrevista 5)

En cuanto a los reglamentos, se indicó de manera reiterada que existían espacios en donde leyes estatales que debían aplicarse a ciertos procedimientos administrativos en el ayuntamiento, no podían aplicarse a determinadas áreas por referirse a funciones o atribuciones que no les correspondían. El problema se generaba, por ejemplo, al momento de la entrega-recepción, en donde la ley estatal indicaba que, como parte del proceso, debía existir determinado documento, pero que en la práctica no le aplicaba a esa área. La instrucción de contraloría era anexar un oficio en donde se indicara esto; sin embargo, el propio organismo daba trámite a quejas de los titulares entrantes por no encontrarse el documento en cuestión, iniciándose una investigación. A pesar de ello, no hubo una adecuación reglamentaria que permitiera evitar este tipo de situaciones.

Adicionalmente, también ocurrió que algunas áreas decidieran unilateralmente modificar formatos y procedimientos, sin que los manuales correspondientes se actualizaran, situación que no era detectada por la contraloría sino hasta que se daba algún cambio de titular, por ejemplo.

Por otra parte, exservidores públicos reconocieron que en diversas ocasiones incumplieron con la entrega de cierta información por desconocimiento de la obligación, o bien, por desconocimiento de las fechas de recepción, por lo que indicaron que ésta sería un área de atención y seguimiento importante para la contraloría, implementando mecanismos de acompañamiento y asesoramiento a los funcionarios para evitar esta situación; en lugar de sólo señalar la falta cuando los tiempos vencían, que era lo que normalmente sucedía.

Lo anterior se tradujo en una deficiente promoción y fortalecimiento del control interno, incluyendo la ausencia de mecanismos de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

### *Capacidad de supervisión*

Por lo que respecta a la capacidad de supervisión, ésta implica la habilidad de las contralorías para vigilar y registrar que las actividades de las distintas áreas y direcciones del ayuntamiento efectivamente se desarrollen de acuerdo con las normas establecidas, sin que exista desviaciones.

Sin embargo, tal como recién se señaló, la falta de capacidad gerencial para la prevención se tradujo en la ausencia de manuales de procedimiento, protocolos de intervención, así como de reglamentación clara y pertinente. Estas carencias o deficiencias terminaron inevitablemente por limitar la capacidad de supervisión, debido a que lo que sucedía regularmente era la desviación de las conductas o actividades, no sólo por la posible comisión de un acto de corrupción, sino también porque las diferentes áreas del ayuntamiento intentaban sacarles la vuelta a las disposiciones vigentes con la finalidad de cumplir con sus funciones.

Por otra parte, como se comentó previamente, los cambios de titulares fueron uno de los procesos que mayor tiempo y personal demandaron a la contraloría; sin embargo, esto no se tradujo en el diseño y operación de algún sistema informático que facilitara las entregas-recepción, actividad en la que una gran cantidad de documentos debían ser integrados y verificados.

La ausencia de controles mínimos, apoyados en recursos tecnológicos, se reflejó también en situaciones como poder deshacerse de oficios dirigidos a algún área del ayuntamiento, con copia a la contraloría, sin que hubiera consecuencia legal o administrativa:

Me tocó 2 veces que oficios con copia a Contraloría, venían las personas de 2 direcciones, nos pidieron romperlo y ellos mismos se encargaron con la misma Contraloría de sacar esa copia que a nosotros sí nos había sellado de acuse de recibido la Contraloría. (Entrevista 5)

Otra situación que evidenció la falta de capacidad de supervisión fue que hubo quien manifestó haber estado al frente de un área encargada de llevar los programas sociales a las comunidades, específicamente mediante la entrega de material para vivienda, diversos artículos de primera necesidad, etc. y nunca haber tenido contacto con la contraloría.

En el área que me desempeñé fue más de atención al público, más en contacto con la comunidad, no tuvimos acceso a estar en contacto con áreas de Contraloría, que por lo regular son cuando están en contacto con áreas que sobre todo manejan presupuesto, que manejan material, etc. No en el caso nuestro, no fue así porque (...), por ejemplo, manejábamos apoyos como despensas, láminas, etc, pero esas eran a través de otras direcciones, que éstas son las que me imagino estaban en contacto con la auditoría. (Entrevista 6)

Aunque en este caso la ausencia de acompañamiento y control no fue vista como un problema, en realidad es en estas áreas o tipo de actividades en las que la contraloría debería poner especial atención, pues implica el manejo, disposición y asignación de recursos públicos entre población vulnerable, por lo que debería garantizarse su uso adecuado, la existencia de padrones de beneficiarios, etcétera.

Aunado a lo anterior, la contraloría, al ser parte del comité de obras, tenía la posibilidad y la facultad de hacer observaciones y recomendaciones al respecto; sin embargo, hubo quien indicó que, al menos durante una administración, constantemente se realizaban modificaciones al programa general de inversiones ya casi para finalizar el año, lo que provocaba el reintegro de montos importantes a la federación, sin que el órgano se manifestara o emitiera recomendación alguna. Incluso, como se mencionó anteriormente, la propia contraloría devolvió recursos.

### ***Capacidad de ejecución***

La capacidad de ejecución, para el caso de las contralorías, implica principalmente que los informes de presunta responsabilidad administrativa que se integren no resulten improcedentes y que puedan resistir cualquier recurso de revocación, reclamación y apelación, de tal forma que la sanción se mantenga en firme y se ejecute.

Al respecto, existió la percepción, entre algunos abogados litigantes que tuvieron contacto con el órgano, de que se requería una mayor y mejor capacitación del personal con respecto al desarrollo de las audiencias, pues fue una de las fases de la integración de los informes de responsabilidades administrativas en las que más se observaron fallas, específicamente por lo que respecta a los criterios para conducir las. Sin embargo, con el último cambio de administración también señalaron observar mayor formalidad en las actuaciones del personal, en palabras de un entrevistado “se ven más cercanas a lo que es una autoridad jurisdiccional” (Entrevista 10).

En suma, como se había mencionado anteriormente, se resaltó la necesidad de contar con personal no sólo suficiente en términos de cantidad, sino con los

conocimientos y *expertise* necesarios para desempeñar las nuevas atribuciones en materia de investigación, sustanciación y sanción tanto de faltas administrativas como de hechos de corrupción, debido entre otras cosas a que, de 2018 a inicios del 2022, la contraloría estudiada turnó 12 expedientes de presunta responsabilidad administrativa al tribunal de justicia administrativa estatal; sin embargo, tres de ellos fueron devueltos por sustanciación incompleta, dos por no ser de su ámbito de competencia y 1 por no ser de su jurisdicción (datos obtenidos mediante solicitud de transparencia). De los seis que iniciaron trámite, únicamente dos cuentan con sentencia. Esto significó que, el 50% de los expedientes no fueron admitidos, ya sea por sustanciación incompleta, por no competencia o jurisdicción, lo cual es claramente un indicativo del estado deficiente de la capacidad de ejecución del órgano interno del municipio. Lo anterior sin considerar lo referente a las faltas no graves que le corresponden a la contraloría sancionar y para lo cual no hubo respuesta a una solicitud de información relativa precisamente a este tipo de faltas y el estado que guardaban.

### *Autonomía*

En general, independientemente del actor entrevistado, la percepción fue que, quienes ejercieron la titularidad de la contraloría carecieron de autonomía con respecto al alcalde e incluso con respecto a la sindicatura. Esto se debió básicamente al mecanismo de designación: el alcalde sometía a consideración del cabildo su propuesta, la cual debía ser aprobada por mayoría, una mayoría que pertenecía al partido en el gobierno. Cuando se le preguntó, por ejemplo, a una de las personas entrevistadas qué consideraba que había sido determinante para definir la titularidad de la contraloría, contestó que:

Sin duda la relación personal con el alcalde (...) y su trayectoria, eso ahí sí coincidió, sí tenía un buen perfil para ser contralor, pero era también una persona con amistad, de que era amigo del alcalde (...) yo creo que mi alcalde sí tenía las ganas de, bueno no, no las ganas, sino sí se buscó un amigo que le cuidara las espaldas y que le ayude a no caer en errores. (Entrevista 8)

Únicamente en una ocasión el cabildo solicitó más información con respecto a los antecedentes de una de las propuestas, sin embargo, posteriormente se aprobó, a pesar de no cumplir con la experiencia mínima que marcaba la ley orgánica. Cabe señalar que, esta propuesta consistió en una persona que había venido colaborando dentro del ayuntamiento, pero que previo a su designación al frente de la contraloría, buscó la precandidatura a la alcaldía en otro

municipio, por el mismo partido que gobernaba en el ayuntamiento de estudio. Otra de las personas que ejerció la titularidad había sido, anteriormente, asesora de la sindicatura y hubo quien también había ocupado un lugar en el gabinete de un extitular del poder estatal del mismo partido que gobernaba en el municipio.

(...) de origen están creo equivocados porque quien los propone es a quien, a quien van a combatir, y si tú me propones pues creo que sería absurdo, ridículo, hasta tonto, que yo te vaya a cuestionar, te vaya yo a sancionar, si tú me propusiste no, y así como me propusiste, me puedes quitar (...).  
(Entrevista 7)

Adicionalmente, la falta de autonomía se reflejó en que la propia contraloría asesoraba a algunas áreas del ayuntamiento sobre cómo presentar e integrar la información necesaria para iniciar un procedimiento administrativo, poniendo en franca desventaja al servidor público o particular investigado.

### ***El proceso de consolidación de la corrupción***

Como se ha comentado, los órganos de control interno en los municipios son o podrían ser actores claves en el combate a la corrupción, al menos así se concibió cuando se reformaron las distintas leyes en la materia. A pesar de esto y de las atribuciones o facultades de las que hoy gozan, la falta de autonomía y de aquellas capacidades que se requieren para un control efectivo de la corrupción constituyen un problema central, no sólo porque las contralorías no sean capaces de prevenir, detectar y sancionar el fenómeno en cuestión, sino porque al no hacerlo provocan o facilitan su propia reproducción, lo que inevitablemente vuelve cada vez más difícil su contención. Es decir, cuando un funcionario comete una falta, la cual no es detectada o si lo es no se sanciona, no sólo queda impune el acto, sino que esto mismo promueve que otros también las cometan bajo la consideración de que difícilmente habrá consecuencias, ya sea porque no hay capacidad para detectar, para investigar, para sancionar o incluso para llevar a cabo las tres funciones, generando un ambiente más propicio para que las redes de corrupción se arraiguen y operen sin mayores contrapesos, tal como lo demuestra Meza y Pérez Chiqués (2020). Lo mismo sucede cuando la prevención falla de manera sistemática o está prácticamente ausente: la corrupción, como tal, se consolida.

En este sentido, lo que pudo observarse en la contraloría estudiada es que la carencia de autonomía está presente y seguirá estando en tanto las reglas del juego no se modifiquen. Esto genera consecuencias directas en las actuaciones

del titular y por lo tanto de los servidores públicos que ahí laboran, de tal forma que pueden iniciarse investigaciones a discrecionalidad, pero también evitarse o, por lo menos, dilatarse, tal como hiciera referencia un exregidor (Entrevista 2) sobre el uso de las investigaciones como moneda de cambio para promover la renuncia al cargo y el silencio de servidores o agentes municipales que resultaban incómodos, bajo la promesa de frenar la investigación. Lo mismo sucedió con las resoluciones y el tipo de sanciones impuestas. Una de las consecuencias directas de esta situación fue que funcionarios del gobierno local consideraran que podían actuar al margen de la ley o con una amplia discrecionalidad frente a la ausencia de sanciones que ya habían sido incluso ordenadas por un órgano externo.

El contralor era prácticamente una designación del presidente municipal, entonces digamos que era un equipo, pero no un equipo de trabajo, un equipo de protección entre ellos, eran un equipo donde se cubrían unos a otros (...). (Entrevista 3)

Otro aspecto grave que se identificó, derivado de la falta de autonomía, fue que el propio órgano asesoró a otras áreas del ayuntamiento en la presentación de información para iniciar investigaciones, generando errores y vicios en materia administrativa que eventualmente podrían resultar en improcedencias de los procesos y la no sanción de los actos, aunque se hubieran cometido.

En cuanto a las capacidades, uno de los principales problemas fue la sobrecarga de trabajo que generan ciertos procedimientos como el de entrega-recepción, situación que se agravó por no contar con sistemas informáticos y otros elementos que hubieran podido significar un apoyo. La ausencia de inteligencia institucional también fue notoria, lo cual se relaciona con la falta de recursos tecnológicos y de personal, así como con la inexistencia de perfiles que pudieran estar alineados a este objetivo. Lo anterior derivó en que, áreas claves como las regidurías u otras direcciones, únicamente entraran en contacto con el órgano cuando había un cambio de titular, cuando se publicaba una nota en medios de comunicación que requería de la explicación de un hecho o cuando se incumplía con la entrega de algún requerimiento de información, sin que hubiera como tal un adecuado control interno.

Una de las excepciones, por ejemplo, fue el acompañamiento y asesoramiento que recibió, durante una de las administraciones, el área de tesorería para el correcto ejercicio de los recursos, principalmente los de origen federal, y con ello evitar la comisión de alguna irregularidad o posible falta administrativa; es decir, con la finalidad de prevenir alguna posible sanción, derivada de

auditoría externas. Sin embargo, la percepción fue que esto se debió más a la relación de amistad entre los titulares de las áreas:

En la administración, el tesorero del ayuntamiento, el contralor y las partes involucradas mantuvieron una comunicación, por lo regular de hecho preventiva. Por lo regular había consultas de parte del tesorero hacia la contraloría como un órgano asesor para el ejercicio de los recursos, principalmente, bueno en mi experiencia, principalmente de los recursos federales (...). Entonces sí se hacía como un grupo de gente entre la Contraloría y la tesorería para para revisar los temas uno a uno. (...) Ahí dependía mucho (...) no tanto de las facultades, sino yo creo que, del equipo humano, que eran amigos, o sea realmente entre contraloría y tesorería había una relación muy, muy cercana. (...) yo creo que mi alcalde sí tenía las ganas de, bueno no, no las ganas, sino sí se buscó un amigo que le cuidara las espaldas y que le ayude a no caer en errores. (Entrevista 8)

En general, lo que se observó fue un abandono de la función de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción por parte de la contraloría, desempeñando más bien un papel reactivo e incluso connivente, explicado por la falta de autonomía y capacidades administrativas. De tal forma que la regularidad en el municipio fue encontrar que, las mismas empresas que previamente habían realizado obras de mala calidad o incluso que contaban con observaciones de la propia contraloría, volvían a ser contratadas; que algunos de los procesos de licitación pública solían caerse porque ninguna empresa cumplía con los requisitos, por lo que se empleaba la adjudicación directa, fraccionando el contrato para que no rebasara los montos establecidos para este tipo de procedimiento, sin embargo, la empresa que resultaba contratada era una de las que había participado en el proceso previo; que las notas relacionadas con funcionarios posiblemente involucrados en actos de corrupción, únicamente provocaban la renuncia pero no detonaban el inicio de alguna investigación; que en los diferentes espacios desde los que la contraloría podía vigilar el adecuado manejo de los recursos públicos, como los comités, optara por no ejercer sus atribuciones; que la actualización o elaboración de manuales, procedimientos y protocolos no recibiera atención, generando problemas durante la realización de algunos procesos, atentando incluso contra los derechos de servidores públicos y también abriendo espacios de opacidad y ambigüedad susceptibles de ser aprovechados para la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción de manera intencional; además de que aparentemente no se hubieran detectado serias irregularidades en la compra y entrega de bienes.

Adicionalmente, a partir del estado que guardan los expedientes de presunta responsabilidad administrativa que han sido turnados al tribunal estatal de justicia administrativa, lo que se observa es una deficiente capacidad de integración de éstos, al menos por lo que respecta a las faltas graves, ya que no se pudo obtener información relacionada con las faltas no graves, que son competencia de la propia contraloría en materia de sanción.

Todo esto sin duda genera un ambiente propicio para lo que se señalaba anteriormente: que diversos actores, dentro y fuera del gobierno, puedan organizarse en redes de corrupción sumamente estables y bien estructuradas que terminan operando de manera impune y muy probablemente no fuera del radar de los encargados del control interno, sino más bien al amparo de estos, por lo que un nivel adecuado de capacidades no sería suficiente si no se logra garantizar su autonomía.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

La revisión del caso aquí presentado da cuenta de los problemas y limitaciones a las que puede verse enfrentada una contraloría con bajas capacidades y autonomía; de la complementariedad y necesidad entre algunas de ellas y las funciones a desarrollar: por ejemplo, entre la capacidad analítica y la gerencial, siendo la primera un prerequisite para ejercer las capacidades del segundo tipo y, por lo tanto, promover la prevención, o de la autonomía como condición necesaria para que el resto de capacidades puedan tener los efectos esperados; así como también da cuenta de los espacios desaprovechados o no utilizados deliberadamente para el ejercicio de sus atribuciones, incluso cuando existen observaciones y evidencia sobre presuntas faltas y cómo todo esto termina por reforzar el fenómeno de la corrupción, facilitando su consolidación.

Por otro lado, si bien distintas investigaciones han mostrado la efectividad de los medios de comunicación para lograr que se sancionen los actos de corrupción (Neu *et al.*, 2013; Meza y Pérez-Chiqués), en el caso revisado únicamente sirvieron para que servidores públicos señalados de cometer presuntos actos de corrupción salieran de la administración, pero no para que se emitieran sanciones. Por ejemplo, un contralor fue señalado de haber cometido irregularidades en procedimientos de presuntas faltas administrativas en los que exservidores públicos del anterior gobierno, y de un partido contrario, estuvieron involucrados; al poco tiempo de haber sido publicada la nota, el titular renunció; sin embargo, no hubo ninguna investigación hacia esta persona. En otra ocasión, una de las personas que fue titular del área de desarrollo urbano fue señalada por algunos medios de estar involucrada en actos de extorsión y, si bien renunció, esto tampoco tuvo mayores repercusiones administrativas o legales. En cambio, resultados de auditorías externas practicadas por la Audi-

toría Superior de la Federación, por la Secretaría de la Función Pública, por el órgano de fiscalización estatal o por la contraloría estatal, resultaron ser mecanismos más eficaces para que la contraloría municipal iniciara una investigación y se sancionara, lo mismo que las sentencias del tribunal electoral.

Por otra parte, el hecho de pertenecer a un comité de seguimiento o acompañamiento ya sea de las compras gubernamentales, de obra pública o de ambos, no garantizó la activación de la contraloría, a pesar de que se expusieran en ellos presuntas irregularidades:

(...) la contraloría es parte del Comité y Subcomité de Obras, digo no tiene derecho a voto, pero sí tiene derecho a voz dentro del Comité, y que haya dejado los cuatro años sin hacer una observación mínima, por lo menos para que la Dirección de Obras Públicas y la Tesorería del Ayuntamiento pudieran trabajar de manera coordinada, de manera adecuada y que pudieran tener el avance financiero a la par del avance físico, y que no estuviéramos haciendo licitaciones en el mes de octubre, en el mes de noviembre. Ya no digamos licitaciones, cambios en el programa general de inversión los estábamos haciendo en el mes de diciembre, a días de terminar el ejercicio fiscal y se estaban haciendo modificaciones al programa de obras. Eso pues era verdaderamente increíble, que la contraloría, siendo parte del Subcomité y teniendo derecho a voz, voz informativa, además, no pudiera hacer estas observaciones, estos señalamientos, incluso unos exhortos al Comité para que no repitiera las prácticas que un año anterior habían hecho que reintegráramos el recurso a la federación. (Entrevista 3)

La falta de activación de la contraloría refuerza la idea de que la autonomía es una condición necesaria para que el resto de las capacidades puedan desplegarse; es decir, podrían observarse casos en donde algunas contralorías contarán con capacidades suficientes, pero que gozaran de autonomía limitada, afectando con ello su desempeño. Incluso, esta situación podría llegar a generar que las capacidades, si existen, terminen usándose de forma negativa, algo que resulta contraintuitivo en la literatura sobre el tema. Específicamente, la capacidad de ejecución, tal como se entiende en este artículo, aunado a la falta de autonomía, podría derivar en la utilización de las investigaciones y las sanciones más como un instrumento político que como herramientas de prevención y combate a la corrupción. Estas hipótesis, sin embargo, requieren ser explorada pues no han sido abordadas en la literatura.

Finalmente, la importancia de este tipo de investigaciones consiste en mostrar el papel que desempeñan la autonomía y las capacidades administrativas de las contralorías municipales en el combate a la corrupción, así como

en comprender, de mejor manera, cómo la ausencia de éstas puede contribuir a la consolidación del fenómeno. Por ello, resulta indispensable considerar la particularidad de cada municipio y ampliar, en futuras investigaciones, el estudio a un número considerable de éstos, de tal forma que podamos conocer, por ejemplo, si existe relación entre autonomía y capacidades y los resultados concretos que las contralorías obtienen; si una mayor autonomía también va seguida de un incremento o mejora en las capacidades; qué situaciones, además de las aquí descritas, promueven la activación; qué mecanismos resultan más efectivos para la prevención y control y bajo qué circunstancias. Conocer esto permitirá, primero, entender que no puede haber instrumentos de aplicación genérica en el combate a la corrupción y, segundo, plantear estrategias que consideren el contexto político en el cual deben desempeñarse las contralorías.

## REFERENCIAS

- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] (2018). *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México.
- CNGMD (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 39-86.
- ENCIG. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Granovetter, M. (2007). The social construction of corruption. En V. Nee & R. Swedberg (eds.), *On Capitalism* (pp. 152-173), Stanford University Press.
- Grasso, P. G. y Sharkansky, I. (2001). The auditing of public policy and the politics of auditing: The US GAO and Israel's state comptroller. *Governance*, 14(1), 1-21.
- Heredia, J. M., Dussauge, M. y Lodge, M. (2018). Construyendo las capacidades regulatorias de la asea. En A. Elizondo, y M. Dussauge, *ASEA, Un nuevo modelo de institución del Estado Mexicano*. Ciudad de México: CIDE.
- Kwon, I. (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 765-794.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016.
- Luna-Pla, I. y Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5, 1-18.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>

- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *J. Democracy*, 17, 86.
- Neu, D., Everett, J. y Rahaman, A. S. (2013). Internal auditing and corruption within government: The case of the Canadian Sponsorship Program. *Contemporary Accounting Research*, 30(3), 1223-1250.
- Santiso, C. (2008). Eyes wide shut? Reforming and defusing checks and balances in Argentina. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(1), 67-84.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 211-244.
- Trejo, L. J. (2021). Corrupción: la comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2021, pp 37-79.
- Wu, X., Howlett, M. y Ramesh, M. (eds.). (2017). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Springer.



# TRAMAS DE CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS SUBNACIONALES. FALLAS EN EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE JALISCO. EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’

*INTERWEAVES OF CORRUPTION AT THE SUBNATIONAL  
GOVERNMENT LEVEL. FAILURES IN JALISCO’S (MEXICO)  
PUBLIC ACQUISITIONS AND PROCUREMENT SYSTEM.  
THE CASE ‘A TODA MÁQUINA’ (‘FULL STEAM AHEAD’)*

José de Jesús Ibarra Cárdenas\*

**RESUMEN:** ¿Cómo se configuran y operan los mecanismos que permiten manipular las compras públicas y asegurar impunidad a los responsables? A partir del caso denominado ‘A Toda Máquina’, el cual se investigó y sancionó en el Estado de Jalisco, el trabajo contribuye a comprender el *modus operandi* de redes de corrupción entre funcionarios públicos y empresas privadas. La hipótesis que se contrasta sostiene que una legislación que permite amplios poderes discrecionales en el modelo de compras públicas, junto a condiciones de impunidad institucional, son elementos suficientes para configurar redes de corrupción eficaces. Mediante el método de estudio de caso, se analiza una amplia cantidad de información proveniente de investigaciones periodísticas, documentos administrativos y sentencias judiciales que muestran la complejidad que supone identificar, investigar y sancionar redes de corrupción en el ámbito local. Especialmente, se analiza la estructura y operación de una trama de corrupción en cuanto a sus precondiciones, funcionamiento y destino de los activos indebidamente obtenidos.

---

\* Doctor en Derecho Público y Método Jurídico por la Universidad de Alicante, España, en donde también curso el Master en Argumentación Jurídica. Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Estudio Políticos por la Universidad de Guadalajara. Fue parte del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción de Jalisco de 2017 a 2022. Profesor Investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (DESOJ), ITESO. Participa en la Red Académica, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC). Sus líneas de investigación son Estado de derecho; democracia; razonamiento judicial; control de la corrupción.  
<https://orcid.org/0000-0001-5470-8838>  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO  
jibarra@iteso.mx

**Palabras clave:** *tramas de corrupción, compras públicas, poderes discrecionales, impunidad institucional, gobiernos subnacionales*

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

**ABSTRACT:** How are the mechanisms that allow manipulation of public purchases configured and how do they ensure impunity for those responsible? Based on the case called ‘*A Toda Máquina*’ (‘Full Steam Ahead’) –which was investigated and sanctioned in the State of Jalisco, Mexico– the work contributes to understanding the modus operandi of corruption networks between public officials and private companies. The hypothesis being tested maintains that legislation that allows broad discretionary powers in the public acquisitions and procurement model, together with conditions of institutional impunity, are sufficient elements to configure effective corruption networks. Using the case study method, a large amount of information is analyzed from journalistic investigations, administrative documents and judicial rulings that show the complexity of identifying, investigating and sanctioning corruption networks at the local level. Specifically, the structure and operation of a corruption scheme is analyzed in terms of its preconditions, operation, and destination of improperly obtained assets.

**Keywords:** *corruption schemes, public purchases, discretionary powers, institutional impunity, subnational governments*

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

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un típico “concepto esencialmente controvertido”, en el sentido que los definió Gallie (1955, pp. 167-198); se trata de conceptos que generan desacuerdos ante la amplia indeterminación de sus propiedades relevantes, junto con un uso semántico muy amplio y sumamente impreciso. Su intensión y extensión se encuentra en permanente disputa según los enfoques teóricos y metodológicos adoptados, así como las finalidades con las que se le utilice en la investigación.

La tarea de comprender la corrupción se vuelve aún más compleja cuando, además de los debates conceptuales (Heidenheimer y Johnston, 2007; Lapa-lombara, 1994; Lifante, 2021), corresponde dar cuenta de este fenómeno como sistema, es decir, cuando se busca explicar cómo se produce y reproduce la corrupción en redes articuladas que involucran a funcionarios públicos y agentes privados, quienes se valen indebidamente del uso de recursos públicos y

de poderes discrecionales conferidos a las autoridades. ¿Cómo se configuran y operan los mecanismos que permiten manipular las compras públicas y asegurar impunidad a los responsables?

Un caso particularmente ilustrativo ocurrido en Jalisco es el denominado ‘A Toda Máquina’, el cual permite explicar la estructura y funcionamiento de una trama de corrupción en el gobierno local. El caso fue descubierto por una sólida investigación periodística que derivó en denuncias sobre un proceso de contratación pública y desafió la eficacia de las instituciones del noble sistema anticorrupción local. Al contrastar la información periodística con la proporcionada por las autoridades encargadas de investigar y sancionar el caso, se muestra el posible *modus operandi* de redes corruptas entre funcionarios públicos y empresas privadas, además de los limitados alcances del sistema anticorrupción para realizar un control eficaz de la alta corrupción.

El presente trabajo pretende dar cuenta de los elementos comunes que participen de manera recurrente en tramas de corrupción sistémica. Los procesos de contratación pública son especialmente vulnerables a riesgos de corrupción debido a la cantidad de fondos involucrados y al amplio margen de discrecionalidad de funcionarios públicos para otorgarlos.

La estructura del texto se divide en tres secciones. Luego de esta introducción, el segundo apartado emplea la metodología propia del ‘Estudio de caso’ para describir la información relevante del caso ‘A Toda Máquina’. Si bien este método de control no permite establecer generalizaciones amplias o relaciones causales determinantes, es invaluable en cuanto a su potencial para ofrecer *insights* explicativos acerca de un fenómeno tan complejo y elusivo como es el de la corrupción. Finalmente, en la tercera sección se entrelazan los distintos planteamientos teóricos que tratan la corrupción sistémica con la información obtenida por las investigaciones periodísticas y aquella tratada por las autoridades que atendieron las denuncias y establecieron las sanciones, haciendo énfasis en la disonancia entre ambas versiones.

## **CORRUPCIÓN ‘A TODA MÁQUINA’. LA LICITACIÓN QUE PUSO A PRUEBA AL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN LOCAL**

El 27 de febrero de 2019, Enrique Alfaro Ramírez, Gobernador del Estado de Jalisco y Mirza Flores Gómez, Diputada del Congreso local, fueron fotografiados en Los Ángeles, California, durante un partido de la NBA entre los *Lakers* y los *Pelicanos* de Nueva Orleans. Esta imagen, captada por la cadena de televisión ESPN, hubiera pasado desapercibida de no ser por la presencia de Guillermo Romo Romero, empresario que recientemente había obtenido el contrato público más cuantioso de recursos exclusivamente estatales, en la historia de Jalisco.

El 12 de febrero de 2019, la Licitación Pública Local LPL 01/2019 favoreció a la empresa Operadora de Servicios Mega SA de CV ER, Sofom (Mega), con un contrato valorado en \$3,634,047,329. La empresa Avancap SA de CV, Sofom ER (Avancap) quedó en segundo lugar.<sup>1</sup> El programa estratégico, de acuerdo con el contrato, tiene que ver con el ‘Arrendamiento puro de maquinaria pesada, equipo de cómputo, vehículos terrestres y accesorios para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (...), teniendo como objetivo el estímulo de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios’.<sup>2</sup>

TABLA 1.  
PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA  
DE SONIA SERRANO EN EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’

<b>Problemas en el procedimiento de contratación</b>
1. De las 4 empresas que participaron en la licitación LPL 01/2019, sólo a Avancap y Mega les validaron documentos que faltaban a las demás empresas descartadas. Avancap no cumplió con varios requisitos de las bases de licitación y presentó información falsa.
<b>Problemas relativos a conflictos de interés y tráfico de influencias</b>
1. Mariel Rodríguez Printzen, participó en a las dos empresas finalistas, fue representante de una de ellas y gestionó trámites para ambas ante el Registro Público de Comercio. Ambas empresas compartían el mismo domicilio en el municipio de Zapopan. 2. Mariel Rodríguez Printzen, trabajó de 2010 a 2014 con David Alfaro Ramírez, hermano del Gobernador, en la Notaría 26; y con Enrique Alfaro Anguiano, padre del Gobernador, en la Notaría 83. 3. Los propietarios de Avancap y Mega tienen una relación cercana, son compadres. En febrero de 2011 el periódico <i>Mural</i> publicó fotografías de la ceremonia religiosa de bautizo del hijo del empresario dueño de Mega, Guillermo Romo Romero, apadrinado por el propietario de Avancap, Eduardo Servín Pérez Vargas.
<b>Problemas de planeación y evaluación</b>
1. No existe un diagnóstico sólido que justifique el monto y la cobertura del programa de acuerdo con las necesidades y la planeación del desarrollo rural en Jalisco. Tampoco hay un seguimiento y evaluación del programa más allá de la entrega de los ‘Módulos de maquinaria’ a los 121 municipios.

Fuente: Elaboración propia, con base en Serrano.

La imagen del partido de baloncesto con los prominentes asistentes se difundió en medios locales de Jalisco. Sonia Serrano, periodista del diario *NTR Guadalajara*, identificó al empresario –junto al Gobernador y a la Diputada– como el beneficiario del mencionado contrato. Además de diversas notas periodísticas en las que dio puntual seguimiento al caso, en una mesa

1 Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 66.2 de la Ley de compras local, se deben evaluar al menos dos proposiciones para evitar declarar desierta la convocatoria.

2 Se trata de un contrato de arrendamiento para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SEDER), que cubre 223 excavadoras, 183 camiones de volteo, 104 motoniveladoras, 67 pipas, 43 compactadoras, 21 tractores, 20 camionetas, 4 dragas, 2 tractocamiones y 370 equipos de cómputo.

de análisis convocada por el Comité de Participación Social del Sistema Anti-corrupción de Jalisco (Comité de Participación Social, 2021), Serrano compartió sus hallazgos.

Tras la investigación de Serrano, se presentaron cuatro denuncias. Las autoridades que las procesaron y dieron trámite fueron la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior del Estado y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Estas instancias abordaron diferentes aspectos del caso.

Lo primero que hay que señalar es que la validez del contrato nunca fue cuestionada. Ninguna de las empresas participantes presentó alguna acción de nulidad, ni tampoco las autoridades con atribuciones para ello. Esto en sí mismo ya es un problema grave de diseño institucional, ya que los recursos en cuestión son de carácter público y por ello tendrían que salvaguardarse de oficio, sin esperar a que alguna empresa concursante impugne los resultados. Lo que sí se atendió fueron las responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos involucrados.

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador, la Contraloría del Estado integró un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA), en el que se confirman las irregularidades identificadas por Sonia Serrano. En síntesis, son las siguientes.

**TABLA 2.**  
**IRREGULARIDADES DETECTADAS POR LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE JALISCO EN EL CASO ‘A TODA MÁQUINA’**

<b>Problemas en el procedimiento de contratación</b>
<p>1. Incumplimiento de obligaciones establecidas en la legislación y en las bases de la licitación que, sin embargo, le fueron validadas a Avancap.</p> <p>1.1 No se presentó el Manifiesto de personalidad (declaración de no conflicto de interés por parte de las empresas participantes).</p> <p>1.2 La empresa Avancap presentó información falsa. No es una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM). Nunca fue una entidad regulada por la Comisión Bancaria y de Valores. No entregó 2 calificaciones vigentes que le acreditaban como empresa solvente. No demostró la experiencia requerida. No demostró que cuenta con la maquinaria y equipo para cumplir con el contrato.</p>
<p>2. Modificaciones a la fundamentación y a las bases de la licitación.</p> <p>2.1 Se agregaron 10 máquinas y equipos en la Junta de Aclaraciones, sin la participación del área requirente.</p>
<p>3. Participación indebida de personas en el proceso.</p> <p>3.1 Diversos actos administrativos fueron realizados por personas que no son servidores públicos de la Unidad de Compras convocante.</p>
<p>4. En el fallo de la licitación se omite el nombre del responsable de la evaluación administrativa de las proposiciones.</p>

CONTINUACIÓN TABLA 2

<b>Problemas relativos a conflictos de interés y tráfico de influencias</b>
1. El titular de la Secretaría de Administración Jalisco, Esteban Petersen Cortés, omitió informar que un familiar, Juan Jaime Petersen Farah, pariente por consanguinidad en quinto grado, formaba parte de la Asamblea General de la empresa ganadora Mega.
<b>Problemas de planeación y evaluación</b>
1. No existen referencias en el expediente, ya que no existe responsabilidad administrativa por la ausencia de un diagnóstico sólido previo a la presupuestación de un programa como el licitado.

*Fuente:* Elaboración propia, con base en la Contraloría del Estado.

Frente a estas irregularidades, la Contraloría del Estado calificó como falta grave el ‘abuso de funciones’ cometido por el Director General de Abastecimientos y por el Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración de Jalisco. De la misma forma, calificó como falta grave la ‘utilización de información falsa’, acción cometida por la representante legal de la empresa Avancap. Finalmente, calificó como una omisión no grave la conducta del Secretario de Administración, quién no informó del parentesco en quinto grado que tiene con un integrante de la Asamblea General de la empresa ganadora.

Aparentemente la Contraloría hizo su trabajo. No obstante, omitió lo más importante: investigar los posibles conflictos de interés y el posible tráfico de influencias que Sonia Serrano señaló en su investigación. Es decir, la Contraloría nunca estableció como teoría del caso, la posibilidad de que el Gobernador haya beneficiado indebidamente al empresario ganador mediante el apoyo de funcionarios que validaron la participación de las empresas finalistas (se requerían dos ofertas para no declarar desierta la convocatoria). Nunca investigó a la representante legal de ambas empresas, ni a los funcionarios que validaron la participación de Avancap sin cumplir con los requisitos requeridos, ni tampoco, el viaje del empresario ganador, una diputada y el Gobernador, al partido de basquetbol de la NBA.

La Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), sí analizó exhaustivamente el proyecto estratégico ATM, incluido el posible conflicto de interés. Aunque no señala el nombre de los funcionarios, en el Informe de Cuenta Pública 2019 al Poder Ejecutivo, indicó lo siguiente:

[...] del análisis de la documentación del proceso de licitación, se determinó que servidores públicos pudieran haber dejado de atender las disposiciones previstas para la Prevención de Conflictos de Interés y en la normatividad en materia de responsabilidades administrativas, por lo que no se da por atendido este punto. (ASEJ, 2019, p. 27)

Además, la ASEJ detectó inconsistencias entre el diagnóstico de problemas, los objetivos del programa y los objetivos de la matriz de insumo resultados (MIR). Por si fuera poco, sólo para 2019, menciona el informe la falta de justificación de \$483,276,431.80 (MXN) (ASEJ, 2019, p. 17).

Al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (TJA), le correspondió sancionar administrativamente a los dos funcionarios acusados de ‘abuso de funciones’ y a la representante legal de Avancap por ‘utilización de información falsa’. Sorprendentemente absolvió a todos, en sus dos instancias. A continuación, los argumentos de fondo de la primera instancia, los que fueron confirmados en su totalidad por la Sala Superior.

TABLA 3.  
TJA-6-2019 FG-SEA. CASO ‘A TODA MÁQUINA’

<b>Planteamiento del problema</b>
¿Los hechos imputados al Director General de Abastecimientos y al Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración, configuran la falta grave ‘ <b>abuso de funciones</b> ’ contemplada en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
<b>Premisa mayor</b>
Artículo 57 de la LGRA. Incurrirá en <b>abuso de funciones</b> el servidor público que: 1. Ejercer atribuciones que no tenga conferidas, o 2. Se valga de las que tenga, 2.1 Para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, 2.2 Para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o, <b>2.3 Para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</b>
<b>Premisa menor</b>
En el IPRA no se presentan pruebas que muestren que los servidores públicos 1. Ejercieron atribuciones que no tenían conferidas o; 2. Se valieron de las que tenían; 2.1 Para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios; 2.2 Para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
<b>Conclusión</b>
Resulta inocuo analizar si se cometieron infracciones a la normativa señalada en el IPRA porque ello, de manera alguna, podría conducir a que la conducta de los presuntos responsables, se encuentra tipificada en la falta administrativa ‘abuso de funciones’ contemplada en el artículo 57 de la LGRA. Ante la falta de comprobación de los hechos imputados al Director General de Abastecimientos y al Director del Comité de Adquisiciones y Enajenaciones, ambos de la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, lo procedente es dictar <b>sentencia absolutoria</b> de la falta administrativa ‘abuso de funciones’ contemplada en el artículo 57 de la LGRA.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Los magistrados dejaron de analizar una condición de aplicación de la regla (artículo 57, de la LGRA) que, si lo hubieran hecho, muy probablemente habrían concluido con la culpabilidad ante el cúmulo de irregularidades. La omisión consistió en que no argumentaron si en el caso ATM quedó acreditado que el ‘abuso de funciones’ causó un perjuicio al servicio público, tal y como dicta el propio artículo 57 de la LGRA. La absolución de la representante legal de la empresa Avancap es particularmente cuestionable. Frente a toda la evidencia los magistrados consideraron que al no quedar expresada de manera explícita, sino sólo implícita, para qué finalidad se presentó la información falsa, entonces concluyeron que no se acreditó el propósito que buscaba la empresa Avancap. Aquí el esquema de la sentencia.

TABLA 4.  
TJA-8-2019 FG-SEA. CASO ‘A TODA MÁQUINA’

<b>Planteamiento del problema</b>
Con el propósito de obtener una autorización, un beneficio una ventaja o de perjudicar a persona alguna, ¿es responsable la empresa AVANCAP de utilizar información falsa o alterada y de simular el cumplimiento de requisitos establecidos en la licitación, “Servicio de arrendamiento puro de maquinaria pesada, equipo y accesorios para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)”?
<b>Premisa mayor</b>
Artículo 69 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
<b>Premisa menor</b>
En el IPRA no se precisa lugar, día y hora en que la presunta responsable presentó los documentos, y la finalidad perseguida, es decir, si era para lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna, si la conducta fue dolosa o culposa. Tampoco se establece en el IPRA a qué sanción sería acreedora la persona representante legal de la empresa.
<b>Conclusión</b>
Se dicta sentencia absolutoria en favor de la persona representante legal de la empresa denominada AVENCAP ante la inexistencia de la falta administrativa ‘utilización de información falsa’.

*Fuente:* Elaboración propia, con base en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Por lo que toca a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, su trabajo también resulta desconcertante. Esta autoridad abrió una carpeta de investigación el 4 de abril de 2019 por el delito de ‘uso ilícito de atribuciones y facultades’, previsto en el artículo 152 del Código Penal del Estado de Jalisco.

Luego de una solicitud de información realizada para la presente investigación, la Fiscalía respondió mediante el oficio FECC//UT/366/2023 señalando

que realizó 40 actos de investigación relacionados con el caso, y después, el 29 de enero de 2020, decidió no ejercer acción penal al actualizarse la causal de sobreseimiento señalada en el artículo 327, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, situación que ocurre cuando ‘El hecho cometido no constituye un delito’. Sin embargo, no existe ningún razonamiento por parte de la Fiscalía que justifique por qué varios de los hechos acreditados por la Contraloría del Estado, no configuran el tipo penal del delito de ‘abuso de funciones’.

## **LA CORRUPCIÓN SISTÉMICA ¿QUÉ PROYECTOS PÚBLICOS APOYAR Y QUÉ EMPRESAS FAVORECER?**

La corrupción sistémica ocurre cuando se institucionaliza, en una red articulada, el ejercicio de poderes discrecionales<sup>3</sup> a efecto de disponer, sin justificación, de bienes de carácter público en favor de intereses privados. De esta manera, se configura una trama integrada por personas de los sectores público y privado comprometidas con la misión de expoliar lo público, para lograr tal objetivo, diseñan esquemas y procedimientos legales e ilegales de evasión de controles, manipulación de marcos regulativos, simulación de obligaciones, entre otros. Siguiendo a Nye (1967, p. 419), Arellano, Hernández y Lepore, entienden este tipo de corrupción como la desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con la intención de obtener un beneficio privado:

La corrupción sistémica es un problema que ocurre cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos. (Arellano, Hernández y Lepore, 2015, p. 77)

Si bien en el caso ATM, las autoridades no investigaron bajo una teoría del caso enfocada a desvelar una trama de corrupción, existen elementos que muestran, con claridad, una acción coordinada de funcionarios públicos y empleados de las empresas finalistas tendientes a obtener un beneficio indebido –la licitación–, mediante la participación de una empresa que no cumplía con los requisitos establecidos, pero necesaria para acompañar en el proceso a la ganadora. Existen indicios suficientes que muestran un ejercicio de simulación que abonarían a la hipótesis de que la empresa Mega había sido seleccionada previamente al concurso licitatorio.

<sup>3</sup> Acerca del concepto de ‘Poderes discrecionales’, ver el trabajo de Isabel Lifante. (Lifante, 2012).

La propia ASEJ mostró en su informe las deficiencias técnicas del programa ATM respecto de objetivos del Plan Estatal de Desarrollo. Valga un dato en este sentido, el gobernador Enrique Alfaro tomó protesta el 6 de diciembre de 2018, y poco más de un mes después, el 10 de enero de 2019, se hicieron públicas las bases de proceso de licitación (LPL 01/2019) más caro en la historia del Estado. Definitivamente, no se justificó de forma suficiente la necesidad ni el alto monto del proyecto a un mes de iniciada la nueva administración.

Por otra parte, Robert Klitgaard, señala que una característica de la corrupción sistémica es que las propias instancias responsables del control de la corrupción participan de ella o son ineficientes, "...el mismo aparato anticorrupción se vuelve corrupto y hay ausencia de voluntad política al más alto nivel" (Klitgaard 2009, p. 9). En el caso que nos ocupa, no existen indicios de vínculos que permitan señalar corrupción en las instituciones que investigaron y sancionaron ATM, sin embargo, es muy significativa la ausencia de investigaciones a los altos cargos responsables de la licitación, como al Secretario de Administración, tampoco se citó a declarar al gobernador y a la diputada que aparecieron en la imagen con el empresario ganador en el partido de basquetbol de la NBA.

Por demás extraño resulta la omisión de no obtener la declaración de cada uno de los funcionarios que perpetraron o permitieron las irregularidades identificadas por la Contraloría del Estado, gracias a las cuales obtuvo el contrato licitado la empresa Mega. En el mismo sentido, el no haber razonado uno de los supuestos que indica el artículo 57 de la LGRA, 'causar perjuicio a alguna persona o al servicio público', lleva a pensar en el interés de absolver a los involucrados y compromete la imparcialidad e independencia judicial de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

Las teorías centradas en la 'captura del Estado' junto con estudios específicos en materia contrataciones públicas, son pertinentes para dar cuenta de la corrupción sistémica, puntualmente acerca de la estructura y funcionamiento de tramas de corrupción en procesos de compras gubernamentales. La captura del Estado se refiere a las "acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el sector público como en el privado para influir en la promulgación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales en beneficio propio como resultado de la disposición ilícita y no transparente de beneficios privados para los funcionarios públicos" (Banco Mundial, 2000, p. XV).<sup>4</sup> ¿De qué manera opera la captura del estado, específicamente las tramas de corrupción en la contratación de bienes y servicios públicos?

4 Acerca de la evolución de la noción 'captura del Estado', ver: Boehm (2005), Stigler (1971), Posner (1975), Peltzman (1976) y Becker (1983), Laffont y Tirole (1991), Durand. F. (2019).

## ***Las precondiciones de la trama***

Armar una red de corrupción que pretenda ser exitosa requiere cuando menos tres precondiciones necesarias: el ejercicio discrecional de competencias de autoridad, la captura de cargos públicos, así como la captura de los marcos jurídicos reguladores y de sanciones. El caso ATM presenta algunos de estos elementos.

Los funcionarios públicos de alto nivel, específicamente aquellos que disponen de presupuesto público, usualmente deciden cuáles proyectos se deben financiar y a cuáles empresas se debe contratar. A través de su influencia y mediante el ejercicio de sus potestades y competencias, son quienes se encuentran en posibilidad de dirigir los procesos de contrataciones ya sea para pagar deudas de campaña (Casar y Ugalde, 2019), fortalecer relaciones clientelares (Moya y Paillama, 2017), o también para promover proyectos que beneficien a sus propios electorados y así mejorar sus posibilidades de reelección. Lamentablemente, también se ha documentado la intervención financiera del crimen organizado para facilitar sus actividades ilícitas (Feldmann y Luna, 2022).

De nuevo, en ATM es posible identificar un patrón dirigido a beneficiar a una empresa determinada (Mega) mediante el ejercicio de poderes discrecionales de funcionarios públicos, con el apoyo de empleados de la empresa ganadora. Lo que no es posible saber, ante la ausencia de una investigación profunda, son los motivos y los vínculos entre el gobierno y la empresa Mega. Con motivo de la asistencia al partido de basquetbol profesional en California, tanto la Fiscalía Anticorrupción, como la Contraloría del Estado, debieron haber citado a declarar al empresario Romo Romero, al gobernador Alfaro y a la diputada Flores, para acreditar o descartar cualquier vínculo previo relevante para explicar algún tipo de tráfico de influencias.

Además del ejercicio de poderes discrecionales, también la captura de las designaciones de empleados clave de la administración es condición necesaria para montar redes de corrupción. Se trata del ‘poder de nombrar y remover’, el cual consiste en colocar a personas incondicionales a los líderes de la trama, en aquellos cargos necesarios para que la red de corrupción funcione. Robert Wade (1985), Peter Evans y James E. Rausch (1999) han desarrollado estudios pioneros en el tema. En México, Mauricio Merino (2013), ha sostenido que el ‘sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos’, es el origen de la corrupción sistémica en el ámbito de la política y el espacio público, para evitar la captura propone un sistema profesional de carrera que garantice la competencia equitativa entre perfiles profesionales e independiente del control político.

Determinar la integración de las instituciones, especialmente, la definición de la persona responsable o titular de un encargo público permite incidir direc-

tamente en su funcionamiento. En ATM, claramente, funcionarios en puestos clave varios de ellos contratados por honorarios, es decir, los llamados ‘de confianza’, fueron quienes validaron documentos falsos o inexistentes.

Un análisis separado merece la Contraloría y la Fiscalía Anticorrupción, en ambos casos, pese a la autonomía que predica la ley del ejercicio de sus atribuciones, ambas instancias se encuentran en la órbita del Poder Ejecutivo; su presupuesto, nombramiento y remoción de su titular, así como múltiples procesos administrativos dependen del Gobernador del Estado, quien es su superior jerárquico de acuerdo con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal. La falta de autonomía podría explicar la dificultad para investigar a altos cargos de la política; un enfrentamiento directo con el ejecutivo podría llevar a una grave crisis institucional.

La tercera precondition para armar una trama de corrupción tiene que ver con la captura de la regulación, especialmente para generar condiciones de impunidad, así como ventajas indebidas desde los marcos normativos. Amitai Etzioni (2009, 2012), en un par de artículos analiza el tema en los siguientes términos: “la teoría de captura regulatoria sostiene que los marcos jurídicos que imponen límites se encuentran manipulados, son predecibles y regularmente sirven a los intereses de los que supuestamente están sujetos a ellos, a políticos, así como a legisladores y burócratas que los crean y los controlan” (Etzioni, 2009, p. 320).<sup>5</sup>

De acuerdo con su planteamiento, son cinco las formas de captura de la regulación: 1. Intereses particulares capturan la legislación a través de figuras como ‘cabilderos’; 2. Regulación laxa o debilitada ausente de prohibiciones o sanciones; 3. Establecimiento de precios y tarifas favorables a los entes privados; 4. Manipulación de los entes reguladores; y 5. Conflictos de interés entre los reguladores y la industria. En ATM existe una combinación de varios de estos supuestos de captura. Por ejemplo, la ausencia de una legislación que regule el conflicto de interés dejó en una zona gris la decisión de incorporar como parte de la teoría del caso el posible vínculo entre el empresario ganador y el gobernador del Estado, especialmente por el rol que jugó una persona que había trabajado en las notarías del padre y del hermano del Gobernador.

En suma, el ejercicio indebido de poderes discrecionales, la captura de cargos públicos estratégicos y una regulación que facilita la operación de la trama de corrupción, son condiciones necesarias para su existencia.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Una revisión de la literatura teórica y empírica acerca de la captura regulatoria en Dal Bó, 2006.

<sup>6</sup> En el mismo sentido, diversos estudios coinciden en que el monopolio del poder, la amplia discrecionalidad de funcionarios y una rendición de cuentas y transparencia raquítica, aumentan los riesgos de corrupción (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1999; Ware y Noone, 2003).

## ***El funcionamiento de la trama***

El sistema de adquisiciones y compras públicas persigue como fines u objetivos la prestación de servicios públicos de calidad, así como la creación de infraestructura y obras de utilidad pública. Se trata de que los recursos públicos puedan ser utilizados de manera efectiva para resolver problemas sociales, cubrir servicios públicos o garantizar derechos.

Cumplir esa promesa implica contar con licitaciones públicas competitivas sobre todo para adquisiciones que conllevan un gran presupuesto. Aquí empiezan los problemas, especialmente cuando las precondiciones de una trama de corrupción se encuentran presentes. Si esto es así, se facilita un ciclo que vincula tres elementos: sobornos, manipulación del proceso de contratación y manipulación de las instancias de control y vigilancia.

Lamentablemente en el caso de ATM, no hubo una investigación sólida para saber si había o no una red de corrupción operando, mucho menos para conocer la manera en que funcionaba. Aunque sí existen elementos, especialmente documentados por la periodista Sonia Serrano, que muestran la manipulación del proceso de contratación. ¿Qué hipótesis se podrían formular en caso de encontrarnos ante una trama de corrupción en ATM?

En principio habría que identificar si hubo o no algún tipo de soborno o beneficio indebido con motivo del proceso de licitación. Los sobornos pueden venir desde el financiamiento de campañas políticas bajo una “lógica de intercambio de dinero por contratos o permisos de gobierno” una vez obtenido el triunfo electoral (Ugalde, 2020, p. 707), también las empresas sobornan buscando ser preseleccionadas o seleccionadas como ganadoras de una licitación, para utilizar información privilegiada, manipular las especificaciones de tal manera que logren ser el único proveedor calificado y si fuera el proveedor ganador para incluir sobrepagos o escatimar la calidad del producto o servicio prestado (Rose-Ackerman, 1999, p. 53).

El proceso de contratación puede ser manipulado mediante una infinidad de modalidades, desde la más sencilla que supone comprar directamente, sin concurso ‘adjudicación directa’, hasta complejos procesos de simulación. Glenn Ware, Shaun Moss, Edgardo Campos y Gregory Noone (2009), describen tres modelos usuales los cuales no son excluyentes, se combinan y cada vez con mayor sofisticación.

El primero funciona a partir de *intermediarios para las comisiones ilícitas*, se trata de personas que ofrecen como servicio el obtener un contrato público mediante sus relaciones personales, conocimiento local y experiencia, herramientas que utilizan para ejercer una influencia determinante en los funcionarios locales, incluido el pago de comisiones ilícitas. Además de honorarios determinados, pueden obtener una sustanciosa comisión si sus gestiones son

exitosas. Los conflictos de interés incluidos vínculos familiares entre proveedores y funcionarios del gobierno, el uso de puertas giratorias, son comunes en el desarrollo de este *modus operandi*.

Un segundo esquema es el de *manipulación fraudulenta de licitaciones*, el que ocurre cuando la decisión acerca de cuál será el proveedor seleccionado se toma desde antes de que inicie el concurso. En ocasiones incluso otras empresas participantes conocen la determinación y se prestan a simular un ‘proceso de competencia’, sobre todo si acuerdan ‘rotar la oferta’, es decir, turnarse para ganar futuras licitaciones, en ocasiones se dividen clientes o áreas geográficas determinadas. Es común la coacción a otros competidores para que se retiren, la cooptación de licitantes perdedores mediante subcontratos o, presentar la oferta más baja con la expectativa de aumentar el costo con ajustes al contrato. Todo esto se desarrolla en complicidad entre funcionarios públicos y empleados privados.

El tercer modelo de manipulación tiene que ver con la creación de *compañías ficticias o de fachada*. Usar una empresa ficticia permite manipular la licitación para desplazar a otros competidores y ganar con documentos falsos o alteración de declaraciones o hechos relevantes para el concurso. “Un truco típico es suministrar bajo el contrato equipo viejo, usado o remanufacturado a la entidad pública contratante y, en algunos casos, los bienes o servicios no se entregan de ningún modo” (Ware *et al.*, 2009, p. 310).

Si además se captura o anula a las instancias responsables del control y vigilancia de los procesos de compras públicas, se completa el funcionamiento perfecto de una trama de corrupción. Instancias como la contraloría interna, la auditoría, fiscalías o instancias judiciales, tendrían que estar desactivadas, o hacer revisiones a modo. Como afirman David Jancsics e István Jávör: “lo más importante que subyace a la corrupción exitosa es que las élites corruptas pueden ‘apagar’ intencionalmente mecanismos de control cruciales, dentro y fuera de la institución” (Jancsics 2012, p. 75). En esta última parte, llama la atención la determinación de la Fiscalía Anticorrupción, en el sentido de cerrar la investigación del ATM, al considerar que los hechos ocurridos no fueron constitutivos de algún delito.

### ***El destino de los activos de la trama***

Para que una red de corrupción perdure en el tiempo tendrá que contar con un mecanismo que permita ocultar los activos ilícitos fruto de la corrupción, pero también reintegrarlos de manera legítima al sistema financiero y al patrimonio de sus autores. La ingeniería financiera que ello requiere supone enviar fondos a países extranjeros con regulaciones que permitan borrar las huellas del dinero corrupto y lavar los capitales ilegales. Stephen Platt (2015, p. 27) hace una

aguda crítica a los modelos tradicionales que explican el lavado de dinero a partir de tres componentes: 1. Colocación, 2. Estratificación e 3. Integración, componentes que actualiza y reconfigura en cuanto a su capacidad explicativa.

La fase de colocación tiene como finalidad regresar los fondos obtenidos por la trama de corrupción al sistema financiero legal. Para ello, es útil fraccionar los recursos en diversas empresas para dificultar el seguimiento del dinero. En esta etapa es recurrente utilizar testaferros y valerse de entidades como la banca múltiple, casas de cambio, uniones de crédito, centros cambiarios, sociedades cooperativas, sociedades financieras populares, que facilitan llevar una contabilidad fraccionada y cambiar de divisa los fondos ilícitos. La estratificación implica transferir los fondos en una gama amplia de cuentas, en ocasiones valiéndose de empresas con actividades inexistentes (fantasma) o paraísos fiscales. Finalmente, la integración de los activos implica la entrega al beneficiario final de los fondos de una manera legítima que pueda ser justificada.

Al igual que en el apartado anterior, el caso ATM no permite analizar la manera en que las redes de corrupción operan para lavar activos corruptos y reintegrarlos legítimamente al patrimonio de sus autores. Esto es un gran obstáculo para diseñar estrategias que recuperen algo de lo sustraído ilegalmente.

Es importante considerar que en este tema se interceptan varios fenómenos delictivos, especialmente tres: corrupción, criminalidad organizada y lavado de dinero. Los grupos del crimen organizado necesitan corromper a las autoridades del Estado para mantener sus actividades ilícitas y lavar dinero. Sin embargo, la explicación de este fenómeno criminal transnacional desborda el objetivo de este trabajo, además de que supone articular un marco teórico y referencial distinto que no es el que aquí se desarrolla. Lo que sí es importante destacar es la advertencia de Edgardo Buscaglia; “Ni siquiera los países con sistemas de justicia más avanzados han podido seguirle el paso a la complejidad y creatividad destructiva de redes criminales que conjugan la política y la delincuencia organizada” (Buscaglia, 2016, p. 21).

## **CONSIDERACIONES FINALES. TRAMAS DE CORRUPCIÓN Y COMPRAS GUBERNAMENTALES**

En los procedimientos de contratación pública tendrían que prevalecer condiciones de competencia económica con libre concurrencia, sin monopolios, equitativa y transparente.<sup>7</sup> El caso ATM muestra los mecanismos de captura

---

<sup>7</sup> Un sistema de contratación pública competitivo se rige por varios principios, entre otros: certeza, equidad, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia (Ware, 2009, pp. 300-301). Para una discusión más amplia acerca de estos principios, Burton (2005) y Witting (2005).

de las compras públicas en gobiernos subnacionales como Jalisco: amplios poderes discrecionales para definir proyectos prioritarios y sus presupuestos, cargos públicos controlados por los autores de la red de corrupción y una regulación laxa que inhabilita a los órganos de control y vigilancia.

Si confluye tales condiciones, es posible montar *redes clientelares* entre funcionarios públicos y entes privados para desarrollar negocios corruptos y lograr impunidad. Su funcionamiento depende de sobornos y del uso indebido de atribuciones, que permite a las autoridades manipular procesos de contratación que simulen condiciones de competencia equitativa. Por otra parte, los recursos del poder garantizan impunidad; permiten borrar huellas, encubrir complicidades e incluso, atribuir responsabilidades a personas que no fueron autoras principales de los hechos ilícitos.

El caso de estudio amplía y profundiza la comprensión de la estructura y funcionamiento de una red de corrupción en su primera etapa, es decir, en sus precondiciones. Puntualmente, el uso indebido de poderes discrecionales, la captura de cargos públicos estratégicos, así como la neutralización de los marcos jurídicos reguladores y de sanciones, constituyen elementos esenciales para la fase subsiguiente: su operación efectiva. En esta segunda etapa, se presentan una amplia variedad de técnicas de manipulación y simulación en procesos de licitaciones fraudulentas, que conllevan la anulación de las entidades encargadas del control y la supervisión. Finalmente, en una tercera etapa, los fondos derivados de la trama se encubren mediante complejas operaciones financieras y se reintegran de manera aparentemente legítima al patrimonio de los integrantes de la red de corrupción.

ATM también deja en claro que la transparencia y el derecho a la información son las herramientas más poderosas para desvelar tramas de corrupción; permite detectar las fallas de los procedimientos sancionadores administrativos y penales que convenientemente buscan cubrir a los implicados en redes de corrupción mediante figuras como el principio de ‘presunción de inocencia’ y argumentaciones formalistas en sede judicial.

Finalmente, ATM apunta a reformas urgentes en el sistema de compras públicas de Jalisco. Son necesarios instrumentos como un estricto plan anual de compras justificado, un padrón de proveedores robusto que incorpore únicamente empresas que cuenten programas de cumplimiento normativo (*compliance*), así como autonomía de los órganos de control y vigilancia, especialmente de contralorías, auditorías, fiscalías y jueces.

## REFERENCIAS

- Arellano, D., Hernández, J. y Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (61), 75-106.
- Auditoría Superior del Estado de Jalisco [ASEJ] (2019). *Informe Individual Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*. ASEJ, Jalisco.
- Banco Mundial (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400. <https://doi.org/10.2307/1886017>
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7 (13), 245-263. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/128>
- Burton, R. A. (2005). Improving integrity in public procurement: the role of transparency and accountability. In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.
- Buscaglia, E. (2016). *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*. México: Debate.
- Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. México, Grijalbo.
- Campos, J. E. y Pradhan, S. (2009). *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Comité de Participación Social (2021, 14 de junio). *Observación ciudadana y control social: caso A Toda Máquina. Mesa 1*. (Archivo de video). YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=e8vSIJfPozk>
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: a review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225. <http://www.jstor.org/stable/23606888>
- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: Oxfam. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations. *Revisited. Soc*, 46, 319-323. Springer Science + Business Media. <https://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>
- Etzioni, A. (2012). Legislation in the public interest: regulatory capture and campaign reform. En *Agenda for Social Justice: Solutions* (pp. 11-19). SSRN. <https://ssrn.com/abstract=2274299>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.1177/0003122-49906400508>
- Feldmann, A., E. y Luna J., P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48 (1). <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>

- Gallie, W. B. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198. <http://www.jstor.org/stable/4544562>
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (2007). *Political Corruption. Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Jancsics, D. y Jávora, I. (2012). "Corrupt Governmental Networks", *International Public Management Journal*, 15(1), 62-99. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf>
- Laffont, J.-J. y Tirole, J. (1991). The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127. <https://doi.org/10.2307/2937958>
- Lapalombara, J. (1994). Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research*, 61(2), 325-350. <http://www.jstor.org/stable/40971035>
- Lifante, I. (2014). Poderes discrecionales. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (2), 139-144. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2077>
- Lifante, I. (2021). *Contra la corrupción. Estado de Derecho y Transparencia*. Lima: Palestra.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219). [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)-72306-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)-72306-7)
- Moya, E. y Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law & Economics*, 19(2), 211-240. <http://www.jstor.org/stable/725163>
- Platt, S. (2015). *Criminal capital. How the finance industry facilitates crime*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Posner, R. A. (1975). The social costs of monopoly and regulation, *Journal of Political Economy*, 83(4), 807-827. <http://www.jstor.org/stable/1830401>
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corrupción y economía global. *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del Derecho*, (10), 51-82. <https://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/575>
- Ugalde, L. C. (2020). El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México. En Ugalde L. C. y Hernández Quintana, S. (coords). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. México: TEPJF.

- Wade, R. (1985). The market for public office: why the Indian state is not better at development. *World Development*, 13 (4), 467-497. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(85\)90052-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(85)90052-X)
- Ware, G. T. y G. P. Noone. (2003). The culture of corruption in the post conflict and developing world. En A. Chayes y M. Minnow (eds). *Imagine Coexistence: Restoring Humanity After Violent Ethnic Conflict*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ware, G. T., Moss, S., Campos J. E. y Noone G., P. (2009). Corrupción en la contratación pública: un reto permanente. En Campos J., E. y Pradhan, S. (eds.), *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PUB0REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>
- Wittig, W. A. (2005). Linking islands of integrity to promote good governance in public procurement: issues for consideration. In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264014008-en>



# AFIANZAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE JUÁREZ

## *STRENGTHENING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT OF JUÁREZ*

Miguel Ángel Silerio Ortega\*

**RESUMEN:** Reconociendo la centralidad de los gobiernos municipales para la calidad de vida de los habitantes, la presente investigación identifica y analiza casos de corrupción en el gobierno municipal de Juárez, Chihuahua (México). A partir de un trabajo documental de fuentes secundarias y del trabajo de la asociación civil Plan Estratégico de Juárez, se estudian casos en torno a los sistemas de adquisiciones, arrendamientos y servicios municipales en el periodo 2016 a 2021. Destacando una dinámica de adjudicaciones directas para servicios y obras públicas, a empresas vinculadas a servidores públicos de distintos niveles, quienes omiten la declaración de sus vínculos e intereses durante los procedimientos administrativos legales, en colaboraron con funcionarios e instancias con facultades de vigilancia y fiscalización municipal. Las consideraciones finales apuntan una serie de factores que refuerzan el establecimiento y permanencia de la corrupción municipal, en donde son clave la impunidad, la falta de contrapesos efectivos, una representatividad limitada, la opacidad en los procesos de contratación, la nula rendición de cuentas y la falta de independencia de las instancias de sanción de la corrupción. Ello en detrimento de los derechos de las personas y el socavo de su confianza en representantes electos e instituciones públicas.

---

\* Licenciado en Periodismo, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), Chihuahua, México. Periodista desde 2014 y Coordinador de Investigación Periodística en la asociación civil 'Plan Estratégico de Juárez', desde 2017. Fundador y Jefe de Información del medio de comunicación digital YoCiudadano. Sus investigaciones se han publicado en medios de comunicación locales y nacionales.

Coordinador de Investigación Periodística, Plan Estratégico de Juárez A.C.

msilerio@planjuarez.org

twitter.com/Sil\_erio\_

**Palabras clave:** *gobiernos municipales, corrupción, licitaciones públicas, conflicto de interés, sociedad civil*

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

**ABSTRACT:** Recognizing the centrality of municipal governments for the quality of life of the inhabitants, this research identifies and analyzes cases of corruption in the municipal government of Juárez, Chihuahua (Mexico). Based on documentary research from secondary sources and the work of the NGO Plan Estratégico de Juárez, cases are studied regarding the acquisition, leasing, and municipal services systems from 2016 to 2021. Highlighting a dynamic of direct adjudication for services and public contracts, to companies linked to public servants of different levels, who omit the declaration of their interests during legal administrative procedures, in close collaboration with officials and entities with powers of municipal surveillance and inspection. The final considerations point out a series of factors that reinforce the establishment and permanence of municipal corruption, where impunity, lack of effective counterweights, limited representation, opacity in contracting processes, lack of accountability and the lack of independence of corruption sanctioning bodies. This is to the detriment of people's rights and the undermining of their trust in elected representatives and public institutions.

**Keywords:** *municipal governments, corruption, public tenders, conflict of interest, civil society*

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

## INTRODUCCIÓN

La importancia de los gobiernos municipales radica en su cercanía con los habitantes de un territorio y su responsabilidad sobre sus necesidades más inmediatas, con un impacto directo en la calidad de vida de las personas.

Desde el estado de las calles hasta la gestión de servicios como la recolección de basura, el agua, el alumbrado público, la limpieza y las áreas de recreación, es el desempeño de los gobiernos municipales el que delinea los espacios que habitamos y el nivel de satisfacción que sentimos hacia ellos.

En un municipio como Juárez, Chihuahua, en el que las condiciones de violencia e inseguridad han condicionado durante décadas la calidad de vida de sus habitantes, el espacio público se transfigura como un elemento de encuentro y reapropiación necesario para la cohesión social. El papel de las

autoridades locales es, en este sentido, fundamental para sentar las condiciones que procuren la habitabilidad del municipio y la prosperidad de la vida en comunidad.

No obstante, esta tarea se ve a menudo entorpecida por la mala gestión de los recursos públicos, la falta de transparencia en la toma de decisiones y la inhibición de la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones. Esta problemática se refleja en actos de corrupción política y administrativa, que vulneran los derechos de las personas y socavan su confianza en las instituciones públicas.

Este trabajo recopila los casos de corrupción en el gobierno municipal de Juárez que la asociación civil Plan Estratégico de Juárez denunció en el periodo comprendido entre 2016 y 2021, durante las dos administraciones consecutivas del exalcalde Armando Cabada Alvídrez, así como los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana que realiza anualmente para recoger la opinión de la ciudadanía en torno al actuar de las autoridades locales.

Casi un mes antes de que Cabada Alvídrez rindiera protesta como presidente municipal, en septiembre de 2016, Plan Estratégico de Juárez, organización dedicada a la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y el combate a la corrupción en el municipio de Juárez, lanzó YoCiudadano, un proyecto digital de investigación periodística.

Durante el periodo referido, los equipos de Investigación Periodística y Contraloría Social de Plan Estratégico de Juárez realizaron una revisión sistemática de las contrataciones de servicios, bienes y obras públicas del gobierno municipal de Juárez. Para ello solicitaron periódicamente, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la documentación correspondiente a dichos procesos, desde contratos, convocatorias, propuestas técnicas y financieras, hasta actas de juntas de aclaraciones y fallos de los comités Técnico Resolutivo de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Asimismo, realizaron un análisis minucioso de la integración y movimientos de las empresas a las que se otorgaron contratos, con la finalidad de detectar vínculos indebidos entre el gobierno municipal y sus proveedores, y solicitaron comentarios a los actores involucrados.

A partir de estas investigaciones, los elementos que componen este trabajo buscan dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los factores que han permitido el afianzamiento de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez?

## **ENCUESTA DE PERCEPCIÓN ASÍ ESTAMOS JUÁREZ**

Desde 2011, a través del sistema de indicadores de calidad de vida “Así Estamos Juárez”, la asociación civil Plan Estratégico de Juárez realiza cada año una Encuesta de Percepción Ciudadana para medir la satisfacción de la población

del municipio de Juárez en diversos aspectos, como la calidad de los servicios públicos, las instituciones públicas, las y los gobernantes, y para identificar las problemáticas más sentidas por las personas que habitan el municipio.

Esta herramienta, en combinación con datos oficiales aportados por las unidades de transparencia de los gobiernos locales e instancias nacionales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha permitido a la asociación civil generar una serie de informes con el fin de diagnosticar el estado del municipio en diversos aspectos, desde la óptica de quienes lo habitan.

El más robusto de ellos, el “Informe Así Estamos Juárez”, aglomera indicadores relativos a temas como demografía, salud, vivienda, educación, cultura y recreación, pobreza y desigualdad, seguridad, movilidad, servicios públicos, medioambiente, economía, participación ciudadana, gobierno, uso de redes sociales y calidad de vida.

Además, desde 2016 ha publicado anualmente el “Informe de Corrupción en Juárez”, documento que expone la percepción de la ciudadanía en cuanto a los actos de corrupción en el gobierno municipal, las sanciones contra los servidores públicos involucrados, la prevención de estos delitos y una estimación del costo de la corrupción a nivel administrativo.

### ***Prevalece percepción de corrupción e impunidad***

Entre los datos más destacados que ha revelado la encuesta a lo largo de los últimos 12 años, en cinco distintas administraciones municipales e igual número de presidentes municipales, se encuentra que a la pregunta ¿Qué tanto cree que el gobierno municipal lleva a cabo actos de corrupción?, el porcentaje de personas que respondieron ‘algo’ o ‘mucho’ siempre se ha ubicado por encima del 50%.

Entre 2011 y 2016, dicho porcentaje estuvo por encima del 77%, alcanzando su punto más alto en 2013 (90%) y el más bajo en 2016 (77.8%). El porcentaje se redujo a 52.9% en 2017, y hasta 2022 experimentó un nuevo repunte que lo llevó al 74.1% (Plan Estratégico de Juárez, 2003b).

En cuanto a la pregunta ¿Qué tanto cree que el gobierno municipal sanciona a las y los servidores públicos municipales que son sorprendidos en actos de corrupción?, entre 2018 y 2022 el porcentaje de quienes respondieron ‘nada’ o ‘poco’ ha superado cada año el 60%: en 2018 fue 76.3%; en 2019, el 71.6%; en 2020, el 71.3%; en 2021, el 62.5%, y en 2022, el 71.3% (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

Para la estimación del costo anual de la corrupción administrativa o de bajo nivel en el municipio de Juárez –representada mayormente por sobornos

durante interacciones con servidores públicos municipales–, la encuesta pregunta a la población si en el último año ha realizado un trámite ante el gobierno municipal, como pago de multas, predial, cartas de residencia, servicios públicos, estacionómetros, licencias de funcionamiento, cambios de uso de suelo, permisos de construcción u otros, y si ha sido detenida en al menos una ocasión por agentes de la Policía Municipal o de la Coordinación de Seguridad Vial.

Posteriormente, a las personas que respondieron haber sido detenidas o haber realizado al menos un trámite municipal, se les pregunta si han ofrecido un soborno. El costo global se estima multiplicando el valor promedio de un soborno por el número de personas que lo dieron, asumiendo que solamente lo hicieron una vez, por lo que la cifra no refleja la posible reiteración de esta práctica.

De acuerdo con datos del Informe de Corrupción 2023, con datos correspondientes a la Encuesta de Percepción levantada en los meses finales de 2022, el costo de la corrupción administrativa en trámites del gobierno municipal de Juárez fue de 4 millones 547 mil 864 pesos, en sobornos a la Policía Municipal fue de 24 millones 565 mil 406 pesos y en sobornos a Seguridad Vial fue de 71 millones 059 mil 542 pesos (Plan Estratégico de Juárez, 2023a).

En total, la estimación del costo de la corrupción a baja escala durante 2022 fue de 100 millones 172 mil 812 pesos, la cifra más alta desde que Plan Estratégico de Juárez inició esta medición, en 2016.

### ***Contrataciones millonarias con alto riesgo de corrupción***

Asimismo, desde 2021 se incluye en el informe un apartado relativo a la detección de riesgo de corrupción en las contrataciones públicas del gobierno municipal de Juárez, a través de la metodología ‘Mapeando la corrupción’, desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa.

La metodología permite la identificación de prácticas de corrupción en contrataciones de bienes y servicios y obras públicas, mediante la sistematización de datos correspondientes a los procesos de compra en las modalidades de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa.

A través de Mapeando la Corrupción se analizan los momentos de las contrataciones, desde la emisión de las convocatorias, hasta la recepción de las propuestas técnicas y financieras y la emisión de fallos por parte del Comité Técnico Resolutivo de Obras Públicas y el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública, 2019).

De esta forma, la herramienta permite la identificación de siete indicadores de posibles casos de corrupción: favoritismo, concursos de licitación dirigidos, contratos fraccionados, sobrecostos, colusión, licitaciones con plazos cortos y contrataciones de empresas fantasma.

Con base en esta metodología, la edición 2023 del Informe de Corrupción en Juárez revela que de los 528 contratos que el gobierno municipal realizó durante 2022, 139 presentaron un riesgo de corrupción alto en alguno de los siete indicadores antes mencionados. Asimismo, de los 2 mil 724 millones de pesos contratados, 1 mil 115 millones registraron riesgo de corrupción alto.

El mayor monto contratado con riesgo de corrupción se concentra en el área de bienes y servicios, con 88 contratos de alto riesgo por un monto de 759.3 millones de pesos. En cuanto a obras públicas, fueron 53 contratos por 355.3 millones de pesos.

Teniendo en cuenta que algunos contratos del gobierno municipal de Juárez en 2022 presentaron más de un indicador, la metodología detectó 34 contratos con riesgo alto de favoritismo, 62 con riesgo de concurso dirigido, 22 con riesgo de colusión, 28 con riesgo de plazos cortos y 156 con riesgo de corrupción en adjudicaciones directas sin justificación (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

## **CONFLICTO DE INTERÉS: EL *MODUS OPERANDI***

Un conflicto de interés se produce cuando una persona o entidad se encuentra en una situación en la cual sus intereses personales, financieros o políticos chocan con sus responsabilidades, poniendo en riesgo la imparcialidad de sus decisiones.

Aunque es un fenómeno presente en diversos ámbitos, en lo que respecta a la administración pública, los conflictos de intereses se configuran como el posible beneficio indebido a un particular por parte de personas tomadoras de decisiones.

De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el conflicto de interés debe entenderse como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios” (Ley General de Responsabilidades Administrativas).

En lo que respecta a las contrataciones públicas, el conflicto de interés se configura con la existencia de relaciones familiares y comerciales entre proveedores y funcionarios involucrados en las distintas etapas de los procesos licitatorios.

En el estado de Chihuahua, el artículo 86 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios estatal estipula que los entes públicos

deben abstenerse de celebrar contratos con personas físicas y morales que guarden relaciones familiares, labores o de negocios con las y los servidores públicos que participen en cualquier etapa de los procesos de contratación.

Sin embargo, la misma Ley enuncia la posibilidad de excepción para aquellos casos que cuenten con autorización de la Secretaría de la Función Pública o del Órgano Interno de Control (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua).

Los conflictos de interés impactan negativamente la calidad de la prestación de los servicios y bienes contratados, pues suponen un sesgo en la toma de decisiones de los servidores públicos, que ocasiona que las propuestas seleccionadas no sean las idóneas debido a su calidad y precio.

Los actos de corrupción expuestos en esta investigación corresponden, en su mayoría, a casos de conflicto de interés, en los que el gobierno municipal de Juárez adjudicó contratos de servicios y obras públicas a empresas vinculadas a servidores públicos de distintos niveles.

Socios, amigos y familiares de servidores públicos obtuvieron contratos mediante adjudicaciones directas y procesos de licitación en los que fueron los únicos concursantes.

Es posible afirmar que, en su proceder general, los Comités de Adquisiciones y los actores de la iniciativa privada omitieron la declaración de sus vínculos e intereses durante los procedimientos de contratación; que los procesos de análisis de las propuestas técnicas y financieras se llevaron a cabo en la opacidad, y que funcionarios e instancias con facultades de vigilancia y fiscalización colaboraron en la celebración de dichos contratos.

## **MILLONES EN CONTRATOS MUNICIPALES PARA LA FAMILIA DEL ALCALDE**

En octubre de 2016, por primera vez un candidato independiente llegó a la presidencia municipal de Juárez, Chihuahua, con la promesa de diferenciarse de los gobiernos encabezados por partidos políticos, abrir las decisiones públicas a la participación ciudadana y transparentar las contrataciones municipales.

Armando Cabada Alvidrez, un empresario juarense conocido por ser durante casi 30 años el conductor del noticiario televisivo más visto en la localidad, ganó en junio de ese año la contienda electoral con más del 48% de los votos. De esa forma terminó con la hegemonía priísta que encabezó el Ayuntamiento de Juárez durante 12 años, en cuatro administraciones consecutivas.

Ésta fue además la primera vez que un presidente municipal tuvo la posibilidad de aspirar a la reelección, misma que Cabada Alvidrez consiguió en los comicios de 2018, convirtiéndose en el primer alcalde juarense en gobernar durante casi cinco años seguidos.

El gobierno de Cabada Alvírez fue interrumpido únicamente durante los periodos en los que solicitó licencia para contender en procesos electorales; el último de ellos en marzo de 2021, en busca de una diputación federal por el partido Morena, cargo que ocupa actualmente por la vía plurinominal.

Las dos administraciones de Armando Cabada Alvírez (2016-2018 y 2018-2021), sin embargo, estuvieron marcadas por conflictos de interés en contrataciones públicas.

Tal vez el caso más conocido durante las administraciones de Cabada Alvírez es el relativo a los millonarios contratos municipales asignados a la empresa televisora Intermedia de Juárez, o Canal 44, propiedad de su familia, y en la cual obtuvo notoriedad como presentador de noticias.

De acuerdo con el acta constitutiva de Intermedia, la empresa es propiedad del padre del alcalde de Juárez, Arnoldo Cabada de la O (fallecido en febrero de 2021), y de su madre, Martha Alvírez Sáenz. En total, en las dos administraciones de Armando Cabada, el gobierno municipal de Juárez adjudicó directamente seis contratos a la televisora, por un monto de 52 millones 840 mil pesos.

Habían pasado apenas cinco meses de la toma de posesión de Cabada cuando firmó el primer contrato con la empresa de sus padres, el 1 de marzo de 2017, para la prestación de servicio de publicidad oficial, por un monto de 8 millones 500 mil pesos.

### ***Regidores y contraloría, al servicio del alcalde***

De acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, los Ayuntamientos son los responsables de la administración de los municipios. Se trata de órganos colegiados que son electos de forma popular y directa, y que constituyen la máxima autoridad local en los municipios. Su labor abarca la gestión territorial y la administración de los recursos municipales. Se trata de los representantes municipales de mayor cercanía a la población, encargados de atender sus necesidades más inmediatas.

En Chihuahua, los Ayuntamientos están compuestos por una presidencia municipal, una sindicatura y un grupo de regidurías, cuya cantidad varía según la población de cada municipio.

Sin embargo, a diferencia de otros cargos, las regidurías se eligen mediante candidaturas que no se promocionan directamente ante el electorado chihuahuense. En cambio, están ocultas en las planillas encabezadas por los candidatos a las presidencias municipales.

El artículo 191 de la Ley Electoral de Chihuahua establece que en los municipios más poblados del estado –Juárez y Chihuahua– se asignan 11 regidurías por el principio de mayoría relativa y nueve por representación proporcional.

Con esta distribución, la planilla de quien ocupa la presidencia municipal tiene mayoría de facto en el Ayuntamiento, lo que le da la posibilidad de aprobar sus propuestas por mayoría de votos en las sesiones del Cabildo.

En 2019, durante la segunda administración de Armando Cabada, el Ayuntamiento de Juárez estaba integrado por 11 regidurías de su planilla, electa por la vía independiente en 2018, y nueve de representación proporcional, de las cuales dos correspondían a Morena, dos al PAN, dos al PES, una al PVEM, una al PT y una más al PRI.

En febrero de ese año, cuando el conflicto de interés relacionado con la contratación de la televisora de la familia del alcalde había sido expuesto en medios de comunicación y señalado por regidores de oposición, la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento de Juárez presentó un proyecto de acuerdo para designar a un regidor como encargado de firmar los contratos con el Canal 44, por recomendación de la propia Contraloría Municipal.

La propuesta fue aprobada por mayoría de votos y en los años siguientes el encargado de firmar los contratos municipales fue el regidor Carlos Ponce Torres, coordinador de la fracción independiente, que encabezaba Armando Cabada.

Aunque el alcalde dejó de participar en la adjudicación de los contratos, la Auditoría Superior del Estado (ASE) de Chihuahua emitió una nueva observación en su revisión al cumplimiento financiero de la Cuenta Pública 2019, por una relación comercial entre el regidor Ponce Torres y dos hermanos de Cabada Alvídrez.

La ASE reveló que Manuel Alejandro Cabada Alvídrez y Jesús Antonio Cabada Alvídrez eran accionistas, junto a Ponce Torres, de la empresa Centro Geriátrico Especializado. El alcalde respondió al señalamiento con una copia certificada del Acta de la Asamblea General Ordinaria de la Sociedad Centro Geriátrico Especializado, asegurando que el regidor ya no fungía como accionista y administrador único de la misma. La Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, señaló, “No obstante, la copia certificada por notario no constituye una protocolización del acta de la supuesta Asamblea General Ordinaria, por lo que no es prueba suficiente de la transmisión de acciones por parte del C. Carlos Ponce Torres” (Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, 2020, p. 91).

## **CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AYUNTAMIENTOS**

Según el Informe “Así Estamos Juárez 2023”, de Plan Estratégico de Juárez, sólo el 1.7% de la población juarense pudo mencionar el nombre de al menos un regidor, mientras que el 98.3% admitió no conocer a ninguno. En cuanto

a la sindicatura, sólo el 6.4% pudo mencionar el nombre de su titular (Plan Estratégico de Juárez, 2023).

Alrededor de 100 asociaciones civiles, cámaras empresariales y comités vecinales del estado de Chihuahua han señalado una falta de representatividad en los Ayuntamientos y un profundo desconocimiento de la población en torno a sus representantes.

Desde 2017, dichas agrupaciones han planteado la posibilidad de elegir a los regidores de forma individual, directa y por demarcación territorial, a través de la iniciativa *Yo Elijo Regidor*.

La iniciativa fue aprobada por el Congreso del Estado y publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* en 2020, mediante un artículo transitorio en el Código Municipal y la Ley Electoral local, para implementarse en el proceso electoral 2023-2024 (Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 2015, p. 254).

Sin embargo, en junio de este año, el Congreso local decidió posponer la elección individual de regidores hasta el proceso 2026-2027, argumentando la imposibilidad de determinar las demarcaciones territoriales para el proceso que inicia este año.

De acuerdo con Política Colectiva, una de las organizaciones que impulsa *Yo Elijo Regidor*; el sistema actual de elección de regidurías obstaculiza el diálogo entre facciones partidistas y no representa a los intereses de la ciudadanía, sino de los grupos que ejercen el poder.

Para Pamela Pérez, directora de Participación e Incidencia de la organización, la mayoría de facto con que cuenta las presidencias municipales inhibe la discusión en la toma de decisiones, pues le da la posibilidad de aprobar sus propuestas sin la necesidad de alcanzar acuerdos.

## RESTAN FACULTADES A SINDICATURA

Al igual que las regidurías, la sindicatura es un cargo de elección popular con facultades de inspección y vigilancia sobre el patrimonio municipal, pero sin autoridad sobre los funcionarios de primer nivel y empleados municipales.

Dado que la titularidad de la sindicatura puede ser ocupada por una candidatura de oposición, el gobierno municipal de Juárez ha actuado para limitar sus facultades y debilitar su capacidad como contrapeso institucional. Un ejemplo de ello sucedió durante el gobierno de Armando Cabada Alvidrez.

El 17 de enero de 2020, Cabada anunció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo a favor del gobierno municipal en torno a una controversia constitucional relativa a la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), que otorgaba a la sindicatura el papel de órgano interno de control municipal. Los jueces de la SCJN respaldaron la resolución presen-

tada por el juez Alberto Pérez Dayán, que invalidó la modificación de los artículos 142 bis, 170 y 178 de la Constitución de Chihuahua<sup>1</sup> (SCJN, 2020).

La controversia fue presentada en octubre de 2017 por el gobierno municipal de Juárez, a través de la Secretaría del Ayuntamiento, encabezada entonces por Roberto Rentería Manqueros.

El argumento de la controversia se centraba en que el órgano de control interno municipal debería ser definido por el propio gobierno municipal y no podía estar a cargo de un funcionario electo mediante votación popular, como es el caso de la sindicatura.

La administración municipal argumentó que el titular del órgano de control debía cumplir con requisitos específicos para desempeñar el cargo, como contar con experiencia técnica y formación relacionada con fiscalización y auditoría, mismos que no podrían ser exigidos para un cargo de elección popular.

Las funciones del órgano interno de control municipal finalmente recaerían en la Contraloría Municipal, cuyo titular es designado por el propio presidente municipal.

El mismo año que la SCJN resolvió la controversia constitucional, el desempeño de la Contraloría fue objeto de críticas por parte de miembros del Ayuntamiento de Juárez, quienes señalaron que el órgano interno de control actuaba para encubrir los actos de corrupción del gobierno municipal.

Durante la sesión de Cabildo el 20 de agosto de 2020, la regidora de oposición Amparo Beltrán Ceballos (actualmente en el cargo, tras ser reelegida en 2021) señaló que la Contraloría Municipal sólo ha servido para encubrir actos de corrupción que se han cometido en la administración.

Beltrán Ceballos recordó que fue la propia Contraloría, encabezada en ese momento por Gustavo Méndez Aguayo, la que recomendó al alcalde Armando Cabada Alvírez abstenerse de firmar los contratos millonarios de publicidad oficial con Canal 44, y que en su lugar lo hiciera el regidor Carlos Ponce Torres, integrante de su planilla.

## **OTROS CASOS SIGNIFICATIVOS**

Otros casos han resultado significativos, a continuación, el rastreo de cada uno se relata brevemente.

### ***En 3 años, más de 100 millones para socio de funcionario municipal***

En octubre de 2020, YoCiudadano reveló que la empresa Grupo Koraachi, fundada en junio de 2017 y vinculada a un funcionario municipal del gobierno

<sup>1</sup> Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 271/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 16 de enero de 2020.

de Cabada, obtuvo 30 contratos municipales de obra pública, de los cuales 10 fueron adjudicados directamente.

Koraachi es propiedad de Eduardo Maldonado Ávila y Jorge Quiñónez Verduzco; éste último es el accionista mayoritario y administrador único de la sociedad. Además, es socio de Francisco Ibarra Molina, entonces director del Instituto Municipal de Deporte y de su hermano Luis Eduardo Ibarra Molina, en las empresas constructoras Gexiq, Coniq y Trituradora Águila.

Koraachi obtuvo su primer contrato con el gobierno municipal de Juárez en junio de 2018, a un año de su creación, para luego convertirse en uno de los principales contratistas de obra pública municipal, con contratos cuyos montos ascendieron de forma significativa año tras año.

En 2018 le fueron asignados dos contratos por un monto total de 5 millones 558 mil pesos, en 2019 fueron nueve contratos por 37 millones 049 mil pesos, y en 2020 recibió 19 contratos por 65 millones 566 mil pesos. En poco más de dos años, Grupo Koraachi recibió 30 contratos de obra pública del Gobierno Municipal, por un total de 108 millones 174 mil 185 pesos.

Durante el primer semestre de 2020, Grupo Koraachi fue la segunda empresa más beneficiada por adjudicaciones directas de contratos de obra pública, con 10 de los 42 asignados.

### ***Contratos a socios y familiares de director de desarrollo social***

Durante los primeros meses de 2018, YoCiudadano reveló una trama de conflicto de interés que involucraba al entonces titular de la Dirección de Desarrollo Social, Édgar Alonso Chávez Tarrío, en la asignación de contratos municipales a favor de empresas propiedad de sus socios y su hermano.

Durante 2017, hermanos y socios de Chávez Tarrío, quien asumió la dirección en octubre de ese año, fueron beneficiados con contratos de esa dependencia y de la Dirección General de Tránsito Municipal, por un monto total de 15 millones de pesos.

El primer contrato, por 5 millones de pesos, corresponde a una licitación pública de despensas para el Banco de Alimentos de la Dirección de Desarrollo Social. La empresa que resultó ganadora fue Ecoo Espacios Publicitarios, propiedad de Velia Carolina Villaseñor Castellanos y Ricardo Alberto Flores Álvarez; éste último, socio de Chávez Tarrío en otras dos empresas: Salud Integral del Bravos y Ricachasa Construcciones y Sistemas Integrales.

En septiembre de 2016, un mes antes del inicio de la primera administración de Armando Cabada, Ecoo Espacios Publicitarios modificó su objeto social; además de prestar servicios de diseño gráfico y manejo de imagen, incluyó la compra, venta y distribución de productos alimenticios. Esto le permitió ganar la licitación pública para proveer de despensas a la Dirección

General de Desarrollo Social cuando Édgar Alonso Chávez Tarrío era el coordinador de Organización Social en la misma dependencia.

A inicios de 2018, con Edgar Chávez Tarrío al frente de la Dirección, se lanzó una nueva licitación para adquirir despensas. En ella participaron Ecoo Espacios Publicitarios y la empresa CNC Recycling, propiedad de Carlos Eduardo Chávez Tarrío, hermano del funcionario, que en 2017 había obtenido un contrato para proveer equipos de radiocomunicación a la Dirección de Tránsito municipal por un monto de 10 millones de pesos. Tras darse a conocer el caso, la licitación fue cancelada y Chávez Tarrío separado de su cargo.

### ***Contratos millonarios a empresa de regidora suplente***

Entre octubre de 2018 y abril de 2019 el gobierno municipal de Juárez otorgó dos contratos por un total de 44.4 millones de pesos a la empresa Magno Ingeniería en Alimentos, propiedad de Marcela Moreno Urbina, suplente de la entonces regidora Luz Elena Esquivel Sáenz, del Partido Encuentro Social (PES).

De acuerdo con el Sistema de Gestión Registral (SIGER) de la Secretaría de Economía, Magno Ingeniería en Alimentos, fundada en octubre de 2014, pertenecía a Moreno Urbina –quien también figuró en la planilla de regidores propuesta por el PES en la elección de 2016– y a Gustavo Rigoberto Espinoza Ordaz.

Magno ya había obtenido otros dos contratos durante la primera administración de Armando Cabada Alvidrez por 24.9 y 12.2 millones de pesos, antes de que Marcela Moreno fuera regidora suplente.

Entre 2016 y 2019 la empresa obtuvo un total de cuatro contratos por una suma de 83 millones 600 mil pesos para proveer de alimentos al programa ‘Armando Niños Sanos’ de la Dirección de Centros Comunitarios. Apenas dos días después de que YoCiudadano diera a conocer el caso en noviembre de 2019, Moreno Urbina formalizó su renuncia a la empresa.

### ***Empresas vinculadas a director de obras públicas ganan contratos millonarios***

En mayo de 2018, un empresario vinculado al entonces director de Obras Públicas del gobierno municipal, Gerardo Silva Márquez, obtuvo contratos millonarios para construir cuartos contra el hacinamiento, como parte del programa “Cuartos Independientes”, impulsado por Armando Cabada Alvidrez.

La empresa Compañía Constructora Fronteriza, propiedad de Manuel Gilberto Contreras Lara, obtuvo contratos para la construcción de cuartos por un monto total de 14 millones 967 mil 473 pesos.

En las elecciones de 2018, Contreras Lara fue candidato independiente a la diputación estatal del Distrito 05 de Chihuahua, asentado en Ciudad Juárez, y Gerardo Silva Márquez figuraba como su suplente.

Constructora Fronteriza obtuvo mediante licitación pública un primer contrato para la construcción de 192 cuartos, en Zonas de Atención Prioritaria, por un monto de 13 millones 300 mil 807 pesos. En el caso del segundo contrato, fue para construir 24 cuartos, una adjudicación directa por 1 millón 666 mil 666 pesos.

Gerardo Silva Márquez, junto con otros seis servidores públicos de la administración municipal de Juárez, incluido el alcalde Armando Cabada Alvidrez, abandonaron sus cargos el 21 de mayo de 2018 para buscar puestos de elección popular por la vía independiente.

### ***Compadre de Cabada gana contratos millonarios***

Entre abril de 2019 y junio de 2020, el gobierno municipal de Juárez asignó siete contratos por un total de 18.3 millones de pesos a la empresa Comedores y Banquetes Paso del Norte, propiedad de Armando Olivas Ramírez, compadre del alcalde Armando Cabada Alvidrez.

La empresa fue contratada para proveer alimentos a los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), cadetes de la Academia de Policía y escoltas, y para brindar servicios de coffee break a distintas dependencias.

De los siete contratos que recibió Comedores y Banquetes Paso del Norte en ese periodo, en seis fue la única participante del concurso de licitación. El otro, que también ganó, se licitó mediante invitación a tres proveedores.

Armando Olivas Ramírez y su esposa, Leticia Janett de Santiago Chávez, son padrinos de primera comunión de la hija menor de Armando Cabada, según se pudo constatar en las redes sociales oficiales del alcalde.

A pesar de ser una empresa de reciente creación (constituida el 29 de diciembre de 2017), Comedores y Banquetes Paso del Norte recibió tres contratos en 2019 y cuatro en 2020. Desde la conclusión del gobierno de Armando Cabada en 2021, Comedores y Banquetes Paso del Norte no ha vuelto a obtener contratos municipales.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Tomando en consideración los casos expuestos en este trabajo, es posible afirmar que entre los elementos que han hecho posible el afianzamiento de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez se encuentran la impunidad,

la falta de contrapesos efectivos, una representatividad limitada, la opacidad en los procesos de contratación y una nula rendición de cuentas.

A partir de la presente investigación, surgen preguntas en torno a la participación de sector privado en actos de corrupción administrativa, el papel de las regidurías como representantes de la ciudadanía, así como los métodos de designación de las instancias encargadas de vigilar los procesos de contratación, investigar o sancionar los actos de corrupción.

Por mencionar algunas de ellas, sería posible cuestionar ¿cuál es el papel del sector privado como facilitador de la corrupción? ¿Es adecuado el método de designación de las personas titulares de los Órganos Internos de Control? ¿Son suficientes las facultades de regidurías y Sindicatura Municipal? ¿El sistema de elección de los Ayuntamientos asegura una representación real de los intereses de la ciudadanía? ¿La integración actual de los Comités de contratación de servicios y obras públicas promueve procesos imparciales y transparentes? ¿El involucramiento de participación y vigilancia en dichos Comités podría impulsar mejores procesos de contratación?

En el caso de Armando Cabada Alvidrez, un comunicador y empresario convertido en gobernante, es posible teorizar sobre las razones que motivaron su participación en actos de corrupción política, como la búsqueda del beneficio personal, la influencia de donantes y actores provenientes de la iniciativa privada y la falta de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas.

Es importante destacar que, antes de asumir la presidencia municipal, Cabada Alvidrez ya fungía como proveedor de publicidad gubernamental a través de la televisora de su familia, por lo que conocía los procedimientos para la asignación de los contratos que decidió mantener durante sus administraciones, a sabiendas del conflicto de interés que ello representaba.

Asimismo, la presentación de la controversia constitucional en octubre de 2017, apenas un año después de los cinco que presidió el municipio de Juárez, hace suponer su intención de allanar el camino para la comisión de actos de corrupción, al restar facultades a la Sindicatura Municipal –que en sus dos administraciones estuvo encabezada por candidaturas de oposición– y brindárselas a la Contraloría, un órgano que facilitó dichos actos.

A partir del análisis de los procesos de contratación, toma de decisiones y cumplimiento de la ley, se concluye que:

- Los mecanismos de consolidación de la corrupción en el gobierno municipal de Juárez se han presentado en las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras públicas. Dichos actos de corrupción se configuraron mayor-

mente en conflictos de interés, en los que servidores públicos beneficiaron a familiares, socios, colaboradores y amigos.

- Las instancias encargadas de combatir y sancionar la corrupción carecen de independencia, lo cual se constituye como un elemento que propicia la impunidad.
- La conformación actual de los Ayuntamientos actúa en perjuicio de la discusión pública para el alcance de acuerdos. En cambio, favorece la imposición de medidas desde las presidencias municipales.
- Las regidurías en el estado de Chihuahua anteponen los intereses de grupo por encima de los de sus representados.
- Ante la falta de sanciones y medidas para prevenir los sobornos, persiste un grave problema de corrupción a nivel administrativo que se acentúa en las corporaciones encargadas de la seguridad pública, instancias de contacto recurrente con la población.
- En términos cuantitativos, los sobornos se han constituido como una importante fuga de recursos públicos, que perjudica a la Hacienda Pública.
- Los procesos de deliberación de los Comités encargados de las licitaciones de obras públicas y bienes y servicios se mantienen en la opacidad, impidiendo así que se tenga certeza sobre si la selección de las propuestas técnicas y financieras cumple con los criterios de idoneidad para asegurar la calidad de las contrataciones.
- En el caso de las adjudicaciones directas, se han posicionado como una modalidad proclive a la corrupción, utilizada a menudo sin justificación por el gobierno municipal de Juárez.
- Persiste en la población juarense la percepción que el gobierno municipal es corrupto y no sanciona a los funcionarios involucrados en actos de esta naturaleza, lo cual debilita la confianza en las instituciones.

## REFERENCIAS

- Auditoría Superior del Estado de Chihuahua. (2020). Informe Individual de la Auditoría de Cumplimiento Financiero I realizada a la Gestión Financiera de la Cuenta Pública 2019 del Municipio de Juárez, Chihuahua. <https://informes.auditoriachihuahua.gob.mx/data/informesNuevaLey/2019/Informe%20Individual%20Ju%C3%A1rez.pdf>
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua (1995). página 148. <https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/19.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública, (2019). *Anexo Metodológico: Mapeando la Corrupción*.

- México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México Evalúa: Centro de Análisis de Política Pública. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Anexo-Methodologico-Mapeando-la-Corrupcion.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas [LGRA]. 2016. Artículo 3. <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua. 2018. Artículo 86. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1420.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Artículo Cuarto Transitorio. Página 254. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2015. Artículo 191. Página 129. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Plan Estratégico de Juárez, A.C., (2023a). Informe de Corrupción 2023. Ciudad Juárez, México: Plan Estratégico de Juárez, A.C. <https://planjuarez.org/documentos/informe-corrupcion-en-juarez-2023/>
- Plan Estratégico de Juárez, A.C., (2023b). Informe Así Estamos Juárez 2023. Ciudad Juárez, México: Plan Estratégico de Juárez, A.C. <https://planjuarez.org/documentos/informe-asi-estamos-juarez-2023/>
- Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 271/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 16 de enero de 2020. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/-sentencias\\_pub/eiZl3XgB\\_UqKst8oE\\_Cb/%22Sindicaturas%20municipales%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/-sentencias_pub/eiZl3XgB_UqKst8oE_Cb/%22Sindicaturas%20municipales%22)



# 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 neopatrimonialistas. 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).<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 los 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 remplazados cuando entra un nuevo gobierno y sólo retienen a algunos que “conocen como se realizan las tareas” (Ent0104).

La evidencia disponible sugiere que, a pensar 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/10.1177/0010414017710268>
- 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>

# EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN. UNA EXPLORACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS DE OAXACA

*THE FIGHT AGAINST CORRUPTION. AN EXPLORATION  
IN THE MUNICIPALITIES OF INDIGENOUS NORMATIVE  
SYSTEMS OF OAXACA*

Christian Cruz-Meléndez\*

Jesús Aguillón Chávez\*\*

**RESUMEN:** La corrupción es un problema público presente en las agendas de los tres ámbitos de gobierno. Como una situación negativa que afecta a toda la sociedad, requiere de políticas públicas para reducir o eliminar dicho problema. Para esto, existe un marco legal e institucional que los municipios deben seguir para implementar políticas públicas contra la corrupción. Sin embargo, esto se vuelve complejo en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, los cuales se rigen por usos y costumbres, pero aun así deben luchar contra la corrupción. Por lo tanto, este trabajo se pregunta: ¿Cómo se puede combatir la corrupción en el contexto de los usos y costumbres? Utilizando una metodología cualitativa, se describe que el diseño institucional no fue considerado para los municipios de usos y costumbres, pero que estos tienen fortalezas para combatir la corrupción. No obstante, es necesario fortalecer sus capacidades y la coordinación entre los marcos legales.

---

\* Investigador CONAHCYT por México comisionado a la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública. Sus líneas de investigación son administración pública, gobierno abierto y gobierno electrónico. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras, Nivel 1.

ORCID 0000-0002-6105-9167

Investigador CONAHCYT - Universidad de la Sierra Sur

cacruzme@conahcyt.mx

@hanibalsmithmx

\*\* Pasante de la Licenciatura en Administración Municipal por la Universidad de la Sierra Sur. Pionero del Museo Comunitario Lachibaa en Magdalena Apasco, Etlá, Oaxaca. En 2015 fue designado Vocal del Museo Comunitario. Integrante en el primer Parlamento Juvenil en el H. Congreso del Estado de Oaxaca representando al distrito 09 de Ixtlan de Juárez, siendo uno de los 42 diputados (as) Juveniles Honoríficos en 2019.

Universidad de la Sierra Sur

**Palabras clave:** *corrupción, usos y costumbres, gobiernos locales, políticas públicas*

**Recibido:** 09/01/2023 | **Aceptado:** 03/04/2023

**ABSTRACT:** Corruption is a public problem present on the agendas of the three levels of government. As a negative situation that affects an entire society, it requires public policies to mitigate or eliminate this issue. To achieve this, there is a legal and institutional framework that municipalities must follow to implement public policies against corruption. However, this becomes complex in the municipalities of Indigenous Normative Systems in Oaxaca, which are governed by their own customs and traditions but are still obligated to combat corruption. Therefore, this work starts with the question: How can corruption be fought within the context of customs and traditions? Using a qualitative methodology, it is described that institutional design was not considered for municipalities with customs and traditions, but they have strengths to combat corruption, although their capacities and coordination between legal frameworks need to be strengthened.

**Keywords:** *corruption, customs and traditions, local governments, public policies*

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

## INTRODUCCIÓN

### *Antecedentes*

El estudio de la corrupción en los municipios es de suma importancia, ya que éstos representan la instancia de gobierno más cercana a la población. Son prestadores de servicios públicos y administrativos, y son entidades legales encargadas de manejar recursos públicos financieros. Jurídicamente, se les considera sujetos obligados a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, entre otras responsabilidades. Estos temas han despertado el interés de académicos dedicados al estudio del municipio. Según Salcido (2019), existe un interés incipiente por el estudio del gobierno abierto y los pilares de transparencia y rendición de cuentas a nivel local, aunque aún queda una agenda de investigación por llevar a cabo. Por su parte, Rosas y Téllez (2019) encuentran que la corrupción en el ámbito municipal ha sido un problema público objeto de estudio, lo que ha generado investigaciones sobre temas como políticas públicas de gobierno abierto (transparencia y rendición

de cuentas), implementación de tecnologías de la información, profesionalización, contraloría y denuncia ciudadana.

En el caso de los municipios con Sistemas Normativos Indígenas (SNI), que son objeto de esta investigación, existe una amplia literatura sobre aspectos jurídicos, culturales, conflictividad y derechos de las minorías (Bustillo y García, 2016; Bustillo, 2016; Cruz-Meléndez y Aguillón Chávez, 2022; Daltón, 2010; Durán y Duran, 2015; Gallardo, 2012; Kymlicka, 1996; Mesri Hashemi-Dilmaghani y González, 2014; Roldán, 2002; Santiago, 2019; Sosa-Montes *et al.*, 2017). También se han realizado estudios sobre el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en estos municipios (Cruz-Meléndez, 2021; Gómez y Martínez, 2022; Martínez, Fernández y Martínez, 2020; Soto-Hernández *et al.*, 2020) y recientemente se han llevado a cabo investigaciones sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en los municipios indígenas (Bautista Martínez y Juárez López, 2021; Cruz-Meléndez y Aguillón Chávez, 2022; Gómez, y Martínez, 2022; Lorio, 2020; Rieger, 2021).

Es notable que el estudio de los municipios SNI se ha centrado más en sus tradiciones, aspectos legales, festividades, cuestiones electorales y conflictos, habiendo menos investigaciones sobre el combate a la corrupción. Sin embargo, destacan los trabajos de Juan-Martínez (2019), quien estudia los procesos de Rendición de Cuentas en los Sistemas Normativos Indígenas, y Cruz, Fernández y Bravo (2019), que identifican las prácticas comunitarias relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de tener su propio régimen de gobierno y de que sus usos y costumbres sean reconocidos y respetados, los municipios con Sistemas Normativos Indígenas no están exentos de cumplir con temas de Gobierno Abierto, como la Transparencia, el Acceso a la Información, la Rendición de Cuentas y el Combate a la Corrupción. Las formas de gobierno presentes en este tipo de municipios no son ajenas a estos temas. Según Cruz y Santiago (2020) los pilares del Gobierno Abierto tienen antecedentes en los usos y costumbres, por ejemplo, el Tequio, que implica trabajo comunitario, y las asambleas comunitarias, donde se practican la Participación Ciudadana (voto y opinión en asuntos públicos) y la Rendición de Cuentas. Además, es importante destacar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSE) reconoció a las asambleas comunitarias como una forma válida de transparencia.

Por lo tanto, este trabajo se plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo se puede combatir la corrupción en el contexto de los usos y costumbres? Su objetivo principal es realizar un estudio exploratorio de las condiciones actuales. Si bien el combate a la corrupción se ha vinculado a aspectos legales, administrativos e incluso al uso de tecnologías, este trabajo busca ir más allá de estos enfoques y ofrecer una visión de cómo se aborda la corrupción en el contexto

de los municipios con usos y costumbres. El primer apartado aborda el marco teórico de las políticas públicas y la corrupción. El segundo apartado explica el contexto de los municipios con sistemas normativos indígenas, su esencia cultural y jurídica. El tercer apartado describe el marco legal e institucional que rodea a los municipios en sus obligaciones de combatir la corrupción, así como las particularidades que tienen los municipios SNI en el estado de Oaxaca en este tema. El cuarto apartado destaca cómo los usos y costumbres (entendidos como tradiciones, prácticas, creencias y modos de vida presentes en los diversos grupos indígenas) son una herramienta contra la corrupción, mostrando algunos casos relevantes. Por último, se presentan las conclusiones, señalando que los municipios regidos por sus usos y costumbres tienen fortalezas para combatir la corrupción.

## METODOLOGÍA

Esta investigación, en su carácter cualitativo, se enfoca en explorar diversas dimensiones de estudio, tales como las representaciones del mundo, sus significados conceptuales y semánticos, la cultura y el imaginario colectivo, la historia, las costumbres, el inconsciente colectivo, los prejuicios y las tensiones étnicas, así como la búsqueda de la inmortalidad, entre otros aspectos (Sánchez Flores, 2019, p. 165).

Para abordar estos temas, se realizó una revisión de la literatura relacionada con tres áreas específicas: el gobierno abierto, las políticas públicas dirigidas a combatir la corrupción y los municipios que operan bajo Sistemas Normativos Indígenas. De acuerdo con Arnau y Salas (2020), la revisión de la literatura es un paso fundamental en cualquier investigación, ya que permite identificar los estudios previos relevantes en la temática, comprender los avances en la investigación relacionada con un tema específico y descubrir nuevas perspectivas de enfoque.

También se realizó una búsqueda de bases de datos sobre información acerca de los municipios, en este caso, sobre sus mecanismos anticorrupción. De la misma manera, se buscó literatura sobre la presencia de gobierno electrónico (en concreto sitios web oficiales) de municipios de sistemas normativos indígenas. En algunos casos se hizo una revisión manual para corroborar la existencia del sitio y su contenido. Como limitación se puede anotar que no fue posible realizar un estudio etnográfico de mayor profundidad para conocer en lo particular el problema del combate a la corrupción en el contexto de los gobiernos locales de usos y costumbres.

Por lo tanto, el trabajo se presenta como una exploración de un tema relativamente poco estudiado, como es el combate a la corrupción en el contexto de los sistemas normativos indígenas.

## MARCO TEÓRICO

### *La corrupción*

La corrupción es un tema presente en conversaciones cotidianas, espacios académicos y agendas gubernamentales. La palabra proviene del vocablo latino ‘rumpere’, que significa romper, hacer pedazos o partir. El término y la acción de corromper se han asociado con el ejercicio del poder público, tal como lo mencionaba Aristóteles en sus formas ideales de gobierno (monarquía, aristocracia y democracia) y las corrupciones inherentes a cada una (tiranía, oligarquía y demagogia). De esta manera, la corrupción representa una desviación del camino marcado por normas, reglas, costumbres y leyes. Además,

un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante. La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas. (Sánchez González, 2012, p. 48)

La corrupción es un fenómeno multifacético que puede abordarse desde diferentes perspectivas, como la ética, las costumbres, la política, la administración pública y el derecho. Esto significa que no existe una única forma de corrupción, ya que puede manifestarse como corrupción política, corrupción administrativa, corrupción entre particulares, corrupción en el ámbito académico y corrupción social que se presenta en la vida diaria. En ocasiones, quienes están involucrados en actos de corrupción pueden no ser conscientes de que están llevando a cabo conductas corruptas, como ocurre en casos de evasión fiscal.

Por lo tanto, se propone entender a la corrupción como comportamientos indebidos desde el punto de vista ético, moral y legal, realizados por individuos u organizaciones que buscan un beneficio particular. Esto incluye la utilización indebida, ilegítima o deshonesto del poder, la autoridad, los recursos, la influencia o la posición, con el propósito de obtener beneficios personales, ganancias financieras, ventajas políticas o cualquier tipo de ventaja injusta.

Para González (2005) un acto de corrupción abarca lo siguiente:

- Es una condición humana que busca un beneficio particular.
- Se da en el sector público y en el sector privado.
- Ocurre en la opacidad y el silencio.
- Se vale de la tramitología extensa y costosa.

- Es un acto de más de dos involucrados.
- Aprovecha los vacíos legales o la falta de vigilancia.

Desde el punto de vista de la antropología social la corrupción se arraiga en las sociedades, se manifiesta en las prácticas culturales y afecta a las comunidades. Desde este punto de vista la corrupción no es “una práctica objetiva, con índices estandarizados y mensurables, sino como ‘categoría cultural’, con significados distintos para gente diferente y por razones diferentes, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos sólo en su contexto socio-cultural e histórico específico” (Huber, 2005, p. 26). En economía, la corrupción es un intercambio mutuo de beneficios particulares pero que no genera beneficios sociales, pues conduce a problemas en las finanzas públicas e impacta negativamente en el desarrollo de las naciones (Gómez, 2004). Por su parte, desde una visión sociológica, la corrupción va más allá del quebrantamiento de marcos éticos y legales, es un hecho social resultado de la interacción humana y en ocasiones vinculados a necesidades (Medina y Guerra, 2022).

### ***La corrupción como problema público***

Se entiende que se está frente a un problema público cuando este afecta a una sociedad en su conjunto, generando consecuencias e impactos negativos, generando insatisfacción y requirieren la acción de la autoridad investida de poder (Franco, 2020). De acuerdo con Rittel y Webber (2017) los problemas públicos se pueden considerar que son complejos o retorcidos, dadas las siguientes características:

- Difíciles de definir pues pueden abordarse desde diversas perspectivas, o no se sabe si son causa o consecuencia.
- Pueden tener muchas alternativas o soluciones, las cuales no son lineales.
- No tienen una terminación definitiva, por ejemplo, la pobreza o la inseguridad son problemas permanentes.

Para Covarrubias (2022, p. 83), una característica que hace que los problemas públicos sean complejos o retorcidos “es que están arraigados en diferentes supuestos, valores, intereses y capacidades. Estas diferencias de perspectiva tienen consecuencias significativas, ya que la forma en que se define un problema está relacionada con las acciones correctivas preferidas para abordarlo”. Por su parte Pereyra (2013) señala que los problemas son públicos si cuentan con tres elementos: demanda o denuncia de los hechos, que el fenómeno tenga publicidad, y que se mantenga estable.

En este sentido, ¿se puede considerar a la corrupción como un problema público? Para responder a esta pregunta, es necesario definir qué es la corrupción. Individualmente, cada persona puede compartir experiencias particulares de haber sido víctima o participante de actos de corrupción. Sin embargo, esto no convierte a la corrupción en un problema privado, ya que “los políticos y los empresarios no son los únicos agentes involucrados en los actos de corrupción. El ciudadano común también participa en ella, y su comportamiento refleja altos niveles de corrupción en su vida cotidiana” (Casar, 2020, p. 84).

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2022) 57.1% de la población mexicana consideró que la corrupción era uno de los problemas más importantes en su estado. Sólo la inseguridad pública se percibe como un problema más grave. Además, el mismo informe señala que el costo promedio de la corrupción fue de 3,044 pesos por persona en términos reales. Sin embargo, los costos generados por la corrupción no se limitan a nivel individual. Según Casar (2020), la corrupción también tiene costos para toda la economía de un país, lo cual se refleja en el despilfarro de grandes cantidades de recursos públicos, la pérdida de competitividad empresarial y la desincentivación de la inversión nacional e internacional. Por otro lado, Sánchez González (2012) también señala que la corrupción genera costos y consecuencias negativas en la democracia y la calidad de vida de las personas, ya que provoca que muchos queden excluidos de los beneficios de los servicios públicos y los programas sociales, generando desconfianza hacia las instituciones públicas y creando una crisis de legitimidad. Siguiendo a Sánchez (2012), menciona que un efecto de la corrupción es la disminución de la calidad de las infraestructuras existentes, lo cual incluso ha cobrado vidas humanas, y fomenta la proliferación de los llamados “elefantes blancos”, que son proyectos de infraestructura con poca utilidad para los ciudadanos o que simplemente no sirven. Estos proyectos icónicos requieren recursos considerables que podrían haberse utilizado en otros proyectos (Franco, 2021, pp. 31-32).

### ***Políticas públicas contra la corrupción***

Los problemas públicos que han captado la atención del gobierno son incorporados a la agenda pública, es decir, al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y sobre los cuales han decidido actuar o considerado que deben actuar (Aguilar, 2017, p. 29). Para resolver o al menos mitigar los problemas públicos, se requiere la acción ordenada, racional y científica de la autoridad investida de poder, en ocasiones acompañada por actores no gubernamentales. Esto se conoce como políticas públicas, una disciplina que

surgió después de la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo XX, con el objetivo de lograr que la respuesta institucional a los problemas públicos sea científica, profesional, lógica y consensuada, teniendo en cuenta los recursos disponibles (humanos, financieros, tecnológicos), así como el marco legal, las capacidades administrativas y los indicadores de tiempo (García, 2011).

Una definición de políticas públicas se limita a decir qué es lo que el gobierno decide hacer o no hacer para abordar un problema que afecta a la sociedad (Dye, 2013; Kraft y Furlong, 2017). Sin embargo, los gobiernos y sus aparatos administrativos realizan muchas y diversas actividades que no son necesariamente políticas públicas, como actos administrativos, actos políticos, procesos presupuestarios, actos jurídicos, entrega de programas sociales y otros actos de autoridad que no se consideran políticas públicas en sí mismos.

Uno de los debates en la disciplina de políticas públicas es precisamente definir el término, y la literatura muestra una gran cantidad de definiciones relacionadas con la acción gubernamental, las decisiones y los objetivos establecidos (Anderson, 2003; Roth, 2006; Uvalle, 1996), así como la inacción como una alternativa cuando se decide no tomar medidas, legislar o invertir recursos en un problema (McConnell y Hart, 2019).

Un ejemplo de inacción serían las políticas dirigidas a lograr la inmunidad de rebaño, como en el caso de la pandemia de COVID-19, donde se esperaría que la propagación masiva de la enfermedad llevara a que las personas fueran menos vulnerables por sí mismas (Palacios Saucedo *et al.*, 2022). Sin embargo, es importante mencionar que no todos los problemas públicos pueden abordarse mediante la inacción, como es el caso de la corrupción.

Por lo tanto, para los fines de este trabajo, se propone definir las políticas públicas como las acciones de la autoridad para resolver o controlar un problema público, utilizando las herramientas disponibles, sus facultades legales y en coordinación con actores no gubernamentales.

En el caso de México el combate a la corrupción es un tema presente en la agenda de gobierno. Se podría mencionar algunas políticas muy generales, desde la llamada renovación moral del presidente Miguel de la Madrid “en respuesta a la incesante demanda por parte de la sociedad de castigar a los políticos de la época por sus actos y acciones corruptas” (Huertas y Arteaga, 2018, p. 63). En este sexenio se crearon la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982.

En la década de los 90, con el presidente Ernesto Zedillo se implementa el *Compranet* como sistema de compras públicas del Estado pensado para eficientar los procesos de adquisiciones y hacerlos a su vez más transparentes. Ya en el presente siglo las políticas anticorrupción se incrementaron. En el

gobierno del presidente Vicente Fox se implementa el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. En el siguiente sexenio 2006-2012 se implementa el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción; también empiezan a crear los códigos de ética de las dependencias del sector público y se ponen en marcha las contralorías sociales.

Con Enrique Peña Nieto (2012-2018) como parte de las reformas estructurales se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual es una instancia intersectorial conformada por distintas dependencias y organismos tanto de la administración pública, el poder legislativo, el poder judicial y los órganos autónomos, y “dio lugar a nuevos tipos penales y administrativos, creó un nuevo mecanismo de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, y abrió la puerta a la participación ciudadana en la formulación de la política nacional y de las políticas estatales anticorrupción” (Nieto, 2020, p. 686).

Por su parte, en 2018 arribó al poder Andrés Manuel López Obrador quien tuvo como bandera política el combate a la corrupción.

### ***Tipos de políticas públicas***

Las políticas públicas se han clasificado según diversas variables. Existen las políticas públicas constitutivas, que tienen como objetivo crear y establecer instituciones y regímenes políticos (Bolívar, 1999, p. 23). También están las políticas distributivas, que se refieren a la asignación de recursos o programas de desarrollo económico o social. Por otro lado, las políticas regulatorias establecen normas de comportamiento para modificar conductas, ya sea mediante acciones o la omisión. En cuanto a su temporalidad, podemos distinguir las políticas de gobierno, que se aplican durante un solo periodo (que puede ser un sexenio o un trienio), y las políticas de Estado, que trascienden los periodos de gobierno, los cambios de partido y las ideologías (Guardamagna y Cueto, 2012).

Las políticas públicas también pueden clasificarse según su objetivo específico. Por ejemplo, las políticas de gobierno electrónico se centran en la implementación de tecnologías en la administración pública, mientras que las políticas de gobierno abierto tienen como objetivo la colaboración, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Las políticas públicas contra la corrupción tienen un carácter regulatorio y coercitivo, ya que buscan modificar comportamientos, transmitir nuevos valores y transformar la sociedad (Pastor, 2014). Estas políticas requieren la acción de la autoridad responsable, así como el consenso y la participación de otros actores interesados que también pueden verse afectadas.

tados por el problema de la corrupción. De acuerdo con la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, el combate a la corrupción debe ser un proceso que incluya la modernización de las instituciones gubernamentales y la eliminación de las causas o fuentes de este problema, y de esta convención se desprendieron políticas contra la corrupción, como la creación de mecanismos de denuncia, la tipificación de conductas corruptas como delitos, la creación de mecanismos de participación de sectores no gubernamentales, la publicación de códigos de ética de los servidores públicos, así como la obligación de éstos a presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés. De igual forma en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2004, se señalan como políticas públicas a implementarse la creación de órganos para la prevención y control de la corrupción.

En concreto, podemos mencionar políticas públicas que involucran el uso de herramientas de gobierno electrónico, tales como los portales de datos abiertos, las plataformas de transparencia, las plataformas de colaboración y co-creación, y las plataformas de participación ciudadana (Cruz-Rubio, 2015). En este sentido la incorporación de herramientas tecnológicas contribuyen a “reducir los procesos burocráticos, no requiere de la interacción entre los ciudadanos y los servidores públicos, lo que promueve la disminución de la corrupción” (Sour, 2015, p. 125).

También se incluyen los sistemas anticorrupción y las contralorías. Los sistemas anticorrupción son instancias de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y dependencias cuyo objetivo es prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, intercambiar información y proporcionar insumos para el diseño de políticas públicas sobre este tema (SFP, 2017). Por su parte, las contralorías se refieren a:

todas las políticas y procedimientos (controles internos) adoptados por la administración de asegurar, hasta donde sea factible la ordenada y eficiente conducción del negocio, incluyendo la adherencia a las políticas de la administración, la salvaguarda de archivos, la prevención y detección de fraudes y errores, la exactitud e integridad de los registros contables y la oportuna preparación de la información financiera confiable. (Mendoza-Zamora *et al.*, 2018, p. 211)

Derivado de lo anterior y en un intento por una mayor apertura gubernamental, también se han creado las contralorías sociales, definidas como:

mecanismo de participación organizado para incidir en la acción pública, radica en que vuelve un derecho el principio democrático que los ciudadanos

tienen de formar parte de las acciones de gobierno, y además hace de este derecho a la participación, fuente de colaboración en el gobierno para volver a la democracia efectiva. (Cejudó, 2011, p. 17)

## **EL DISEÑO INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

El combate a la corrupción es un tema permanente en las agendas gubernamentales de políticas públicas y, en este sentido, establece un marco legal, institucional y administrativo para lograr este objetivo. El surgimiento del paradigma del gobierno abierto, basado en los pilares de la participación, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas, implica también el combate a la corrupción. A continuación, se mencionan los elementos del diseño contra la corrupción:

- *Marco legal:* incluye la existencia de leyes y reglamentos para combatir la corrupción. Esto abarca leyes de transparencia y acceso a la información, formas de participación como las contralorías sociales, y mecanismos de rendición de cuentas tanto horizontales como verticales.
- *Marco institucional:* se refiere al conjunto de instituciones encargadas de supervisar, fiscalizar y hacer valer los derechos, así como garantizar el cumplimiento de los marcos legales. En esta categoría se pueden incluir los órganos internos de control (OIC), las fiscalías anticorrupción y los órganos constitucionales autónomos (OCA).
- *Marco administrativo:* incluye los procedimientos para combatir la corrupción, como los mecanismos de denuncia, seguimiento y sanciones. También se puede incluir el aspecto tecnológico, como el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), en particular los sitios web para la publicación activa de información, los portales de datos abiertos, los sitios de transparencia presupuestaria y las plataformas para solicitudes de acceso a la información.
- *Marco social:* con el objetivo de incluir a sectores no gubernamentales en la lucha contra la corrupción, esta categoría puede incluir a las contralorías sociales.

### ***La corrupción en los municipios***

Los municipios son la instancia de gobierno más cercana a la población, con facultades y atribuciones jurídicas, administrativas y financieras, y, por tanto, son sujetos obligados que deben cumplir con los principios de transparencia

y acceso a la información (Salazar, 2019). También están comprometidos con el combate a la corrupción y tienen la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la administración pública municipal, definir estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, supervisar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas y presentar denuncias ante las autoridades competentes (Cejudo y Ríos, 2009, p. 6).

Es innegable que la corrupción ha permeado en el ámbito de los gobiernos locales, como en el conocido “caso del presidente municipal de San Blas Nayarit, Hilario Ramírez Villanueva, alias ‘Layín’, que admitió durante su campaña a la reelección haber robado un poco en su periodo anterior. A pesar de tal afirmación, logró ser reelegido”(Flores, 2019, p. 53).

Aunque los municipios fueron reconocidos constitucionalmente en 1917, fue hasta la reforma de 1999 al artículo 115 que se les otorgó el estatus de nivel de gobierno. Desde entonces, su diseño institucional se ha fortalecido gradualmente, aumentando sus capacidades en asuntos como el combate a la corrupción, incluyendo aspectos organizacionales, profesionales, legales, administrativos y presupuestarios (Orozco, Huerta y López, 2018). En este sentido, Hernández (2020) señala que la arquitectura institucional municipal se enfoca en controlar tanto la actuación de los servidores públicos como la de los ciudadanos, lo que puede generar lentitud e ineficiencia, creando un entorno propicio para la corrupción. Los trámites burocráticos prolongados y complicados pueden dar lugar a conductas corruptas por parte de funcionarios y ciudadanos con el fin de agilizar un trámite o obtener un servicio público, especialmente cuando existen redundancias, retrasos y falta de transparencia (Nieto, 2020). Esto genera que los municipios sean burocracias de baja confianza, donde los ciudadanos se enfrentan a barreras administrativas para recibir lo que esperan de su gobierno municipal (Peeters *et al.*, 2018).

En este punto, se pueden identificar debilidades que contribuyen a la persistencia de la corrupción en los municipios, como la falta de consideración de los municipios en los sistemas estatales anticorrupción, o una consideración ambigua en caso de ser incluidos (Acedo y Hernández, 2019).

El desafío de enfrentar la corrupción en los municipios es complejo, ya que los municipios son diversos y heterogéneos, con diferentes niveles de desarrollo institucional, capacidad financiera, niveles de profesionalización y, en algunos casos, se ven influenciados por su tipología, como en el caso de los municipios de Sistemas Normativos Indígenas (SNI) en Oaxaca.

## ***Los municipios de sistemas normativos indígenas en Oaxaca***

El estado de Oaxaca cuenta con 570 municipios, los cuales se dividen en dos grandes tipologías: los municipios del Sistema de Partidos Políticos y los municipios de Sistemas Normativos Indígenas (SNI). En el primer caso, hay 153 municipios que “no tienen una identidad indígena dominante ni están asociados a alguna manifestación cultural indígena particular; en ellos coexisten distintas identidades (en algunos casos más de dos)” (Bustillo, 2016, p. 80).

En el segundo caso, los municipios SNI se rigen por el derecho consuetudinario. Se caracterizan por mantener sus formas de autogobierno basadas en usos y costumbres indígenas, respetando sus formas de elección de autoridades y manteniendo instituciones como el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria (Cruz-Meléndez, 2022, p. 38). Sin embargo, también se mantienen dentro de los marcos legales del derecho positivo, es decir, la Constitución nacional, las leyes generales, la Constitución estatal y otras leyes locales. Aquí se encuentra un pluralismo jurídico en el que “se reconoce que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos, y se declara formalmente que el derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico del Estado mexicano” (Ramírez, 2013, pp. 54-55). De esta manera, los municipios que aún mantienen sus usos y costumbres cuentan con sus propias instituciones para gobernar, realizar tareas administrativas, impartir justicia, llevar a cabo sus procesos electorales y también para combatir la corrupción.

Entre estas instituciones propias de los municipios SNI, se encuentran:

- El tequio, el cual consiste en trabajo solidario que genera un beneficio para la comunidad.
- Sistema de cargos, que refiere a una jerarquía de comisiones, mediante la cual el individuo, por escalafón ocupa cargos que abarcan la administración pública civil y religiosa” (IEPCO, 2016, p. 25).
- La asamblea comunitaria, un espacio de deliberación en donde “se define la voluntad comunal a través de la deliberación y la toma de decisiones a las que generalmente se llega por consenso” (Hashemi-Dilmaghani & González, 2014, p. 54).

## **PARTICULARIDADES DE LOS MUNICIPIOS SNI PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

Aunque los municipios SNI tienen autonomía y gobiernan con base a sus usos y costumbres, no están exentos de ordenamientos del derecho positivo, por lo tanto, son también, sujetos obligados a la transparencia el acceso a la información, la rendición de cuenta y el combate a la corrupción.

En Oaxaca, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO) establece que los municipios tendrán un Órgano Interno de Control Municipal, encabezado por un Contralor Interno Municipal, y en el caso de los municipios con menos veinte mil habitantes, las funciones del Órgano Interno de Control Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información. Las funciones específicas de este órgano son:

- La revisión y fiscalización de los recursos de la hacienda municipal.
- Vigilancia de la contabilidad municipal y del cumplimiento de la Ley de Ingresos del Municipio y el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio.
- Vigilar que los recursos financieros sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia, honestidad, transparencia y rendición de cuentas.
- Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública municipal.
- Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca.

De igual forma la LOMEO establece los comités de contraloría social, conformados por ciudadanos del municipio y electo de manera democrática en asamblea, con las siguientes atribuciones:

- Vigilar la obra pública.
- Observar los procesos de obra pública.
- Verificar los resultados y calidad de la obra pública municipal.
- Informar a las autoridades competentes sobre irregularidades en la obra pública.
- Participar en actos de entrega-recepción de las obras y acciones.

Sin embargo, no se pueden dejar de lado sus particularidades legales, culturales, administrativas e incluso tecnológicas. Según Cruz, Fernández y Bravo

(2019) el diseño de los procesos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción se pensó en municipios del tipo de partidos políticos y no en un diseño como el de los municipios SNI.

La corrupción en las administraciones municipales puede ocurrir en varias formas, por ejemplo, en la interacción entre el ciudadano y el servidor público que lo atiende, en los procedimientos de compras públicas, o en el uso de recursos financieros. Incluso las leyes contemplan delitos propios de los servidores públicos, tales como peculado, desvío de recursos, concusión, etc. Los municipios de SNI no están exentos de caer en actos de corrupción como cualquier otro municipio, señala Juan-Martínez (2019) quien relata un caso de un municipio indígena de Oaxaca donde ofrecieron “moches” o sobornos a la autoridad a cambio de favorecer a una empresa como encargada de la obra pública.

Debido a las particularidades de su organización política y administrativa estos hechos pueden tener otras características. Un caso es el que Juan-Martínez (2021) llama “la rebelión de las agencias” motivada por el reparto de los recursos financieros, que genera conflictividad y actos de corrupción para ser favorecidas financieramente.

Esto es evidente al revisar algunos datos sobre el diseño anticorrupción en los municipios. Por ejemplo, según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI, 2021), los datos para los municipios en Oaxaca son los siguientes:

- Sólo 207 municipios cuentan con un órgano interno de control.
- Únicamente 3 municipios cuentan con un plan anticorrupción.
- Sólo en 42 municipios se realizaron procedimientos de responsabilidad administrativa.
- 121 municipios iniciaron investigaciones sobre responsabilidades administrativas.
- 32 municipios cuentan con una Oficina especializada para la atención de denuncias (presencial).
- Ningún municipio tiene aplicación informática para denuncias de corrupción.
- Tres municipios cuentan con un buzón de denuncias.
- En cuanto a un teléfono de denuncias sólo 11 municipios disponen de uno.
- 14 municipios tienen un correo electrónico para recibir estas denuncias.
- 20 municipios cuentan con un sitio web gubernamental.

Respecto al punto de los sitios web gubernamentales, su presencia es muy limitada en Oaxaca. Según Cruz-Meléndez (2021), los municipios SNI en Oaxaca enfrentan obstáculos contextuales para el Gobierno Electrónico, como la brecha digital. Esta situación se define de manera simple como la separación entre aquellos que tienen acceso y aquellos que no a las TIC, que incluyen computadoras, internet, teléfonos móviles, software y hardware (Van Dijk, 2017). Si bien el auge de las tecnologías ha traído beneficios y se han incorporado en gran parte de las actividades de la humanidad, el hecho de que muchas personas y comunidades no puedan acceder a ellas “conduce a la marginación de amplios sectores sociales en el acceso, uso y apropiación de los bienes y servicios de las telecomunicaciones y las TIC, lo que les impide participar en el desarrollo de la nueva sociedad que se construye” (Alva de la Selva, 2015, p. 11).

En este sentido, Oaxaca enfrenta el problema de una amplia brecha digital. Según la ENDUTHI del INEGI de 2022, este estado tiene una de las tasas más bajas de usuarios de Internet, con sólo un 62.9% de la población. Por su parte, Márquez, Acevedo y Castro (2016) encuentran que las características económicas, demográficas y geográficas, así como la diversidad lingüística, contribuyen a un acceso desigual a las tecnologías en esta entidad.

Como se puede observar, los municipios de usos y costumbres indígenas enfrentan desafíos para implementar políticas públicas contra la corrupción, ya que el diseño institucional se enfocó principalmente en los municipios del sistema de partidos políticos, que son mayoría a nivel nacional.

### ***Los usos y costumbres contra la corrupción***

Ante el reto de cumplir las obligaciones contra la corrupción e implementar las políticas públicas al respecto con las herramientas antes mencionadas, los municipios de SNI deben hacer uso de los medios con los que cuentan.

Por ejemplo, retomando a la asamblea comunitaria, ésta es de especial importancia para el combate a la corrupción. Esta instancia, de acuerdo con Juan-Martínez (2019), es el principal órgano de control, evaluación y decisión del uso de los recursos públicos en estos municipios de usos y costumbres; igualmente Cruz, Fernández y Bravo (2019) destacan la importancia de la asamblea como el máximo órgano de control, fiscalización y rendición de cuentas.

Al respecto de este punto, en 2021 el Congreso del estado de Oaxaca reconoció en la CPELSO a las prácticas comunitarias (como las de las asambleas) como una nueva forma de transparencia a la que se denominó comunitaria y se definió de la siguiente forma:

El conjunto de principios, prácticas, instituciones y decisiones de los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afroamericanas implementadas en sus órganos de deliberación y decisiones orientadas a garantizar el acceso a la información pública, así como a la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades. (Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo XI y se adiciona el párrafo XII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2021)

Para Cruz-Meléndez (2022), la transparencia comunitaria es una forma de transparencia directa, ya que en la asamblea el diálogo entre ciudadanos y autoridades es directo y no requiere el uso de tecnologías (en un contexto de alta brecha digital como el de Oaxaca), aunque éstas podrían favorecerla. De esta manera, los municipios SNI tienen fortalezas para los procesos de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, aunque el marco legal e institucional emanado del derecho positivo no haya considerado sus particularidades.

El derecho consuetudinario, es decir, el que surge de las costumbres, contempla en algunos casos sanciones para los miembros de la comunidad que violen las normas comunitarias y también sirve como medio para controlar la actuación de quienes ejercen la autoridad (Castillo, 2016), así “aquellos que fueron elegidos para ciertos cargos y no cumplen de manera honesta y responsable, como un servicio ofrecido a la comunidad, son sancionados al no ser elegidos nuevamente para otros cargos de mayor jerarquía” (Cruz, Fernández y Bravo, 2019, p. 307). Por ejemplo, “en 2014, en Villa Hidalgo Yalalag, la asamblea general decidió desterrar del municipio al expresidente municipal después de negarse a cumplir la sanción impuesta por falsificar un documento oficial para beneficiarse con recursos públicos” (Juan-Martínez, 2019, p. 126). En 2020, el municipio de Silacayoápam desconoció y destituyó a los concejales del cabildo, acusándolos de actos de corrupción como el desvío de recursos. Un caso similar ocurrió en Santiago Atitlán (Matias, 2023), donde la asamblea detectó las siguientes irregularidades al no encontrarse en el palacio municipal:

- Las llaves y facturas de las unidades de motor propiedad de la comunidad.
- Bases de radio de comunicación y radios.
- Computadoras.
- Expedientes agrarios como son la carpeta Básica y resolución presidencial, entre otros bienes de importancia para la comunidad.

De igual forma en el municipio de Asunción Nochixtlán la asamblea destituyó al cabildo (presidente municipal y regidores), acusándolos de falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos de los ramos 28 y 33 (López, 2021).

Aunque gran parte de los estudios de combate a la corrupción en el contexto de los municipios indígenas de Oaxaca se han centrado en la figura de la asamblea comunitaria, otras prácticas propias de esta tipología municipal también se pueden considerar útiles para el mencionado objetivo. El tequio, es decir el trabajo comunitario que se presta de manera voluntaria como una forma de identidad por el lugar en que se vive, es un trabajo sin intermediarios, no se paga, se hace por honor, y es una responsabilidad compartida, lo que lo hace transparente y deja poco espacio para prácticas corruptas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022), a lo que agrega Juan-Martínez, “la comunidad es responsabilidad de todos, por eso, el ejercicio de los recursos debe ser cuidado por quienes les corresponde ejercerlos, pero toda la colectividad está atenta a su destino y, merced al tequio o a las asambleas para decidir qué obra realizar o dar seguimiento al avance de los trabajos, se tiene el conocimiento oportuno de cómo se gastan” (Juan-Martínez, 2021, p. 25).

El reconocimiento de los municipios gobernados por sus usos y costumbres implica la coexistencia de dos marcos legales: el derecho positivo que emana del legislador, y el derecho consuetudinario que emana de la costumbre. En este caso el punto es como se da esta relación en un asunto común como la corrupción. Aunque los municipios de SNI mantienen sus formas de organización política y administrativa, no dejan de tener responsabilidades en el combate a la corrupción. En este punto, es importante reflexionar lo que pasaría si en la asamblea comunitaria o en el tequio es detectado un acto de corrupción; ¿el procedimiento debería llevarse por sus normas internas o en el marco señalado por el derecho positivo?, igualmente ¿a quién correspondería la sanción?, ¿a las instancias indígenas o las externas como la contraloría o los tribunales? En este sentido sería necesario que se crearan los mecanismos de coordinación entre las instancias locales con las estatales y nacionales para unificar criterios sobre el proceso y sanción de actos de corrupción.

## CONCLUSIONES

Los municipios de Sistemas Normativos Indígenas, que son mayoría en el estado de Oaxaca, son sujetos obligados a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. El reconocimiento de sus usos, costumbres y tradiciones en su organización legal, administrativa y política no los

exime de sus responsabilidades en el cumplimiento de los marcos legales para un buen gobierno. La autonomía no debe confundirse con la impunidad. Estos municipios lo han comprendido, aunque no siempre tengan las capacidades para cumplir plenamente con estas premisas. Como se mencionó, no tienen todo lo que el diseño institucional que emana del derecho positivo establece. Enfrentan dificultades para tener un sitio web informativo o interactivo debido a la gran brecha digital en el estado de Oaxaca, lo cual limita el uso de herramientas TIC para implementar políticas públicas contra la corrupción. El diseño administrativo de los municipios indígenas es muy diverso y no siempre contempla áreas de contraloría o control de la corrupción. Además, la conflictividad, los periodos cortos de gobierno y la rotación continua de personal tampoco permiten la continuidad y consolidación del combate a la corrupción.

Sin embargo, el control de la corrupción no es ajeno a sus usos y costumbres. La cercanía de la comunidad con su gobierno, la participación comunitaria activa y el sentido de pertenencia generan un mayor compromiso en el combate a la corrupción. En este sentido, la asamblea comunitaria se convierte en un actor clave para este objetivo, como espacio de deliberación, control y sanción en caso de actos de corrupción.

De esta forma, se presentan los siguientes retos para la implementación de políticas públicas contra la corrupción en los municipios de SNI de Oaxaca:

- Reducción de la brecha digital mediante políticas públicas que incluyan infraestructura para la conectividad y el desarrollo de habilidades digitales para el gobierno electrónico y el gobierno abierto.
- Capacitación de las autoridades municipales en el uso de tecnologías para el combate a la corrupción.
- Creación de mecanismos de coordinación entre las instancias de transparencia y combate a la corrupción del gobierno federal y estatal, así como las propias de los municipios de usos y costumbres, para permitir un trabajo conjunto y coordinado en el combate y sanción de los actos de corrupción.

Además, es necesario llevar a cabo estudios interdisciplinarios desde la antropología, la administración pública, el derecho, el gobierno electrónico y la ciencia política para comprender el funcionamiento de los usos y costumbres indígenas en los diferentes municipios de Oaxaca.

## REFERENCIAS

- Acedo, B. y Hernández, J. (2019). El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México. En Merino y Hernández (ed.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 245-274). CIDE.
- Alva de la Selva, A. R. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 49(223), 265-285.
- Anderson, J. (2003). *Public Policymaking* (5th ed.). Houghton Mifflin Harcourt.
- Arnau, L. y Sala, J. (2020). *La revisión de la literatura científica: pautas, procedimientos y criterios de calidad*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bautista Martínez, E. C. y Juárez López, I. I. (2021). Las condiciones de la desigualdad, pandemia y resistencias en las comunidades indígenas de Oaxaca, México. *Clivatge. Estudis i Testimonis Sobre El Conflicte i El Canvi Socials*, 9. <https://doi.org/10.1344/clivatge-2021.9.8>
- Bustillo, R. y García, E. (2016). Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bustillo, R. (2016). Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Casar, M. A. (2020). México: Anatomía de la Corrupción (3a edición, corregida y aumentada). Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Castillo, E. (2016). *Vida comunitaria y conflictos políticos: antagonismo y actores migrantes en San Miguel Tlacotepec, Oaxaca*. COLEF.
- Cejudo, G. (2011). Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable. En V. (coord.). Pérez (ed.). *Contraloría social en México Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Cejudo, G y Ríos, A. (2009). La rendición de cuentas del gobierno municipal en México. En *Documentos de Trabajo del CIDE* (224; Documentos de Trabajo del CIDE). [https://cide.repositorio-institucional.mx/jspui/bitstream/-1011/70/1/000096616\\_documento.pdf](https://cide.repositorio-institucional.mx/jspui/bitstream/-1011/70/1/000096616_documento.pdf)
- Covarrubias, M. (2022). Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en Mexico. *Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 28, 81-98.
- Cruz, Á., Fernández, J. y Bravo, R. (2019). Rendir cuentas en municipios de Oaxaca. Una propuesta que permita documentar la experiencia en los municipios regidos por sistemas normativos internos. En J. Merino, Mauricio; Hernández (ed.). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 299-320). CIDE.
- Cruz-Meléndez, C. (2022). La transparencia comunitaria, un eslabón más en la trayectoria del Gobierno Abierto en México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(38), 65-98.
- Cruz-Meléndez, C. (2021). El avance del gobierno electrónico en los municipios de Oaxaca. *Ichan Tecolotl*, 353.

- Cruz-Meléndez, C. y Aguillón Chávez, J. (2022). Las herramientas de política pública para el control de la pandemia. Una reflexión desde los sistemas normativos indígenas en Oaxaca. *Opera*, 31, 23-46. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/16578651.n31.03>
- Cruz-Meléndez, C., y Aguillón Chávez, J. (2021). The construction of the Lachibaa Community Museum, in Magdalena Apasco, ETLA Oaxaca. An approach to open government? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23(1), 105-127. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.591>
- Cruz-Rubio, C. (2015). *Hacia el Gobierno Abierto: Una caja de herramientas*. OEA.
- Cruz Meléndez, C. A. y Santiago, L. (2020). Los Sistemas Normativos Indígenas en tiempos del Gobierno Abierto. Perspectiva municipal en Oaxaca. Encrucijada. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 37, 94. <https://doi.org/10.22201/fcphys.20071949e.2021.37.77124>
- Daltón, M. (2010). *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Durán, G. y Duran, P. (2015). Elecciones por Sistemas Normativos Internos y conflicto electoral en la Sierra Sur de Oaxaca: derechos políticos Vs. autodeterminación. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1, 119-125.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson.
- Flores, F. (2019). *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos*. INAP.
- Franco, J. (2020). *Diseño de Políticas Públicas*. IEXE.
- Franco, J. (2021). *El País de los Elefantes Blancos*. IEXE.
- Gallardo, E. D. (2012). Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México. *Polis (Santiago)*, 11(31), 169-182. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682012000100010>
- Gómez, D. y Martínez, M. (2022). Brechas digitales indígenas en tiempos de Covid-19. *Ichan Tecolotl*, 258.
- Gómez, C. (2004). El análisis económico de la corrupción. *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 10, 127-147.
- Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo XI y se adiciona el párrafo XII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2021). Congreso del Estado de Oaxaca.
- González, E. (2005). *La corrupción*. INAP.
- Guardamagna, M. y Cueto, W. (2012). ¿Hay Políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un Concepto. *Documentos y Aportes En Administración Pública*, 12(18), 7-26.
- Hernández, E. (2020). *Implicaciones de la institucionalización del control interno municipal: vigilancia a servidores públicos en los municipios urbanos de México, 2017*. FLACSO.
- Huber, L. (2005). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Huertas, O. y Arteaga, M. (2018). Ética y transparencia en la Administración. *Integritas. Revista de Ética*, 2, 40-57.

- IEPCO. (2016). *Representación política de las mujeres en Oaxaca. Diagnóstico y Retos*. IEPCO.
- INEGI (2021). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- INEGI (2022). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).
- Juan-Martínez, V. L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, XXIII(65), 115-134. <https://doi.org/10.17141/iconos.-65.2019.3799>
- Juan-Martínez, V. L. (2021). Innovando la tradición. Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca. En Juan-Martínez (ed.). *Las Otras Elecciones. Los Sistemas Normativos Indígenas en Oaxaca, Del Reconocimiento a la Praxis* (pp. 93-125). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Kraft, M. y Furlong, S. (2017). *Public Policy*. SAGE.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós.
- López, A. (2021, octubre, 22). Destituyen al Presidente de San Miguel Huautla, Nochixtlán por falta de transparencia de los recursos públicos. [https://diario-nuevosiglo.com/destituyen-al-presidente-de-san-miguel-huautla-nochixtlan-por-falta-de-transparencia-de-los-recursos-publicos-goboax-segego\\_goboax/](https://diario-nuevosiglo.com/destituyen-al-presidente-de-san-miguel-huautla-nochixtlan-por-falta-de-transparencia-de-los-recursos-publicos-goboax-segego_goboax/)
- Lorio, G. (2020). *Pueblos Indígenas y COVID-19: desafíos en el logro de las ODS. Una perspectiva desde los Pueblos Indígenas de América Latina*. Unión Europea.
- Márquez, A. M., Acevedo, J. y Castro, D. (2016). La brecha digital y la desigualdad social en las regiones de Oaxaca, México. *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, May, 1-16. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2016/desigualdad.html>
- Martínez, R. Fernández, J. y Martínez, N. (2020). Las Tecnologías de la Información y la Comunicación y la apropiación del Gobierno Electrónico en las zonas indígenas de Oaxaca. El caso del municipio de San Francisco Logueche, 2019. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 35, 80-101. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2007-1949e.2020.35.72491>
- Matias, P. (2023, marzo, 29). Comunidad mixe destituye a sus autoridades municipales y agrarias por corrupción; exige respeto a su libre determinación. <https://pagina3.mx/2023/03/comunidad-mixe-destituye-a-sus-autoridades-municipales-y-agrarias-por-corrupcion-exige-respeto-a-su-libre-determinacion/>
- McConnell, A. y Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers. *Policy Sciences*, 52(4), 645-661. <https://doi.org/10.1007/s110-77-019-09362-2>
- Medina, R. y Guerra, G. (2022). Apuntes sobre la corrupción desde lo social, axiológico y jurídico. *CCCCS Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, 7(1), 107-112.
- Mendoza-Zamora, W. M., Delgado-Chávez, M. I., García-Ponce, T. Y. y Barreiro-Cedeño, I. M. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. *Dominio de*

- Las Ciencias*, 4(4), 206-240. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Uh\\_zJy2YLKAJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6656251.pdf&cd=10&hl=es-419&ct=clnk&gl=cu&client=firefox-b-d](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Uh_zJy2YLKAJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6656251.pdf&cd=10&hl=es-419&ct=clnk&gl=cu&client=firefox-b-d)
- Mesri Hashemi-Dilmaghani, P. A. y González, M. (2014). *La organización político-social de una comunidad oaxaqueña (pueblo zapoteco serrano)*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Nieto, F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro Internacional*, LX(2), 683–715.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022). Cómo las prácticas indígenas pueden ayudar a México en la lucha contra la corrupción. <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2022/November/how-traditional-indigenous-practices-can-help-mexico-in-the-fight-against-corruption.html>
- Orozco, A., Huerta, R. y López, J. (2018). Capacidades Institucionales de los gobiernos municipales del Estado de Oaxaca. En J. Gasca (ed.). *Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales* (pp. 181-202). UNAM-AMECIDER.
- Palacios Saucedo, G. del C., Rivera Morales, L. G., Reyes Gómez, N. L., Alonso Téllez, C. A., Vázquez Guillén, J. M., Solórzano Santos, F. y Rodríguez Padilla, C. (2022). Inmunidad de rebaño: a propósito de la covid-19 Resumen Introducción. *Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica*, 42(2), 61-70. <https://www.medigraphic.com/pdfs/micro/ei-2022/ei222d.pdf>
- Pastor, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En G. Pastor (ed.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 17-46). Tirant Lo Blanch.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Siglo XXI.
- Ramírez, F. (2013). Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Rieger, I. A. (2021). Covid-19 and indigenous communities in latin america: A comparative analysis of state public policy strategies in mexico, Bolivia, and Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 78, 36-55. <https://doi.org/10.7440/RES78.2021.03>
- Rittel, H. y Webber, M. (2017). 4. Dilemas de una teoría general de planeación. En Aguilar Villanueva (ed.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (4th ed., vol. 4, pp. 157-184). Porrúa.
- Roldán, J. (2002). Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico? En J. González (ed.). *Constitución y derechos indígenas* (pp. 249-268). UNAM.
- Rosas, J. y Téllez, L. (2019). Las Políticas Públicas desde los estudios de Gobiernos Municipales de México. En Sánchez; García y Rosas (ed.). *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación* (pp. 247–274). Porrúa.
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Salcido, A. (2019). La Evolución del Estudio del Gobierno Abierto en los

- Gobiernos Municipales en México. En Sánchez, García y Rosas (ed.). *La Trayectoria de los Estudios Municipales en México. Tres décadas de investigación* (pp. 217-246). Porrúa.
- Sánchez Flores, F. (2019). Fundamentos Epistémicos de la Investigación Cualitativa y Cuantitativa: Consensos y Disensos. *Revista Digital de Investigación En Docencia Universitaria*, 13, 101-122. <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.-644>
- Sánchez González, J. J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. IAPEM.
- Santiago, L. (2019). Participación de las mujeres en la gestión municipal de municipios regidos por Sistemas Normativos Indígenas. Caso de estudio: Santa Ana, Oaxaca: 1998-2018. En Martínez (ed.). *Mujeres, Tequios y Cultura en la Sierra Sur de México*. Analectica.
- SFP (2017). Manual sobre el sistema nacional anticorrupción. SFP.
- Sosa-Montes, M., Olivera-López, A., Rentería-Gaeta, R. y Durán-Férman, G. G. (2017). La Participación de las Mujeres Ciudadanas en los Espacios Públicos en San Andrés. *Salud y Administración*, 4(10), 25-40.
- Soto-Hernández, D., Valencia-López, O. D. y Rentería-Gaeta, R. (2020). Alfabetización y brecha digital entre los pueblos originarios de México, 1990-2015. Efectos socioeconómicos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(23), 85-108. <https://doi.org/10.22430/21457778.-1720>
- Sour, L. (2015). Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010). *Innovar*, 27(66), 123-136.
- Uvalle, R. (1996). La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 41(166), 47-70.
- Van Dijk, J. (2017). Digital Divide: Impact of Access. En L. Rössler, P.;Hoffner, C. A. y Zoonen (ed.). *The International Encyclopedia of Media Effects* (pp. 1-11). Wiley: Thomson Reuters.

# THE MORAL VALIDATION OF CORRUPTION: «GESTIÓN» AND THE POLITICAL REPRODUCTION OF CORRUPT PRACTICES

## *LA VALIDACIÓN MORAL DE LA CORRUPCIÓN: LA «GESTIÓN» Y LA REPRODUCCIÓN POLÍTICA DE PRÁCTICAS CORRUPTAS*

Alexander Diamond\*

**ABSTRACT:** How are politicians known to be corrupt able to maintain power and electoral support? While research has suggested that corrupt politicians buy off the poor, that voters normalize and overlook corrupt practices, or that they are authorized by particular cultural logics, in this article I argue that voting for a corrupt politician may represent instead a morally validated response to the institutional structures through which state resources are distributed and the political practices that develop as a result. Based on three years of ethnographic fieldwork in a rural Colombian village, I describe practices of *gestión* used by local political groups to access public resources that are concentrated in the national state. To engage in *gestión*, municipal politicians develop ‘godparent’ relationships with national-level politicians that have the power to direct centralized state resources to the village. These relationships are based on favor-trading, including through mobilizing local votes and the corrupt capture of state funds. In this situation, voters not only overlook corrupt practices but come to understand them as necessary to access sorely needed state resources. What matters, for moral evaluations in a village in desperate need of state investment, is not how much is stolen but how much is left.

**Keywords:** *corruption, elections, morals, ethnography, Colombia*

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

---

\* Etnógrafo político y profesor asistente de sociología de Oklahoma State University. Su investigación se centra en la relación entre la construcción de paz, la formación del estado y la transformación de economías rurales en el contexto del proceso de paz de Colombia.

ORCID: 0000-0002-4041-2283

Oklahoma State University, Department of Sociology

alexander.diamond@okstate.edu

Fuentes de Financiamiento: National Science Foundation, United States Institute of Peace, Harry Frank Guggenheim Foundation.

**RESUMEN:** ¿Cómo pueden los políticos conocidos por ser corruptos mantener el poder y el apoyo electoral? Si bien las investigaciones han sugerido que los políticos corruptos compran a los pobres, que los votantes normalizan y pasan por alto las prácticas corruptas, o que están autorizadas por lógicas culturales particulares, en este artículo sostengo que votar por un político corrupto puede representar, en cambio, una respuesta moralmente validada a la situación. Estructuras institucionales a través de las cuales se distribuyen los recursos estatales y las prácticas políticas que se desarrollan como resultado. Basado en tres años de trabajo de campo etnográfico en una aldea rural colombiana, describo prácticas de gestión utilizadas por grupos políticos locales para acceder a recursos públicos que se concentran en el Estado nacional. Para participar en la gestión, los políticos municipales desarrollan relaciones de ‘padrinos’ con políticos a nivel nacional que tienen el poder de dirigir recursos estatales centralizados a la aldea. Estas relaciones se basan en el intercambio de favores, incluso mediante la movilización de votos locales y la captura corrupta de fondos estatales. En esta situación, los votantes no sólo pasan por alto las prácticas corruptas, sino que llegan a entenderlas como necesarias para acceder a recursos estatales que tanto se necesitan. Lo que importa, para las evaluaciones morales en una aldea que necesita desesperadamente inversión estatal, no es cuánto se roba sino cuánto queda.

**Palabras clave:** *corrupción, elecciones, moral, etnografía, Colombia*

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

January 2022, two months before Colombia’s congressional elections. Hundreds gather in the main square of the rural village of Briceño, Antioquia. Nearly all wear bright red t-shirts proclaiming their support for the House and Senate candidates whose campaign visit provides the occasion for the rally. The shirts were distributed by a highly organized local political team coming off a victory in the 2019 mayoral elections. Thanks to this victory, team members occupy all the local government jobs. With national elections around the corner, their work is dominated by campaigning –technically illegal for municipal employees, but a widespread practice. Even the provision of basic services offers the opportunity to remind voters of the importance of voting for their political godparents (*padrinos políticos*), the politicians that (they hope) will send national state resources to the municipality to fund the road paving, agricultural, and home improvement programs that constitute the tangible benefits of state investment for poor farming communities.

When they get word that the candidates are close, the rally mobilizes, hopping on a hundred motorcycles and the beds of a dozen pickup trucks to form a welcoming caravan. The red wave, accompanied by a soundtrack of constant honking, travels down the village's steep and unpaved entrance road to meet the candidates on their way up. There is an unexpected absence, however: Julián Bedoya, senator and leader of 'Liberal Renovation,' the arm of the Liberal Party whose candidates are visiting today. Bedoya is not running for reelection –the rumor (later confirmed) is that he is preparing for a run at the governorship of Antioquia. But everyone in attendance knows that he is the real power behind today's rally.

Many, however, are also familiar with the dark side of his power. Bedoya, referred to in news reports as the '(Political) Chief Immune to Corruption Scandals', (Chaverra Colorado, 2019) has just been hit with another: the revelation that from 2020 to 2021, his wife's communications company executed contracts in six different Antioquian municipalities where Bedoya serves as political godfather. Briceño, where the company executed six contracts for a total of \$83,000 (a large sum for an impoverished village of only 8,000 inhabitants), is one.

Corruption scandal notwithstanding, the atmosphere is festive. The loudest cheers are reserved for a promise from María Eugenia Lopera, the candidate for the House of Representatives. Before the current mayor's term is over, she says, she will personally find the resources to pave the 28-kilometer entrance road to the village, a public works project with tremendous material and symbolic significance: it would cut down transportation times and costs, diminish the likelihood of periodic landslides that leave the village cut off from the outside world, and bring villagers closer to the tantalizing promise of modernity.

As the applause dies down, I ask one of the rally organizers, a municipal employee, about the report on corruption. He says it will have little effect on local voting: "Nobody pays attention to that", he says. "That's what people expect from politicians".

Indeed, when election day comes around, Bedoya's candidates for the House and Senate receive 53% and 49% of Briceño's votes, respectively –a massive number given the hundreds of possible candidates.

Why do communities like Briceño continue supporting politicians they know to be corrupt? How are corrupt practices reproduced, and in a related question, why do corruption reforms so often fail?

An extensive scholarly literature on corruption offers a variety of potential answers. For one, corrupt politicians may buy off poor voters –or, more sympathetically, we may understand the poor as choosing to harness their poli-

tical support to meet daily survival needs rather than punish corrupt politicians (Manzetti and Wilson, 2007). Conversely, voters may not consider corruption, because they either judge politicians on other criteria or simply assume that all politicians are corrupt (Klašnja, Lupu and Tucker, 2021; Pavão, 2018). And finally, we might understand corruption as authorized through its association with cultural logics like gift-giving (Pierce, 2016; de Sardan, 1999).

In this paper, however, I offer a distinct explanation for why voters don't punish corruption through an ethnographic analysis that links three elements: institutional structures through which state resources are distributed, political practices to access these resources, and communities' moral evaluations of politicians. Based on three years of ethnographic research, I describe a village in desperate need of public funds that are concentrated in the national and departmental-level governments (in Colombia, departments are the administrative equivalent of states). The performance of the municipal government depends not only on its execution of an established municipal budget, but on its gestion –the ability to seek out additional resources– mostly through developing 'godparen' relationships with the powerful national –and departmental– level politicians that can access centralized state resources for projects like paving the village's access road. These relationships depend on both electoral support and corrupt exchanges. Thus, voters not only overlook corruption, but even morally validate corrupt practices insofar as they help grease the wheels for more resources to arrive to the village. What matters is ultimately not how much is stolen, but how much is left.

## WHY DO VOTERS SUPPORT CORRUPT POLITICIANS?

In much of the world, and particularly the Global South, corruption has become central to political practice and mobilization. Politicians find great success campaigning on anti-corruption platforms, while a variety of actors invoke corruption to besmirch their rivals and meet distinct political and economic goals (Hsu, 2001; Kajsiu and Grisales, 2019; Lyall, 2018). International organizations like the World Bank have declared corruption “the single greatest obstacle to economic and social development” (de Sousa, Hindess and Larmour, 2012; Zaloznaya and Reisinger, 2020), while a multi-billion dollar international anti-corruption industry aggressively intervenes in impoverished countries (Sampson, 2010; Wolf and Schmidt-Pfister, 2010). And finally, experiences and discussion of corrupt practices are central to how communities worldwide encounter, criticize, and make claims on the state (Bocarejo, 2018; Doshi and Ranganathan, 2017; Gupta, 1995). Yet despite all the attention to denouncing and countering corruption, corrupt practices have proved remarkably enduring, not least because corrupt politicians are repeatedly reelected,

even when their malfeasance comes to light (c.f. Pavão, 2018; Pereira, Melo, and Figueiredo, 2009).

One explanation for this fact describes citizens –and particularly the poor– as bought off by corrupt politicians. Many of the scholars from this approach come from a rational-choice tradition that sees both voters and corrupt actors as utility-maximizing actors responding to economic incentives (Rose-Ackerman and Palifka, 2016). From this perspective, the poor are particularly susceptible to vote buying, as we could expect them to gain more utility from selling their vote to a corrupt candidate than seeking the long-term benefits that might come from supporting an honest politician (Stokes *et al.*, 2013). This has also been understood as a consequence of state deficiency: when the poor face weak state institutions that fail to adequately provide public goods through legitimate channels, they may hold their nose and support corrupt politicians in exchange for material rewards that help them meet pressing economic needs (Manzetti and Wilson, 2007). But the particularistic distribution of material resources can also create affective loyalties (Auyero, 2001). As James Scott (1969, p. 1144) described in a classic text on the US, when political machines succeeded in meeting their poor clients' material needs, “hints of municipal corruption and graft were winked at, even applauded, by the machine clientele as the social banditry of an urban Robin Hood”.

A second explanation suggests that voters overlook corruption in their voting decisions. This may happen if they prioritize partisan loyalty (Janowski, Juen and Lewandowsky, 2022), public works projects (Lazar, 2005), or government effectiveness (Fernández-Vázquez, Barberá and Rivero, 2016; Klačnja *et al.*, 2021). When voters are relatively indifferent to corruption, research shows that political party leaders may be more likely to punish corrupt candidates because of their concern with protecting the party brand (Asquer, Golden and Hamel, 2020). But particularly in countries with high levels of corruption, voters may see corruption as a pressing issue and still overlook it because of a deep-rooted cynicism. As Pavão (2018) shows in Brazil, voters who believe that all politicians are corrupt will simply ignore it in their voting decisions –ironically, offering the least accountability precisely when it is most needed.

And finally, voters may support corrupt politicians if they subsume corruption within other cultural practices, seeing it as one of many forms of reciprocal social exchange (Torsello, 2015). In this sense, anthropologists have insisted on a culturally relativist approach that seeks to understand local moral evaluations of corrupt exchanges rather than simply assuming their immorality (Arellano-Gault, Trejo and Rojas-Salazar, 2022). De Sardan (1999), for example, argues that in Africa, corruption is legitimized through

association with distinct cultural logics like gift-giving, solidarity networks, and the imperative for civil servants to redistribute resources to their family members (see also Schilke and Rossman, 2018). The clientelist distribution of resources, often understood as a corruption of politics, may also be collectively understood as moral when these resources repay political support and campaign participation (Diamond, 2021).

Each of these three explanations –that voters are bought off, overlook corruption, or culturally authorize corrupt acts– have some relevance to explaining the case of Briceño. However, they miss a large part of the story by failing to link voters’ moral evaluations of corruption to the political practices and institutional structures that inform them. In taking up this challenge, I follow more recent calls to understand corruption within structured patterns of social relations that develop over time (Garrido, Wilson and Zalzoznaya forthcoming; Zalzoznaya, 2017). I also follow studies that, while not addressing voting, have described corruption as unfolding through structural processes like bureaucratization, state formation, or the changing relationship between local and national governments (Garrido forthcoming; Torsello, 2011). Still, just as cultural approaches have tended to overlook structure, work describing institutional structures has mostly not connected them to voting practices or moral evaluations. Voters may morally validate corruption, this case study shows, when it takes place through a set of political practices and relationships directed to accessing needed resources through given institutional structures.

## **METHODS AND THE LAY OF THE LAND**

This article draws on more than three years of ethnographic research from 2018 to 2023 in the isolated mountain village of Briceño. Such extended fieldwork was essential for three reasons. First, it allowed me to build the trust needed to access insider political spaces and have my interlocutors be forthcoming about corrupt practices and their own motivations. Second, it let me observe how state resources gradually changed the territory and villagers’ lives. I came to understand how campaign promises to improve roads or fix up homes were essential to local families’ hopes to scratch out dignified lives.

And third, it permitted me to understand how the cyclical nature of electoral politics informs political practice and allegiances. Indeed, while this article focuses on the March 2022 congressional elections, these elections are impossible to understand outside the elections that precede and follow them. It was in the campaign for the October 2019 mayoral election, which I also ethnographically observed, that Julián Bedoya established himself as godfather of the political team I describe in the first section, in part by securing them the Liberal Party nomination. This political team campaigned for him

in 2022 to repay this favor, strengthen their claim on resources he promised for the village, and show their strength in preparation for the upcoming 2023 mayoral campaign.

For most of my research (from 2018-2022), the village was split into two clearly delineated political groups, each associated with competing factions of the Liberal Party. The mayor from 2016 to 2019 Danilo Agudelo (better known as Cenizo) led the first. Their most consequential political godfather was Luis Pérez, governor of Antioquia from 2016 to 2019. This team backed a losing candidate in the 2019 elections (mayors are not eligible for reelection in Colombia) and in the 2022 congressional elections supported two of Luis Pérez's allies: Jhon Jairo Roldan for Senate and James Gallego for the House. Cenizo himself was preparing for another run at the mayor's office in 2023 before he was tragically murdered on the streets of Briceño in April 2022.

The second group, described in the introduction, was led by Wilmar Moreno, mayor from 2020 to 2023. Wilmar led Cenizo's successful mayoral campaign in 2015 before the two had a public falling out and Wilmar formed his own political group. Their main political godfather was Julián Bedoya, and in the 2022 elections they supported Bedoya's handpicked candidates Juan Diego Echavarría and María Eugenia Lopera.

Elections had become a critical element of each group's—and indeed the entire village's—efforts to eke out a living. Before a landmark 2016 peace agreement between the government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia guerrillas brought a coca substitution program to Briceño, the village economy had been based on the cultivation of coca (the raw material for cocaine). After coca disappeared, the local economy collapsed. State investment, greatly increased through the peace process, became essential to local livelihoods: machinery and cement to build and maintain the roads that farmers now depended on to ship legal agricultural goods to market, agricultural and home improvement programs, and the public jobs that constituted nearly the only decent-paying work in the territory. Being on the winning side of the mayoral election was necessary to access these resources, most of which were distributed at the mayor's discretion and used to reward political supporters. And as I will describe, mobilizing voters for the congressional elections was critical to the municipal administration's ability to call on their political godparents to direct state resources to the village.

In this high-stakes and competitive environment, maintaining ethnographic access to both groups represented a difficult balancing act. Indeed, given my repeated insistence that I would maintain neutrality, I was initially surprised at the extent to which different campaigns invited me to planning meetings, rallies in rural hamlets, and their WhatsApp groups. However, as time went on

and campaigns posted photos of me with their preferred candidate on social media, asked me to speak at their rallies (I either refused or spoke without professing support), or publicly referred to me as their campaign's 'international cooperation', I realized that they saw my presence as an advantage, the implicit endorsement of the white man from the USA. At the same time, once the 2022 congressional elections came around, my research participants were largely people I had known for four years and considered friends. My access, of course, was not as a fly-on-the-wall and I make no claims to objective detached observation –there is little doubt that I 'contaminated' the field, as my interlocutors engaged me directly. But rather than seeing this as a disadvantage, I follow other ethnographers in seeing my disruptive presence as productive of data (Levenson, 2022; Stuart, 2018): the ways they sought to draw me into their campaigns, their moral justifications in response to my naïve questions, and the comparison between what they told me they did, what I observed them doing, and what others accused them of.

### **“TRADING VOTES FOR PROJECTS”: *GESTIÓN* AND THE DISCOURSE BEHIND POLITICAL SUPPORT**

Two months before the political rally described in the introduction, the opposing political group holds its own rally for their candidates at a small kiosk outside town. Cenizo's political team has set up dozens of red plastic chairs, a green tarp to shelter attendees from the punishing pre-midday sun, and an elevated stage and sound system. 150 people crowd under the tarp. A half hour after the scheduled 11:00 start, Cenizo pulls up in his white SUV along with the candidate for the house of representatives James Gallego and Jhonathan Roldán, a departmental assembly member who is here to represent his uncle, senate candidate Jhon Jairo Roldan. The men wear identical white shirts with the names of both candidates and the message 'Cenizo Presente'. Luis Pérez, the political godfather behind this team, is also present –if not physically, on a different set of t-shirts. Two women circulate through the crowd with clipboards, wearing shirts that read 'Luis Pérez, President; Colombia, Think Big'. They are gathering signatures to get his name on the 2022 presidential ballot, in an election that will be held later this year.

An MC introduces the honored guests and announces their goal to get 2,500 signatures for Pérez from Briceño. He explains that the congressional elections are part of a greater project called 'Recuperating Dreams', a plan to recover control of the municipality from the political group that defeated them in 2019: "The first step is in 2022, to support the elections for the House and Senate. Then the next step, in 2023, is to take back the mayor's office and bring prosperity back to Briceño, with Cenizo. We can achieve this, thanks to our

political godfathers” –here he points to Gallego and Roldán–“who can bring great projects”.

Next to the stage, the MC announces, is “James Gallego, the right hand of Luis Pérez”. Though he has never held elected office, Gallego served as the Director of Public Utilities in Luis Pérez’s gubernatorial administration. He describes the projects he and Luis Pérez brought to Briceño from 2016 to 2019: aqueducts in two rural communities and 23 kms of paved roads.



Road paving, usually done on the steepest and most precarious stretches of rural roads, represents the most tangible benefit of state power for farming communities, allowing public transportation to reach their farms, protecting them from being stranded by periodic landslides, and reducing transport times and charges for agricultural goods.

He pivots from taking to giving credit. “When I was working with Luis Pérez, I had to put up with Cenizo, every day in my office, trying to get resources for Briceño. I don’t know the municipal history, but I’m sure no mayor has ever paved more kilometers”. He’s right. Very few of Briceño’s 230 kms of roads were paved before Cenizo (and Pérez as governor) took office in 2016.

Cenizo takes the place of honor as the last speaker. He explains that this congressional election is the first step in their mayoral campaign for 2023, a way to help put into office the men who will ensure that as mayor, he can access resources for the village: “Today, we’re trading votes for projects. If you need the projects, give us the votes. There are two fundamental topics: roads and homes. I spoke with Mr. Roldán, and I said, ‘I’ll help you with votes, and you help me with roads.’ And he agreed to give us 30 kilometers of road paving. And James Gallego is with Luis Pérez. If Pérez isn’t president, he will be governor. But even if he’s a bum in Parque Berrío (a park in Medellín with

a reputation for thieves and drug addicts), he can benefit me more than some senator (a reference, as everyone is aware, to Julián Bedoya). I spoke with James Gallego, and he will give us 400 home improvements”.

Home improvements are, following road projects, the second most important way in which public funds touch the lives of Briceño’s residents. It’s rare to find a rural home that has not received some form of publicly funded improvement, whether a concrete floor, the roof, the bathroom, or often the entire home. These programs depend on departmental or national funds and are distributed at the discretion of the mayor’s office, making them ideal to reward political supporters.

“We all have different abilities”, Cenizo continues, seeking a metaphor that will speak to his rural base. “If you’re picking coffee, you may fill the bucket and look over, and see that someone else has only picked half. People ask me, ‘where did you find the money to do those projects?’ It’s a gift. What they don’t accept, is that to look for money, for *gestión*, there’s no one better than Cenizo”.

When they engage voters, both national and local politicians repeatedly invoke their ability to engage in *gestión* to bring resources to the village. While these practices of favor trading may challenge dominant western conceptions of appropriate logics for resource distribution, they are not in themselves considered corrupt on a local level. They are, however, linked with corruption in two ways: first, in their implementation, as the execution of any project provides opportunities to steal; and second, in their interpretation, as community members assume that national –and local– level politicians trade projects not only for votes, but for their own share of the budget.

After the speeches end, people stand in line for the customary *sancocho*, a stew of pork, potatoes, yuca, and plantains that a team of four women have been preparing behind the kiosk. I sit with Albeiro, a longtime member of Cenizo’s political team, as we balance steaming hot Styrofoam bowls on our laps. He tells me that he’s supporting Cenizo because as mayor, he worked very hard to execute public works projects.

“You can tell”, he says, pointing to the former mayor’s recent-model SUV, an ostentatious car that stands out in this impoverished village.

“What do you mean?” I ask.

“It’s not a secret to anyone that if the mayor works, he gets his share. But the communities don’t care. If he paves from here to *Pueblo Nuevo* (a community 20 kms away on precarious dirt roads), no one will care if he makes some money for himself”.

Later in the day, I go to buy meat from my butcher Emilio, who was also at the event. I ask him what he thought.

“It seemed good to me” he says. “Because those señores were the *indicados* (the right people for the job), those who can help us get what we need”. He tells the story of when Luis Pérez visited Briceño in 2015 during his gubernatorial campaign, while Cenizo was simultaneously campaigning for mayor.

“Cenizo asked him in front of everyone for ten kilometers of *placahuellas*”, Emilio says. “And Luis Pérez said he would give him 20 kilometers. And he did it, too!”. He compares Pérez to an earlier gubernatorial candidate who promised to pave Briceño’s 30 km access road, but never followed through. Unlike Pérez, who delivers on his promises.

“If he steals a little bit is another matter”, he adds unprompted, laughing.

## THE STRUCTURE BEHIND THE DISCOURSE

Similar statements –some version of “they steal, but at least they deliver”– have been documented across the world expressing a collective resignation to corruption (Bechev 2014; Lazar 2005; Rosero Durango 2018; Sime Rendon 2016). However, when affirmed and understood in light of the godparent relationships and institutional structures through which state resources are distributed, these statements take on a distinct moral significance. Indeed, the relationships of Briceño’s political teams with their godparents trouble an assumption that is behind most critiques of corruption: that there is a direct and inverse association between the money lost through corrupt practices and the quantity of resources left behind to invest in the public good. From the perspective of the village, in fact, quite the opposite may be true. It’s not so much that his supporters forgive Cenizo’s ‘share’ or his shiny new car because they believe his claim that he is the best at engaging in *gestión* to bring state resources to Briceño. Instead, they understand that it is corrupt practices –emerging through and enabling relationships with his political godparents– that allow his successful *gestión*, ultimately bringing more resources and needed development to the village. By this logic, ‘they steal but at least they deliver’ becomes instead ‘they deliver because they steal’ –or at least allow others to do so.

Are these understandings of the logics governing resource distribution accurate? Let’s take, for example, the case of Luis Pérez, who even the rivals of Cenizo’s political team recognized had brought significant resources to Briceño. Pérez, I learned, has a nickname among the contractors that executed state projects like road paving under his watch –‘Luis 15’, a reference to the percentage kickback he demanded of them from each contract. In 2019, a detailed investigation on “The Sophisticated Mechanism of Corruption of Luis Pérez” found that he and key political allies created a public-private partnership known as Valor+ to bypass legal requirements for competitive

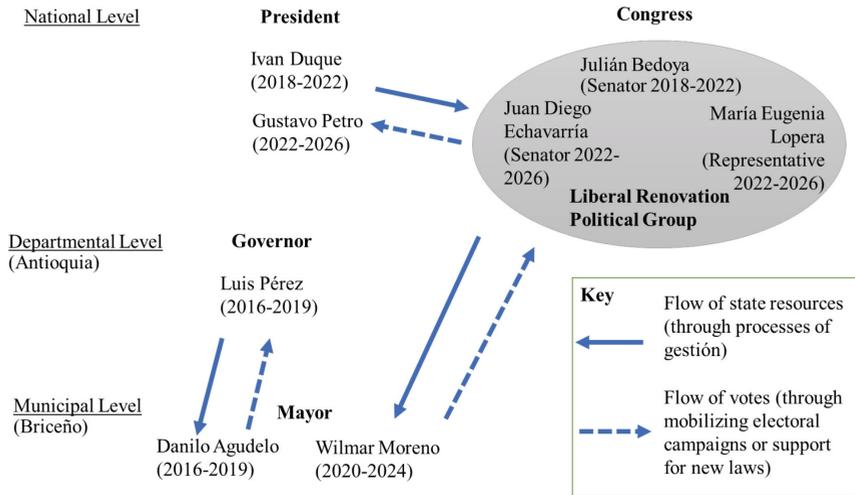
bidding processes and assign contracts worth millions of dollars to ‘strategic allies’ (Ávila and Salazar, 2019). In their execution, the report finds, these projects were subject to heavily inflated costs and millions of dollars that simply disappeared. Nevertheless, in municipalities like Briceño with mayors that were allied with Pérez, these projects brought needed development.

As governor of Antioquia, Pérez had access to a significant discretionary fund to execute projects. Legislators, however, do not. How, then, could congressional candidates from both of Briceño’s political groups promise development projects for the village? This, as a high-positioned insider who works with Julián Bedoya (the godfather of the village’s other political team) explained to me, represents a second process of *gestión*, hinging on a different set of reciprocal exchanges with the national executive branch –the president and the ministers they appoint.

This process begins during national presidential elections (which take place two to three months after congressional elections –most recently, May 2022 and a run-off the next month). Supporting the winning candidate during the campaign –including through mobilizing their local political teams in places like Briceño– facilitates access to both the president and their ministers. Once they take office, the new president seeks to build a majority in both the house and the senate who will vote to support their budgetary proposals and legal reforms. They do so in large part by approving projects for congresspeople –projects these congresspeople use to reward their own political godchildren and maintain their voting base.

The lead-up and aftermath to the 2022 presidential elections provide a perfect example. After supporting the successful presidential candidacy of right-wing Ivan Duque in 2018, in 2022 both Luis Pérez and Julián Bedoya supported Gustavo Petro, widely favored to become the first left-wing president in the country’s history. Did they have an ideological political awakening? Bedoya’s associate assured me this was not the case: “This is a game. Julian Bedoya accesses all the projects (for municipalities under his control) because he always supports the (presidential) winner. He’s never lost a campaign. So he always has the doors open. There’s no political ideology, the left and right don’t exist. The only thing that exists is benefit and convenience”. After Petro won, and even as the leadership of his own liberal party began pushing back against the administration’s reforms, Bedoya continued supporting the President, ensuring his continued access to national resources he could direct to his political godchildren as they prepared for the 2023 mayoral campaigns –and to support Bedoya’s simultaneous run at governor.

FIGURE 1.  
VISUALIZING THE FLOW OF RESOURCES AND VOTES THROUGH POLITICAL ALLIANCES AND GODPARENT RELATIONSHIPS



Source: The Author.

Even congresspeople who are not part of the president’s ruling coalition may access resources for their supporters through what’s known as *mermelada* (literally fruit jam), because of its use to sweeten political deals. *Mermelada* refers to resources national administrations trade to congresspeople –both projects for municipalities under their control and public positions they can use to reward their political supporters– in exchange for their vote for a particular initiative (Losada, 2019).

Ideology is not completely inconsequential in legislators’ voting decisions: many Colombians do vote based on political ideology and congresspeople can also access resources through other means, particularly if they are allied with the departmental governor. However, the destination of a significant portion of state resources –including not only public works projects but jobs, direct transfers of money, or different forms of state economic subsidies– is determined by these processes of *gestión*. And for many legislators, their chances of living up to campaign promises, rewarding their political godchildren, and maintaining their voting base (and corrupt practices) depends on their ability to carry out exactly what Cenizo called on Briceño’s electorate to do: trade votes for projects.

## THE MORAL INVALIDATION OF CORRUPTION: WHEN *GESTIÓN* FAILS

In the 2022 congressional elections, the political team that supported Bedoya's candidates had a significant advantage. While Cenizo's supporters discussed the projects he and his godparents had brought to the municipality from 2016 to 2019, Wilmar's team controlled the municipal administration, meaning real-time access to resources they could use to sway voters. Municipal employees organized days of institutional offerings in rural areas that included free haircuts, health check-ups, legal advice, and exercise classes; having gathered the crowd, they insinuated the services were thanks to their political godparents and told attendees how to vote. The mayor offered the use of the municipal excavator to perform road maintenance in particular communities in exchange for their support. He also told community presidents that if their populations didn't vote for his candidates (though individual votes are secret, the municipality has rural voting stations that make it possible to see which areas voted for whom), they would hurt his ability to engage in *gestión* and their communities would be excluded from future municipal resources. For families who pledged their support, members of their political team negotiated a variety of particularistic benefits drawn from municipal funds: roof repairs, indoor bathrooms, and aqueducts to bring water to their homes.

When election day came, the house and senate candidates supported by the municipal administration got 53% and 49% of the village's votes respectively, as compared to 18% and 21% for the godparents of Cenizo's team. This success extended past the village: María Eugenia Lopera (supported by Julián Bedoya) received the highest voting total for a candidate for the House of Representatives in Antioquia's history. How did she do it? Bedoya, members of his group told me, served as godfather to the administrations of 37 different municipalities in Antioquia (and had political teams in dozens of other villages). As in Briceño, each campaigned strenuously for his candidates.

But Bedoya's hold on the voters of Briceño would fade. While the administration had distributed some of the promised resources before the election, many they had committed to giving out after never materialized. Most consequential to the village was the paving of the entrance road, Lopera's promise that I describe in the introduction. By 2023, with Wilmar's administration in its final year, it became clear that this project would simply not happen.

With few public works they could point to, the popularity of both Wilmar as mayor and Bedoya's political allies as godparents cratered. The team that had campaigned for Bedoya's allies only a year earlier distanced themselves. Typical was this Facebook comment by a longtime member. In response to a post from Lopera, he wrote: "Briceño is waiting for what you promised us..."

and now you're ashamed to even show your face. You've made the mayor look bad. Where is the paving of the main road?... Remember the caravans we did for you, and the votes we gave you”.

Even Bedoya's group admitted it had lost its hold on Briceño, declining to support a candidate for the 2023 mayoral election. They claimed, however, that their failure to deliver on their promises was not their own fault, but rather due to Wilmar's poor administration as mayor. In fact, a close ally to Bedoya told me that they had done the *gestión* to approve the funds for multiple projects, but the municipality had failed to execute them after Wilmar impulsively fired the functionaries responsible for completing the needed paperwork.

Whatever the explanation, it was this failed *gestión* that conclusively established Wilmar, Bedoya, and Lopera as both corrupt and unworthy of votes within the village's collective political imagination. Ironically, their broken commitments actually meant less –not more– corruption, as opportunities to steal public resources disappeared alongside the promised projects. Stealing, however, was not the issue. Instead, for the moral evaluations of a village desperate for national-level resources, it was failing to deliver.

## CONCLUSION

Readers familiar with an extensive literature on vote-buying, pork barrel politics, and clientelist practices may be unsurprised by the paved roads, new roofs, and indoor bathrooms candidates in rural Colombia promise and often distribute to marshal electoral support (Auyero, 2001; Stokes *et al.*, 2013). However, simply identifying these resources is not enough to understand how they translate into votes and ultimately end up reproducing corrupt practices. Nor, alternatively, is describing cultural practices that authorize corruption or the different reasons voters may overlook it (Pavão, 2018; de Sardan, 1999). Instead, the case of Briceño suggests that a more satisfying explanation lies in an analysis that links institutional structures, political practices, and moral evaluations.

The critical institutional structure described here is the centralization of state resources, which poor rural villages depend on national and departmental-level politicians to access. Municipal political groups do so through practices of *gestión*, developing ‘godparent’ relationships with these politicians that are based on reciprocal favor trading and particularly their ability to mobilize local voters. These voters are often fully aware that both local politicians and their political godparents are capturing significant public resources. However, when election day comes, voters may reward rather than punish corruption when they understand these practices as enabling *gestión* to bring needed resources to the village. Indeed, it is only when candidates fail to deliver

that their corruption makes them unelectable. Villagers' moral evaluations of corruption, therefore, hinge not on what is stolen, but rather what is left behind.

For those interested in countering corruption in Colombia, it is an analysis that suggests reform should begin by targeting the institutional structures that make villages like Briceño beholden to powerful politicians who control resources and thus prevent voters from punishing corruption. But the basic model behind these empirical findings also travels outside Colombia.

We learn something new about corruption, I argue, when we interrogate how institutional structures for the disbursement of public resources lead to political practices that communities then morally evaluate with reference to their material needs. In linking institutions, practice, and meaning making, this model offers a more comprehensive way of understanding how and why distinct actors engage in, challenge, or accept corrupt practices. This is not an easy approach. Describing morally fraught political practices and collective efforts to make sense of them—and linking each of these to broader structures—requires prolonged and deeply embedded ethnographic research. However, in the face of decades of mostly-failed corruption reforms, this work becomes essential.

## REFERENCES

- Arellano-Gault, D., Trejo, L. and Rojas-Salazar, G. (2022). Deconstructing corruption through its aporias. *Public Integrity* 0(0), 1-16. doi: 10.1080/10999-922.2022.2123050.
- Asquer, R., Golden, M. and Hamel, B. (2020). Corruption, party leaders, and candidate selection: evidence from Italy. *Legislative Studies Quarterly* 45(2), 291-325. doi: 10.1111/lsq.12259.
- Auyero, J. (2001). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham, NC. Duke University Press.
- Ávila, A. and Salazar, E. (2019). *El Sofisticado Mecanismo de Corrupción de Luis Pérez*. Pares. Fundación Paz & Reconciliación.
- Bechev, D. (2014). *Turkey's Illiberal Turn*. London. European Council on Foreign Relations.
- Bocarejo, D. (2018). Thinking with (Il) Legality: The Ethics of Living with Bonanzas. *Current Anthropology* 59(S18), 48-59. doi: 10.1086/696160.
- Chaverra Colorado, F. (2019). Julián Bedoya, el 'cacique' inmune a los escándalos de corrupción. Las 2 orillas. Retrieved February 6, 2022 <https://www.las2orillas.co/julian-bedoya-el-cacique-inmune-los-escandalos-de-corrupcion/>
- Diamond, A. (2021). Pork Belly Politics: The moral and instrumental reasons clients donate to patrons in a rural Colombian mayoral election. *Qualitative Sociology* 44(1), 151-73. doi: 10.1007/s11133-020-09472-x.
- Doshi, S. and Ranganathan, M. (2017). Contesting the unethical city: land dispossession and corruption narratives in urban India. *Annals of the American*

- Association of Geographers* 107(1), 183-99. doi: 10.1080/24694452.2016.-1226124.
- Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. and Rivero, G. (2016). Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals. *Political Science Research and Methods* 4(2), 379-97. doi: 10.1017/psrm.2015.8.
- Garrido, M. (forthcoming). The Emergence of Corruption in the Cambodian Land Market. In *Sociology of Corruption*, edited by M. Garrido, N. Wilson, and M. Zaloznaya. Cambridge University Press.
- Garrido, M., Wilson, N. and Zaloznaya, M. (eds.) (forthcoming). *Sociology of Corruption*. Cambridge University Press.
- Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist* 22(2), 375-402.
- Hsu, C. (2001). Political narratives and the production of legitimacy: the case of corruption in post-Mao China. *Qualitative Sociology* 24(1), 25-54. doi: 10.1023/A:1026691329912.
- Jankowski, M., Juen, C.M. and Lewandowsky, M. (2022). Turning a Blind Eye on the Black Sheep: When Are Voters Loyal to Corrupt Politicians? *Acta Politica*. doi: 10.1057/s41269-022-00263-6.
- Kajsiu, B. and Grisales, Y. (2019). Neoservadurismo versus populismo socialdemócrata. Una comparación de los discursos anticorrupción de Iván Duque y Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial de 2018. *Estudios Políticos* (56), 123-47.
- Klašnja, M., Lupu, N. and Tucker, J. (2021). When do voters sanction corrupt politicians? *Journal of Experimental Political Science* 8(2), 161-71. doi: 10.1017/XPS.2020.13.
- Lazar, S. (2005). Citizens despite the state: everyday corruption and local politics in El Alto, Bolivia. pp. 212-28. In *Corruption: Anthropological Perspectives*, edited by D. Haller and C. Shore. Pluto Press.
- Levenson, Z. (2022). Delivery as Dispossession: Land Occupation and Eviction in the Postapartheid City. 1st ed. Oxford University Press New York.
- Losada, R. (2019). Las ventajas de la mermelada. *Razón Pública*. Retrieved June 23, 2023 (<https://razonpublica.com/las-ventajas-de-la-mermelada/>).
- Lyall, A. (2018). A moral economy of oil: corruption narratives and oil elites in Ecuador. *Culture, Theory and Critique* 59(4), 380-99. doi: 10.1080/14735784.-2018.1507752.
- Manzetti, L. and Wilson, C. (2007). Why do corrupt governments maintain public support? *Comparative Political Studies* 40(8), 949-70. doi: 10.1177/0010414005285759.
- Pavão, N. (2018). Corruption as the only option: the limits to electoral accountability. *Journal of Politics* 80(3), 996-1010. doi: 10.1086/697954.
- Pereira, C., Melo, M. and Figueiredo, C. (2009). The corruption-enhancing role of re-election incentives? Counterintuitive evidence from Brazil's Audit Reports. *Political Research Quarterly* 62(4), 731-44.
- Pierce, S. (2016). *Moral Economies of Corruption: State Formation and Political Culture in Nigeria*. Durham, Duke University Press.

- Rose-Ackerman, S. and Palifka, B. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- Rosero, D. (2018). Roba pero hace: máxima aspiración de la ciudadanía. *La Silla Vacía*. Retrieved June 20, 2023 (<https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/roba-pero-hace-maxima-aspiracion-de-la-ciudadania/>).
- Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime* 11(2), 261-78. doi: 10.1080/17440571003669258.
- de Sardan, J. P. O. (1999). A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies* 37(1), 25-52. doi: 10.1017/S0022278X99002992.
- Schilke, O. and Rossman, G. (2018). It's only wrong if it's transactional: moral perceptions of obfuscated exchange. *American Sociological Review* 83(6), 1079-1107. doi: 10.1177/0003122418806284
- Scott, J. C. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *The American Political Science Review* 63(4), 1142-58. doi: 10.2307/1955076.
- Sime, D. (2016). Roba, pero hace obra -Pragmatismo de la corrupción y corrupción del Pragmatismo. *Vox Juris* 32(2), 79-90.
- de Sousa, L, Hindess, B, and Larmour, P. (2012). *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*. Routledge.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. and Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stuart, F. (2018). Introspection, positionality, and the self as research instrument toward a model of abductive reflexivity. pp. 211-37. In *Approaches to ethnography: Analysis and representation in participant observations*, edited by C. Jerolmack and S. Khan. New York, NY. Oxford University Press.
- Torsello, D. (2011). *The Ethnography of Corruption: Research Themes in Political Anthropology*. 2. University of Gothenburg.
- Torsello, D. (2015). Corruption as social exchange: the view from anthropology. pp. 159-83. In *Debates of Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US, Political Corruption and Governance*, edited by P. Hardi, P. M. Heywood, and D. Torsello. London, Palgrave Macmillan UK.
- Wolf, S. and Schmidt-Pfister, D. (2010). *International Anti-Corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration and Culture*. Nomos.
- Zaloznaya, M. (2017). *The Politics of Bureaucratic Corruption in Post-Transitional Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaloznaya, M. and Reisinger, W. (2020). Mechanisms of Decoupling from Global Regimes: The Case of Anti-Corruption Reforms in Russia and Ukraine. *Demokratizatsiya* 28(1), 77-111.

# CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES EN CHILE: REDES SOCIALES, ASPECTOS ORGANIZACIONALES E INFORMALIDAD

## *CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS IN CHILE: SOCIAL NETWORKS, ORGANIZATIONAL ASPECTS AND INFORMALITY*

Emilio Moya Díaz\*

Javier Hernández Aracena\*\*

**RESUMEN:** Este artículo analiza de qué manera los aspectos organizacionales, la informalidad y las redes sociales originan y posibilitan la corrupción en gobiernos locales de la zona sur de Chile. Los municipios tienen una creciente importancia política, económica y social, ya que son la instancia más cercana para los ciudadanos; sin embargo, estudios de opinión pública destacan una alta percepción de corrupción en aquellos. A partir de una metodología cualitativa, se dialoga con la literatura sobre corrupción en la región según las dimensiones propuestas, enfatizando el diálogo con la tesis desarrollada por Meza y Pérez-Chiqués (2020) sobre la consolidación de la corrupción en el nivel local, criticando las miradas tradicionales sobre este fenómeno. Bajo este contexto, este artículo pretende contribuir a un análisis de la corrupción entendiéndola como una práctica social y organizacional, que opera a través de vínculos, y que coexiste con las instituciones formales sobre todo en contextos locales.

---

\* Profesor Asociado del Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Católica de Temuco, Chile. Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Director del Centro de Políticas Públicas, Ex Director de Estudios de Chile Transparente. Se especializa en estudio sobre corrupción, clientelismo, patronazgo e instituciones informales.

ORCID 0000-0001-9659-4170

Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco, Chile. [emoya@uct.cl](mailto:emoya@uct.cl)

\*\* Doctor en Sociología, University of Edinburgh. Profesor Asociado en el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Se especializa en Sociología Organizacional, Sociología Económica y Sociología del Conocimiento. Dirige el Doctorado en Estudios Sociales y Políticos en la Universidad Católica de Temuco.

ORCID 0000-0002-3824-1614

Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco, Chile. [jhernandez@uct.cl](mailto:jhernandez@uct.cl)

**Palabras clave:** *corrupción, gobiernos locales, vínculos sociales, organización, informalidad*

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

**ABSTRACT:** This article analyzes how organizational aspects, informality and social networks originate and enable corruption in local governments in the southern part of Chile. Municipalities have a growing political, economic, and social importance, since they are the closest entity for citizens, however, public opinion studies highlight a high perception of corruption in those. Using a qualitative methodology, we dialogue with the literature on corruption in the region according to the proposed dimensions, emphasizing the dialogue with the thesis developed by Meza and Pérez-Chiqués (2020) on the consolidation of corruption at the local level, criticizing the traditional views on this phenomenon. Under this context, this article aims to contribute to an analysis of corruption, understanding it as a social and organizational practice, which operates through links, and which coexists with formal institutions, especially in local contexts.

**Keywords:** *corruption, local governments, social ties, organization, informality*

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

## INTRODUCCIÓN

A finales del 2020, los medios de comunicación en Chile informaron un gran caso de corrupción que afectaría a distintos gobiernos locales del país. La indagación conducida por el Ministerio Público se denominó ‘Caso Luminarias’. En éste se acusa a la empresa Itelecom de entregar una serie de sobornos o pagos de facilitación a diversos actores para adjudicarse licitaciones del alumbrado público. De hecho, la fiscalía develó que existe un entramado de personas, que incluye operadores políticos que ellos llaman ‘gestores’, alcaldes y funcionarios municipales y del Ministerio de Energía, quienes habrían recibido sobornos a cambio de asegurar proyectos en municipalidades. Este caso grafica cómo la corrupción no es un acto individual como se lo ha definido tradicionalmente desde el derecho o la economía y que involucra una compleja organización de actores, procesos y redes.

Este artículo, producto de una investigación de tres años sobre corrupción en gobiernos locales en Chile que recopiló una serie de fuentes de infor-

mación cualitativa pretende aportar a la definición y análisis de la corrupción desde tres aspectos: vínculos sociales, aspectos organizacionales y la relación con la informalidad.

Se propone una aproximación de la corrupción desde un ámbito local ya que como plantean Meza y Pérez-Chiqués (2020) los estudios de la corrupción están dominados por estudios transnacionales y nacionales, descuidando las prácticas corruptas que se pueden observar mediante estudios contextuales. En este mismo sentido, dichos autores plantean que faltan estudios que analicen cómo la corrupción se consolida en contextos locales y se erige como un modelo alternativo de gobernanza. En efecto, la mayoría de los estudios se han centrado en estudiar las causas, prevalencia y los efectos de la corrupción a nivel nacional e internacional (Beeri y Navot, 2013), predominando estudios transnacionales, los cuales mediante la construcción de indicadores analizan comparativamente la incidencia de la corrupción (Treisman, 2007). Esto deriva en una comprensión limitada del fenómeno ya que impide ver sus particularidades y variaciones en niveles más locales, además del problema metodológico y conceptual de la relación entre percepción y realidad.

La corrupción aparece como un tema central en la agenda pública de diversos países, ya que genera impactos negativos en su desarrollo político, económico, social y cultural (Donovan, 1995; Boehm, 2005; Halim, 2008; Johnston, 2010; Rose-Ackerman, 2001). La corrupción, erosiona la confianza pública, aumenta la desconfianza hacia las instituciones (Segovia *et al.*, 2008), torna ineficientes las políticas públicas y los programas sociales. Además, genera mayor gasto y pérdida de los recursos estatales (Kaufmann, 2000) y aumenta los niveles de desigualdad material y simbólica. Más aún, la corrupción se torna importante en la medida en que observamos que en países en donde existe una alta percepción de ella, también se genera una alta insatisfacción con la democracia como forma de gobierno, ya que la corrupción se correlaciona de manera inversa a la confianza institucional (González, 2017). Sin embargo, se debe tener en consideración que se prefiere en el discurso político tradicional abordar otros temas relacionados tangencialmente a ella como transparencia, gobierno abierto o el acceso a la información pública (Figuroa, 2019).

Por estas razones, entender cómo opera la corrupción es un gran desafío. En primer lugar, porque apela a una conducta que frecuentemente es secreta y difícil de reconocer por parte de los actores que están involucradas en ella. Siguiendo a Balán (2011), este fenómeno opera en secreto. Asimismo, los factores que explican su invisibilidad se relacionan con el grado de tolerancia que las personas tienen sobre este tipo de prácticas tensionando el marco normativo-legal de cada país (Gil, 2008), ya que la corrupción no es comprendida de igual manera en todas las sociedades.

En segundo lugar, Villoria (2013), señala que existe una tendencia a definir corrupción desde una perspectiva valorativa, pues se le asocia al incumplimiento de deberes. Por ello, Gil (2008), destaca que analizar la corrupción es mucho más difuso de lo que se cree y que existen manifestaciones de ella en todos los sistemas sociales.

Finalmente, existe la tendencia a confundir la corrupción y relacionarla con otros fenómenos informales, entre ellos el clientelismo y el patronazgo. Aunque son distintos en términos conceptuales, en el ámbito local se pueden presentar de manera conjunta dificultando la tarea de diferenciarlos con precisión (Moya y Paillama, 2017).

Como respuesta a lo anterior, este artículo se propone entender la corrupción de manera abierta, entendiéndola como una práctica social que se manifiesta tanto las altas esferas del poder como los diferentes espacios institucionales, en el mundo de la vida y en la vida diaria (Mujica, 2005) y que involucra aspectos organizacionales, informales y vínculos sociales.

## DISCUSIÓN TEÓRICA

La corrupción hoy en día se entiende como un problema público (Pereyra, 2013) que ha sido analizado desde diferentes disciplinas. Holmes (2019), sostiene que las razones que explicarían el comportamiento corrupto son múltiples, éstas pueden ir desde razones puramente individuales, socioculturales y hasta estructurales. Sin embargo, las visiones que más han predominado han sido la económica y la jurídica. En ambas perspectivas, la corrupción se entiende como un comportamiento ilegal que buscan maximizar el bienestar individual (Fink y Boehm, 2011; Hodgson y Jiang, 2008). Esta concepción individualista del fenómeno, que bien podríamos denominar como tradicional dado su predominio en los estudios sobre este tema, tiende a simplificar en demasía el problema de la corrupción. Esta perspectiva parte del supuesto que los individuos son actores racionales que de forma deliberada e intencional cometen actos ilícitos e ilegales con el propósito de maximizar sus beneficios mediante la obtención de ganancias monetarias. Claramente esta perspectiva es insuficiente para dar cuenta de la complejidad del fenómeno corrupto.

Por ejemplo, desde la mirada jurídica, la corrupción se comprende como un acto racional que transgrede el marco normativo y jurídico imperante en un determinado territorio (Boniolo, 2013). Al considerarlo como actos ilegales realizados por individuos racionales que se aprovechan de las fallas y debilidades de los controles institucionales para obtener beneficios personales, no se les otorga importancia a otros factores que también tienen influencia en este tipo de comportamientos son minimizados (Huber, 2008) tales como las creencias, los valores, ciertos elementos subjetivos y de valoración personal,

sobre todo cuando los involucrados tienen algún grado de cercanía o amistad entre ellos. Es por esta razón que una porción importante de la literatura privilegia las condiciones personales de los individuos que originan o participan en prácticas corruptas, en desmedro de las lógicas que las explican (Muzio *et al.*, 2016), ya que se trata de un fenómeno mucho más complejo de lo que normalmente se cree y se describe (Gil, 2008).

Además, estas definiciones no permiten entender de manera completa aquellos actos en donde la corrupción se produce por una consecuencia no buscada de la acción y se excluyen motivaciones que no son movilizadas por un cálculo racional o un interés individual.

Otra manera de entender el fenómeno de la corrupción ha sido por medio del desarrollo de tipologías. Por ejemplo, autores como Gil (2008) y Villoria (2013) han desarrollado una clasificación en base a la legitimidad social que las personas otorgan a los actos corruptos. En esta tipología se encuentra: a) Corrupción blanca: son hechos de corrupción que ni las elites ni la ciudadanía condena como tal, b) Corrupción gris: son hechos de corrupción que son legitimados por un sector y condenado por el otro y c) Corrupción negra: son hechos en donde existe un consenso para su condena. En una línea que privilegia el robo de recursos públicos, Alonso y Garcimartín (2011), elaboran una clasificación en que asimilan la corrupción al robo y que considera la organización de la administración pública y las características de los funcionarios públicos. Un aspecto que las tipologías no consiguen analizar en su conjunto, son las diversas variables que pueden originar y consolidar la corrupción, por ejemplo, el sistema político, la legislación, el comportamiento de los ciudadanos y las sanciones, entre otras.

Un avance interesante en la definición de corrupción, que complementa los componentes legales y normativos que se promueven de esta, lo realiza Mujica (2005). Este autor critica los enfoques que conciben a la corrupción como un “epifenómeno político-económico sostenido en los incentivos y en las ambiciones políticas” (Mujica, 2005, p. 4). Para él, la corrupción es un acto social con lógica y sentido propio que adquiere muchas formas y que, por medio del lenguaje y prácticas, facilita un espacio para la sociabilización. Este espacio se caracterizaría por las constantes alianzas entre actores que permiten la implementación y movilización de estrategias y técnicas que sirven para la obtención de beneficios materiales y/o simbólicos por parte de los integrantes de aquellas. Asimismo, es un fenómeno que sobrepasa el ámbito público y que implica un entramado complejo que se extiende a distintos sujetos, negocios, actividades y funciones.

En relación a esto último, los aportes realizados por los estudios antropológicos han sido significativos en la medida en que han ayudado a mostrar

las diversas valoraciones y percepciones además de los múltiples significados que los individuos tienen sobre este fenómeno. En este sentido, estos estudios abogan por entender el contexto cultural y las normas y principios sociales que orientan a los grupos sociales en un determinado territorio, de este modo, lo que para algunos es corrupción para otro puede que no lo sea (Shore y Haller, 2005; Torsello y Venard, 2016).

Tratando de romper con esta lógica racional de la corrupción, la propuesta de este artículo es que la corrupción sea entendida como una práctica social que transgrede las normativas y los procesos formales de las instituciones y servicios públicos. En ella se obtienen bienes materiales y/o simbólicos que pueden ser producto de consecuencias no buscadas de la acción, opera por medio de una red de contactos basados en la confianza y por el intercambio de favores que se lleva a cabo mediante la interacción de los actores implicados en la red y puede además desprenderse de elementos propios de la estructura, estrategia y cultura de una organización. Desde este enfoque, el desarrollo de vínculos sociales, los aspectos organizacionales y la ruptura de los procesos formales se tornan elementos centrales en el análisis.

Entender el fenómeno de esta manera tiene dos implicancias, por un lado, permite sacar el énfasis excesivo en las dimensiones racionales y legales que han predominado en el estudio de la corrupción, y por otro, discutir la noción de la corrupción como un hecho objetivo y concebirlo como un fenómeno que se construye socialmente (Granovetter, 1985; Tanzler *et al.*, 2012) y donde el status de corrupción o mal comportamiento puede ser disputado desde el conocimiento local (MacLean, 2008), lo que releva la importancia de los estudios desde una perspectiva contextual.

## MÉTODOS

Se desarrolló una estrategia metodológica basada en un diseño no experimental, transversal y descriptivo. Se utilizaron técnicas de análisis cualitativo y análisis de información secundaria. La generación de información se realizó de manera progresiva. Ésta se inició con una revisión de documentos, específicamente, análisis de prensa, de las sentencias del Ministerio Público y dictámenes de la Contraloría General de los últimos 15 años para conocer las irregularidades que ocurren en los municipios, los actores y los montos involucrados y las características de los hechos señalados.

Luego, se aplicaron entrevistas aplicadas a autoridades municipales, funcionarios y a diversos *stakeholders* de la zona marco sur del país, en donde se identificaron las características de los vínculos sociales que posibilitan la corrupción, las motivaciones para participar en aquellas, el funcionamiento que presentan, los grados de legitimidad que alcanzan y la relación que esta-

blecen con los procesos formales. En total se realizaron durante el proyecto 140 entrevistas en profundidad.

La entrevista aplicada fue de tipo narrativa. Esta herramienta es una de las más utilizadas para la recolección de datos en estudios sobre la configuración de los agentes y estructuras de poder y de los procesos de decisión.

Anteriormente, señalamos que la corrupción no es un tema sencillo de estudiar, ya que su carácter ambiguo y secreto lo hace difícil de aprehender y retener. Además, es un tema que se relaciona con respuestas moralmente deseables y, por tanto, puede ser ocultado o subestimado en su descripción. Por estas razones es que, durante la aplicación del instrumento, no se preguntó de manera directa por la corrupción, sino que se indagó sobre situaciones consideradas corruptas que hubieran afectado la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas, profundizando a la vez en algunas dimensiones que se presentaron en la introducción del artículo.

## RESULTADOS

### *Vínculos sociales*

“Hay varios involucrados en varios procesos no es solamente una persona, tendría que verse involucrado todo el conjunto”. Esta cita expresada por un entrevistado en el trabajo de investigación que da origen a éste demuestra la importancia de los vínculos sociales en la existencia y funcionamiento de la corrupción.

Si bien, la importancia que éstos tienen para el surgimiento de este fenómeno ha sido resaltado por diferentes estudios (Huber, 2008; Moya y Dueñas, 2015; Bonolio, 2013), estos hallazgos necesitan una discusión teórica más profunda. En este sentido, Luhmann plantea que la corrupción puede ser explicada por la sobrevivencia de formas sociales “como las cadenas de reciprocidad, las amistades interesadas que se entablan como tales amistades interesadas, en las cuales los recursos de los subsistemas funcionales son enajenados para conexiones transversales y para el mantenimiento de la red misma” (Luhmann, 1998, p. 80). En otras palabras, son redes que funcionan en base a la reciprocidad y a la confianza que enajenan los recursos de los sistemas funcionales, en este caso de los gobiernos locales.

Al respecto, Boniolo (2013) agrega que las prácticas corruptas se constituyen en la interacción social y se sustentan en vínculos sociales. Efectivamente, las prácticas descubiertas en los gobiernos locales involucran valores, creencias y visiones del mundo que están constituidas e influenciadas por la posición que se ocupa en la estructura social. En este sentido, la corrupción se define por una construcción social basada en experiencias compartidas y en el intercambio de bienes, información, favores o atenciones que se repiten

en el tiempo. Además, estas experiencias están insertas en determinadas tramas de significado y modos de actuar que forman parte de relaciones de dominación y subordinación, es decir, relaciones de poder.

Lo anterior concuerda por lo descubierto por Meza y Pérez (2020) para el caso mexicano, en donde la corrupción se consolida mediante la inserción de redes con fines egoístas y el establecimiento de condiciones necesarias para su desempeño eficiente y efectivo. Estas condiciones serían la existencia de mecanismos de integración organizacional, opacidad en los procedimientos y un conjunto de controles y contrapesos débiles que existirían al interior de los gobiernos locales. En suma, desde este análisis también es posible afirmar que las redes son fundamentales para el funcionamiento de la corrupción, aunque éstas difieran en los actores involucrados y los objetivos que persiguen.

Lo relevante de las redes a nivel local es que se caracterizan por el constante flujo de bienes e información disponibles que pueden ser utilizados por sus miembros en diversas situaciones del ámbito cotidiano. La información se transforma en capital social el cual puede producir beneficios tanto públicos como privados. Es así que estas redes en contextos de escasez y vulnerabilidad económica o de baja estatalidad, aparecen como un soporte para solventar ciertas necesidades.

Lo central en estas redes es que en ellas se producen, de manera explícita e implícita, una serie de intercambios de favores entre los integrantes de la red. Esto concuerda con el estudio de Adler (2001) que argumenta que en “un intercambio continuo de favores que se dan, se reciben y se motivan dentro del marco de una ideología de amistad. Estos favores suelen ser burocráticos y generalmente consisten en un trato preferencial dado a alguna persona a costa de los derechos y prioridades de terceras personas” (p. 23). Dos aspectos claves se desprenden de esta definición, el principio de reciprocidad y la incorporación de elementos subjetivos de valoración.

La reciprocidad adquiere el carácter de obligatoriedad que queda implícita al momento de otorgar el favor, esto quiere decir, que el individuo que recibe un favor está obligado a devolverlo ya sea al instante o en forma posterior. Si el favor no es devuelto esa persona es sancionada por quién le concedió el favor y por los integrantes cercanos de la red. La devolución del favor se constituye como un deber moral. Si bien, Adler no vincula el intercambio de favores con la corrupción, puesto que lo entiende más como un sistema de ayuda solidaria entre individuos, se puede incorporar al análisis de la corrupción puesto que este fenómeno opera de manera similar en la esfera social. Sin embargo, también hay que precisar que no todo intercambio de favores implica un acto de corrupción, y aquí volvemos nuevamente a la ambigüedad del fenómeno, puesto que esto va a depender como se entienda en determinados

contextos, por tanto, se debe tener cuidado con esta interpretación. Aun así, se puede señalar que la reciprocidad proporciona una clave para profundizar en la comprensión del fenómeno, ya que posibilita entender que éste no es un acto solamente racional como lo sostiene la perspectiva económica, sino que existen otros elementos de tipo simbólico y subjetivo que están en juego y que pueden tener mayor relevancia que el interés individual (Lambsdorff, 2012).

Por otro lado, como se mencionó más arriba, el aspecto subjetivo también es relevante, ya que las redes que conforman la corrupción están compuestas por individuos que tienen distintos grados de confianza y lealtad. En términos de la ya clásica distinción de Granovetter (1973) en la red existen vínculos que, dependiendo de la intensidad de los mismo, se pueden clasificar en vínculos fuertes y vínculos débiles. Los vínculos fuertes agrupan las relaciones más cercanas de tipo familiares, en los cuales la interacción es constante, mientras que los vínculos débiles comprenden las relaciones más lejanas en los que la interacción no es tan frecuente en el tiempo, que en términos simples serían los conocidos. Sin embargo, estos últimos serían más importantes para aprovechar el flujo de información disponible en la red.

La corrupción a nivel local opera mediante redes que establecen mecanismos de inclusión y exclusión particulares. Éstos no se sustentan en procesos formales o estandarizados, sino que se sostienen en las relaciones de amistades y clientelares que establecen los individuos entre sí. En otros términos, el mecanismo funciona en base a la reciprocidad y la confianza. La ruptura de aquellas es capaz de privar a cualquiera de ser parte de la red. Específicamente, la exclusión convierte a un individuo en alguien a quien nadie conoce y por ello se ve incapaz de acceder a las prestaciones, bienes y servicios que estas redes pueden proveer. Como se puede apreciar, este mecanismo de inclusión/exclusión se instala en el plano de las actividades y las decisiones interpersonales, tal como señala Luhmann: “Tomar parte o quedar fuera, esa es la cuestión” (1998, p. 184).

Evidentemente, esto genera efectos negativos en la ciudadanía, ya que el acceso a recursos y/o servicios está determinado por la pertenencia a este tipo de redes. Esto es más notorio en el espacio local. Nuestra investigación en comunas caracterizadas por altos índices de pobreza y baja presencia estatal, muestra que el municipio es visto como la fuente laboral más importante de la comuna, al cual se puede acceder al apoyar a un determinado/a candidato/a para que si llega a ser electo/a tendrá que retribuir el apoyo recibido mediante un puesto laboral, alterando los procesos de contratación pública que establece la ley. Esto puede contribuir a la desigualdad social.

En otras palabras, los vínculos sociales que configuran la corrupción y que se basan en redes sociales de confianza y reciprocidad puede ser más fácil

para los agentes corruptos aprovecharse de la confianza de otros para cometer actos de corrupción. Por ejemplo, cuando un funcionario público o autoridad política utiliza su posición para beneficiar a alguien conocido o algún familiar, como es el caso del nepotismo.

Los vínculos sociales pueden promover la desigualdad. Las redes sociales pueden ser excluyentes. Por ejemplo, las redes de parentesco pueden favorecer a los miembros de la familia que tienen más recursos o poder. Esto puede contribuir a la desigualdad social.

Ahora bien, estos mecanismos de exclusión e inclusión son alternativos a lo que se desarrollan en el ámbito formal y que se establecen en distintos ámbitos de la sociedad. Además, al igual como lo señala Levi (2009), estas redes generan estructuras locales que son estables ya que tienen la capacidad de modelar y limitar estructuras y organizaciones más grandes y complejas. De hecho, para este autor, las relaciones más adecuadas para formar estructuras sólidas son aquellas que prosperan en condiciones de desigualdad; ya que a menudo estas sirven como medio de coordinación ante la ausencia de instituciones fuertes.

En resumen, en el contexto local, los vínculos y el capital social son importantes para el funcionamiento y la expansión de la corrupción. Según Peña y Sánchez (2008) este fenómeno se origina producto del nivel de confianza recíproca que caracteriza a los vínculos sociales en sociedades caracterizadas por la existencia de una amplia red de relaciones personales y de conocimiento mutuo. Estos vínculos dan forma a una estructura estable que en determinados momentos facilitan el quebrantamiento de las normas y/o leyes establecidas.

### ***La dimensión organizacional***

Otra fuente de literatura busca comprender la mala conducta en las organizaciones, siendo la corrupción un tipo de ella, desde las lógicas de las propias organizaciones más que desde características o cualidades morales de las personas o del sistema normativo en que se inserten. Pese a que existen mayores niveles de información, transparencia o mecanismos de control tanto a nivel público como privado se conocen casos de corrupción con gran frecuencia, lo que tendría sus bases en elementos centrales de la división social del trabajo en el mundo de hoy (Greve *et al.*, 2010). En general esta perspectiva describe y comprende cómo el comportamiento de las personas que integran una organización puede desviarse tanto de la ley, de las expectativas sociales y de lo que las propias organizaciones declaran o han definido (Vaughan, 1999; 2005). Si bien, la dimensión organizacional puede centrarse demasiado en la

organización y sus procesos, y dejar en un segundo los factores agenciales y sociales que también influyen en la corrupción, ésta puede generar estímulos u obstáculos para su desarrollo. Evidentemente existe una interacción agente-organización cuando estamos frente a un acto de corrupción.

Un aspecto crucial del fenómeno de la corrupción en organizaciones locales de Chile refiere a que las metas definidas dentro de ellas pueden incentivar la desviación respecto de las normas incluso si ello no implica un beneficio personal. Aunque esto parece más prevalente en organizaciones privadas altamente competitivas, en el sector público también existen situaciones en que las personas pueden incurrir en prácticas corruptas ya sea por obtener recompensas o prestigio, o porque se percibe como necesario para alcanzar las metas colectivas sobre la base de un posible bien superior (Balch y Lange, 2016; Larkin y Pierce, 2016). Esta perspectiva discute con la creencia tradicional respecto de que las prácticas corruptas van a contrapelo de las decisiones jerárquicas e institucionales, y que en muchos casos pueden ser directa o indirectamente consecuencia de éstas.

Desde el ámbito de los gobiernos locales en Chile, concluimos que las metas de desempeño, los bonos por gestión y/o el compromiso con los programas y gestión de los alcaldes pueden estar tanto en el origen como en el reforzamiento y ocultamiento de prácticas corruptas (Arellano y Castillo, 2019), no necesariamente por las definiciones estratégicas en sí, sino por la forma en que son apropiadas por las personas en sus contextos específicos.

Las organizaciones contemporáneas se caracterizan por su división del trabajo, y frecuentemente, por una estructura burocrática. Como destaca Weber (1958), la burocracia permite la administración bajo parámetros procedimentales y pretensiones de racionalidad, aunque no está exenta de problemas. Algunos, como la rigidez normativa, la sobre-especialización y la ambigüedad que puede desprenderse de las relaciones jerárquicas, pueden vincularse al problema de la corrupción.

Como se verá en la siguiente sección, la rigidez normativa que opera en la administración pública puede desencadenar prácticas corruptas, en la medida en que los equipos se ven obligados a buscar alternativas para poder ejecutar sus funciones, lo que comienza a ampliar la tolerancia hacia las desviaciones respecto de procesos y parámetros originales (Vaughan, 2005).

La sobre-especialización en las burocracias contemporáneas hace perder de vista el sentido del trabajo de los funcionarios. Se deja de ver el proceso completo y además comienza a ignorarse sistemáticamente lo que sucede en otras áreas de la organización. Ello genera espacios de ignorancia, tolerancia o indiferencia a situaciones de corrupción, e incluso, de justificación de prác-

ticas corruptas, en la medida en que las unidades buscan preservar sus propias lógicas y desconocen los efectos globales de sus acciones (Silver y Geller, 1978).

A su vez, las relaciones jerárquicas en un sistema de división del trabajo generan cierta ambigüedad en la medida en que las personas que toman decisiones habitualmente no son quienes se hacen cargo de ejecutarlas cotidianamente. Un elemento común en varias entrevistas es el involucramiento de los rangos superiores convirtiendo muchas veces estos comportamientos en política de la organización (Gabbioneta *et al.*, 2019). Así, la responsabilidad se diluye, en tanto las personas que ejecutan las acciones no las decidieron, y quienes deciden no se ensucian las manos.

Lo anterior se vincula con culturas organizacionales que normalizan o toleran la corrupción (Arellano y Castillo, 2019). Por una parte, las lógicas corruptas trascienden la cualidad moral de las personas involucradas, lo que pone en relieve cómo los procesos de socialización organizacional inciden tanto en la valoración de ciertos hechos como en la forma de llevarlos a cabo. Ello se refuerza cuando las personas aprenden de estas prácticas de integrantes destacados y respetados dentro de la organización (Abolafia, 1997).

También es relevante el uso del lenguaje, ya que permite atenuar el carácter corrupto de las prácticas. Varios casos de mala conducta en las organizaciones ejemplificados en el estudio de Chile se caracterizan por renombrar las acciones o consecuencias con expresiones neutrales o incluso con humor (Rosoff *et al.*, 2020). Ello contribuye a olvidar que se está ante casos de corrupción e, incluso, hacer aparecer estos actos como correctos.

En el caso de los municipios de Chile, los riesgos de corrupción organizacionales emergen en el proceso de trabajo de los gobiernos locales, incluyendo factores como el grado de verticalidad de la institución o sus distintas áreas, la ambigüedad de las funciones en los procesos de supervisión, la cultura de la organización, la existencia de triangulación con otras organizaciones. Por ejemplo, escaso control interno frente a compras que implican grandes sumas de dinero. Se termina decidiendo por medio de contratación directa, lo que genera discrecionalidad en la asignación del resultado de dichos procesos, baja claridad en los responsables de procesos críticos al interior de los municipios, lo que conlleva a que cuando ocurre una irregularidad, la imputación de responsabilidad quede difusa al interior de los gobiernos locales y regionales y dificultad para acceder a los decretos y resoluciones importantes por parte de funcionarios/as. Al interior de los gobiernos locales existen bajos niveles de transparencia hacia sus propios funcionarios/ias.

## ***La dimensión informal***

“Conviven las dos formas para relacionarse en los municipios”. Esta expresión señalada por un entrevistado demuestra que la relación que se establece entre lo formal e informal también es relevante para analizar la corrupción.

La corrupción se asocia a lo informal (Lomnitz, 2003), siendo muchas veces equivalente funcional de aquello (Portes y Haller, 2004) o bien apareciendo como un elemento disfuncional (Stinchcombe, 2001). Bajo este contexto, la corrupción puede ser entendida no solamente como una práctica ilegal, sino que también como una institución informal. Las instituciones informales pueden ser entendidas como “reglas sociales compartidas, en general no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados” (Helmke y Levitsky, 2004, p. 727). Bajo este contexto, la corrupción es una institución informal no solamente por ser una forma alternativa de realizar acciones, sino que también, genera expectativas, normas esperadas de comportamiento y sanciones para quienes no la cumplan (Espinoza y Barozet, 2018). Aspectos que sustentan las estrategias de exclusión e inclusión que fueron discutidas anteriormente.

Desde la tipología de O’Donnell (2004) la corrupción a nivel local puede ser entendida como aquellas prácticas informales denominadas ‘zonas cafés’. Éstas son prácticas informales mediante las cuales, sin infringir una norma legal, se adultera el aparato público a favor de intereses particulares. Ahora bien, lo interesante de esta aproximación es que nos permite identificar diferentes tipos de corrupción, en cuanto las instituciones informales pueden variar en sus formas dependiendo del contexto e inciden en distintos niveles de las organizaciones formales a través de diferentes prácticas como lobby no regulado, influencia en procesos electorarios y designación de cargos fuera de los procesos regulares (Barozet, Espinoza y Ulloa, 2020).

Existen múltiples causas que se indican como relevantes en la formación de instituciones informales para el caso de gobiernos locales en Chile. Específicamente, se pueden identificar tres causas para el surgimiento de aquellas (Campos e Iglesias, 2002; Moya *et al.*, 2020). Las causas van a incidir en el funcionamiento y utilidad que los actores le asignan a la corrupción.

Una primera causa es la falta de distinción entre lo formal e informal. En efecto, mientras menos regulación exista hacia los funcionarios estatales, menos nítida es la distinción entre lo formal y lo informal, provocando que el Estado y sus instituciones sean vulnerables a actos de corrupción.

Una segunda causa es la falta de regulación estatal. Esta situación facilitaría el incumplimiento de las normas sociales, ya que al carecer de una autoridad legítima y legal que garantice el cumplimiento de ellas, será más fácil quebrantarlas. Ante esta ausencia de regulaciones las personas se orientan a

partir de sus vínculos sociales, creando normas de comportamiento que pueden ser más fáciles de cumplir que las formales (Moya *et al.*, 2020).

Una tercera causa es el exceso de regulación estatal sobre la vida social. La legislación y regulación estatal de las actividades formales, dada su complejidad y su magnitud puede inducir a las personas a realizar actividades informales debido a los altos costos de realización que éstas conllevan.

También, es importante analizar la relación que se establece entre la corrupción y los procesos burocráticos. En la investigación, no se devela un consenso sobre el carácter de dicha relación, por tanto, es un aspecto que se debe observar en cada contexto particular. De hecho, desde ciertas teorías institucionalistas de la corrupción señalan que existe una estrecha conexión entre los hechos de corrupción y las funciones que cumplen las instituciones, en algunos casos, aquella beneficia a la institución mientras que en otra la socava (Thompson, 2018).

Siguiendo a Portes y Haller (2004), los resultados muestran que la informalidad favorece la corrupción ya que permite la aparición y existencia de fuentes de acción alternas al sector formal, sobre todo cuando éste no puede generar suficientes empleos, servicios, programas, etc. Además, las actividades informales se convierten en una ventana de oportunidades para la obtención de bienes y servicios a más bajo costo.

Lo anterior coincide con lo que plantea Mujica (2005) quien sostiene que en el espacio político local más que contradecir lo legal y lo formal, la corrupción es un modo de dialogar con éstos, ya que ante los constantes conflictos, incertidumbres e inestabilidades que se producen en este espacio institucional se establecen redes corruptas que brindan seguridad, estabilidad y consistencia a los actores (o funcionarios) que integran este tipo de redes. Esto requiere que las prácticas de corrupción sean constantes puesto que de esta manera el sistema estructural se mantiene, por lo tanto, la corrupción necesita ser practicada y recreada para mantener la red. Así, nuevos funcionarios consideran importante ingresar o formar parte de esta red para desenvolverse y obtener beneficios al interior del municipio. En este sentido, ya no es el dinero el objetivo principal de los sujetos, sino que es más importante pertenecer a la red mediante la participación en prácticas corruptas que recrean su permanencia. De este modo, la corrupción deja de ser vista como un acto ilegal y se constituye como un modo de sortear las dificultades de este espacio institucional en diálogo con los procesos formales.

De hecho, Meza y Pérez-Chiqués (2020), en una línea similar, señalan que los gobiernos locales pueden suministrar un conjunto de oportunidades para facilitar la funcionalidad de redes con fines ilegales o ilegítimos. Dichas oportunidades, se asocian a inhibir a los denunciantes que puedan obstaculizar

los procedimientos de las redes informales, creando dinámicas de lealtad para involucrar la participación de funcionarios públicos e inhibir la denuncia de irregularidades o creando beneficios y sanciones para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción, entre otras.

Finalmente, cuando las habilidades para conducir políticas eficientes, identificar necesidades y solucionarlas por un tiempo determinado se encuentran debilitadas, pueden surgir ciertas instituciones informales en su reemplazo para solucionar algunas necesidades en el territorio. El problema es que estas instituciones informales también pueden ser monopolizadas y controladas por aquellos agentes que tienen mayor poder en los territorios, por tanto, pueden obtener más beneficios a su favor. Con lo cual el uso de las instituciones informales no implica necesariamente una mejor distribución de recursos o poder, sino que puede consolidar asignaciones discrecionales de los recursos, generando mayor inequidad.

Los resultados muestran que los procesos estandarizados que se implementan en las instituciones locales conviven con ciertas tradiciones, disposiciones de los actores sociales, quebrando lógicas de interacción y vínculos mediados muchas veces por reglas y normas formales. Existe la percepción por parte de los y las entrevistados/as que las herramientas que entrega la institucionalidad para vincularse con la ciudadanía son limitadas y estandarizadas, entonces, la interacción, el diálogo, la gestión y la canalización de la participación ciudadana se orienta por dinámicas más informales y su eficacia depende de la relación personal que establezca el concejal, el funcionario, con las distintas unidades, departamentos y personas que ahí trabajan.

Específicamente, se verifica que conviven procesos modernizadores implementados por el municipio o los gobiernos regionales y que tienen su validez en la normativa legal, de un lado, con procesos tradicionales del otro. En otras palabras, los gobiernos locales y los funcionarios se hacen cargo de implementar ciertas leyes instaurando una lógica formal, pero en el territorio existen prácticas informales que tensionan dicha lógica.

## **CONCLUSIONES**

Analizar la corrupción implica abordar una serie de dimensiones tales como los vínculos que la sostienen, los aspectos organizacionales, las estrategias que los actores desarrollan, las formas de intercambio que se realizan, los recursos y bienes que están en disputa y las formas de institucionalización que la limitan. Los aportes de Luhmann (1998), en su artículo sobre la exclusión e inclusión, de Adler (2003) en su trabajo sobre lo informal y formal, de Vaughan (1999) sobre la desviación y la mala conducta en las organizaciones,

o Bonolio (2013) nos ayudan a comprender de mejor manera este fenómeno, ya que como señala Arellano y Castillo (2019), el concepto de corrupción posee una carga valorativa que oscurece su comprensión.

La corrupción es un hecho social que involucra relaciones, intercambios, prácticas de institucionalización, todos elementos que reconfiguran, transforman, alteran los procesos formales que establecidos por organizaciones e instituciones. Además, genera problemas de exclusión e inclusión para quienes participan o no en ellas, favoreciendo la calidad de vida de algunos y perjudicando la de otros. La corrupción reduce complejidad y riesgos para algunos, mientras que para otros los aumenta (Moya, 2014). Pensemos, por ejemplo, en la distribución de programas sociales a quienes no le corresponde dicho beneficio. Así, tal como señalamos en la introducción, la corrupción puede aumentar la desigualdad económica y simbólica.

En definitiva, incorporar estas dimensiones de análisis ayuda a superar la mirada que analiza la corrupción solamente como el enriquecimiento ilícito de ciertos actores públicos, ya que como plantea Cartier-Bresson (1996) en ella existe un intercambio diverso que puede variar según el periodo en el que se produzca, el tipo de régimen político imperante, los montos involucrados, los sectores implicados y la valoración que se genere sobre aquella, ya que existen diversos grados de percepción y de tolerancia a la corrupción que hay que tener en consideración al momento de estudiarla. Por ejemplo, autores como Huber (2008) y Manchinelly (2018) han señalado que hasta fines de la década de los 80 se promovió la tesis de que la corrupción era funcional a los sistemas políticos y económicos de ciertos países, considerándola como un ‘mal necesario’. Desde los años 1990 la visión cambió puesto que nuevas investigaciones comenzaron a evidenciar el daño que provocaba para las democracias. Además, los actores no ven sus prácticas como corruptas, neutralizándolas moralmente con discursos de necesidad o costumbre generalizada (Granovetter, 2004).

Bajo este contexto, describir la corrupción desde la ilegalidad se torna insuficiente. En su reemplazo, el concepto de legitimidad, entendida de manera weberiana como la validez de un orden, parece más adecuado. Por ejemplo, Brea, Duarte y Vargas (2006) en un estudio sobre la pequeña corrupción concluyen que existen diferentes márgenes de tolerancia a la corrupción según la situación en la que se encuentren los individuos, ya que cuando la corrupción es cercana y favorece a un colectivo el nivel de tolerancia es mayor, pero cuando ésta es lejana y favorece a una minoría la tolerancia es menor. Por tanto, como plantea Gil (2008), los factores que explican el develar la corrupción se relacionan con el grado de tolerancia que las personas tienen sobre este tipo de prácticas. Éstas ponen en tensión el marco normativo-legal de cada

país. Asimismo, también es habitual encontrarse con casos en los que la ley sanciona o prohíbe ciertos actos, pero la sociedad igualmente los acepta a nivel práctico. Este tipo de conductas contradice las normas y sus valores generando una cultura del ‘cómo sí’ (Girola, 2005). Por estas razones, la corrupción es un concepto elusivo (Bonolio, 2013), ya que las personas no entienden la corrupción de manera unívoca, sino que para éstos las prácticas corruptas son evaluadas de manera diferencial, en el sentido de que éstas no siempre reciben el mismo juicio valorativo (tolerancia, justificación y condena).

Ahora bien, otro factor importante que tampoco puede quedar fuera de la comprensión de la corrupción, es el poder. Tal como plantea Sandoval (2015), aquella puede ser entendida como una forma de dominación social que se sustenta en un diferencial de poder en la que predominan ciertas prácticas tales como el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos necesarios para el bienestar social y el desarrollo de la sociedad.

Esta definición de Sandoval, nos alerta sobre otro punto desde donde se puede aportar. Específicamente, la hoy tenue distinción entre lo que se entiende como público y como privado. En esta línea Hodgson y Jiang (2008) sostienen que restringir la corrupción solo al sector público es objetable por varias razones: ignoran la realidad de la corrupción en la esfera privada, se generan problemas de clasificación debido a la poca claridad de definir la frontera entre lo público y lo privado, en algunos países, las instituciones pueden ser privadas mientras que, en otras, estas mismas pueden ser públicas y la corrupción no respeta fronteras sectoriales. Las redes inter-organizacionales, por ejemplo, son un espacio en que confluye lo público y lo privado.

Finalmente, una comprensión más compleja de la corrupción puede tensionar dos criterios que han sido promovidos en el estudio de aquella. Éstos son: el criterio normativo y el criterio lego (Bonolio, 2013). El primero hace referencia a aquello que la ley delimita como acciones que podemos hacer y cuales no desde el punto de vista de la legalidad. Por su parte, el lego involucra a las creencias y opiniones de la gente la cual es moldeada por la interacción cotidiana que tienen, incluyendo los medios de comunicación. El problema, radica que estas creencias no siempre pueden coincidir con el criterio normativo y explicaría ciertos desajustes entre la percepción y los hechos de corrupción.

## REFERENCIAS

- Abolafia, M. (1997). *Making markets: opportunism and restraint on wall street*. Harvard University Press.
- Adler, L. (2001). "El compadrazgo", reciprocidad de favores en la clase medio urbana de Chile. En L. Lomnitz (ed.). *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología Latinoamericana* (pp. 19-46). Porrúa.
- Adler, L. (2003). Globalización, economía informal y redes sociales. En J. García, y A. Barañano (coords.). *Culturas en contacto: encuentros y desencuentros* (pp. 129-146). Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- Alonso, J. y Garcimartín, C. (2011). La corrupción: definición y criterios de medición. En J. Alonso y C. Mulas-Granados (coords.). *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (pp. 21-42). Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D. y Castillo, M. (2019). *La resbaladilla de la corrupción*. Ciudad de México, CIDE.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina. Doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos* 20, 33-52.
- Balmaceda, G. (2013). *Los delitos funcionariales en la jurisprudencia*. Santiago de Chile, Thomson Reuters.
- Balán, M. (2011). La denuncia como estrategia: escándalos de corrupción en Argentina y Chile. *Desarrollo Económico*, 51(202/203), 163-187. <http://www.jstor.org/stable/23612380>
- Barozet, E., Espinoza, V. y Ulloa, V. (2020). Elite parlamentaria e instituciones informales en Chile. Nepotismo y clientelismo como formas de sustento del poder. *Revista Española de Sociología* 29(3), 595-609.
- Beeri, I. & Navot, D. (2013). Local political corruption: potential structural malfunctions at the central-local, local-local and intra-local levels. *Public Management Review*, 15(5), 712-739.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7(13), 245-263.
- Boniolo, P. (2013). *Las bases sociales y territoriales de la corrupción. Dominación y microrresistencia en un barrio del Conurbano Bonaerense*. Ediciones Luxemburg.
- Brea, R., Duarte, I. y Vargas, J. (2006). *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Campos, J. e Iglesias, N. (2002). *Informalidad y (sub) desarrollo*. Ediciones Cal y Canto.
- Cartier-Bresson, J. (1996). Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. *Nueva Sociedad*, (145), 110-125.
- Donovan, M. (1995). The politics of electoral reform in Italy. *International Political Science Review* 16(1), 47-64.
- Espinoza, V. y Barozet, E. (2018). Informal political institutions. En A. Farazmand (ed). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Figuroa, M. (2019). *La corrupción y sus significados. un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile*. Tesis de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

- Fink, H. y Boehm, F. (2011). Corrupción en la policía de tránsito. Una primera aproximación a través de entrevistas con taxistas colombianos. *Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 32(26), 67-85.
- Gabbioneta, C., Faulconbridge, J., Currie, G., Dinovitzer, R. y Muzio, D. (2019). Inserting professionals and professional organizations in studies of wrongdoing: The nature, antecedents, and consequences of professional misconduct. *Human Relations*, 72(11), 1707-1725.
- Gil, F. (2008). *La cultura de la corrupción*. Maia.
- Granovetter, M. (1973). La fuerza de los vínculos débiles. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Girola, L. (2005). *Anomia e Individualismo. Del diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*. Anthropos.
- González, R. (2017). *¿Malestares en Chile?* CEP.
- Greve, H., Palmer, D. y Pozner, J.-E. (2010). Organizations gone wild: the causes, processes, and consequences of organizational misconduct. *The Academy of Management Annals*, 4(1), 53-107.
- Halim, N. (2008). Testing alternative theories of bureaucratic corruption in less developed countries. *Social Science Quarterly*, 89(1), 236-257. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2008.00530.x>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional* 10(18), 55-80.
- Holmes, L. (2019). *¿Qué es corrupción?* Grano de Sal.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. IEP/Proética.
- Johnston, M. (2010). Assessing vulnerabilities to corruption: indicators and benchmarks of government performance. *Public Integrity*, 12(2), 125-142.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Lambsdorff, J. (2006). Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? En S. Rose-Ackerman (ed.). *International Handbook of the Economics of Corruption* (pp. 3-51). Edward Elgar Publishing.
- Levi, J. (2009). *Social Structures*. Princeton University Press.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Trotta.
- MacLean, T. (2008). Framing and organizational misconduct: a symbolic interactionist study. *Journal of Business Ethics*, 78(1/2), 3-16.
- Manchinelly, D. (2018). Notas en torno al análisis dramático de experiencias desiguales de corrupción a pequeña escala. *Estudios Sociológicos*, XXXVI (106), 189-210.

- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3) 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>
- Moya, E. (2014). *El estudio de la corrupción desde la perspectiva de la sociología económica: una propuesta*. Estudios de la Economía. <https://estudiosdelaeconomia.com/2014/06/30/el-estudio-de-la-corrupcion-desde-la-perspectiva-de-la-sociologia-economica-una-propuesta/>
- Moya, E. y Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos. *Revista Transparencia & Sociedad* 3, 13-28.
- Moya, E. y Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Moya, E., Fonseca, J., Rojo, F. y Hernández, J. (2020). Claves para entender lo que pasa en la Araucanía. Una aproximación hacia un fenómeno complejo. En A. Joignant, M. Garretón, N. Somma, T. Campos (eds.). *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2020*, (pp. 54-68). Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES.
- Mujica, J. (2005). Relaciones corruptas: Poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. *XVIII Concurso de Ensayos del CLAD Sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 1-41.
- Mujica, J. (2011). Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú. *Relaciones* 126(23), 87-117.
- Muzio, D., Faulconbridge, J., Gabbioneta, C. & Greenwood, R. (2016). Bad apples, bad barrels and bad cellars: a “boundaries” perspective on professional misconduct. En D. Palmer, K. Smith-Crowe, & R. Greenwood (eds.). *Organizational wrongdoing: key perspectives and new directions* (pp. 141-175). Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11), 11-31.
- Peña, J. y Sánchez, J. (2008). La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción. *Revista de Economía Mundial*, 22, 197-220.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Siglo Veintiuno.
- Portes, A. y Haller, W. (2004). *La economía informal*. Cepal, Políticas Sociales.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. Siglo Veintiuno Editores.
- Rosoff, S., Pontell, H. & Tillman, R. (2020). *Profit without honor: White-Collar crime and the looting of America*. Pearson.
- Sandoval, I. (2015). Enfoque de la corrupción ‘estructural’: Poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152.
- Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J. y Carvacho, H. (2008). Trust in political institutions in Chile: A model of the main components of trust judgments. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 9-60.
- Shore, C. y Haller, D. (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives*. Pluto Press.

- Silver, M. & Geller, D. (1978). On the irrelevance of evil: the organization and individual action. *Journal of Social Issues*, 34(4), 125-137.
- Stinchcombe, A. (2001). *When formality works*. The University of Chicago Press.
- Tanzler, D., Maras, K. y Giannakopoulos, A. (2012). The social construction of corruption in Europe: An introduction. En D. Tanzler, K. Maras, y A. Giannakopoulos (eds.). *The Social Construction of Corruption in Europe* (pp. 1-40). Ashgate. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Thompson, D. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 495-513.
- Torsello, D. y Venard, B. (2016). The anthropology of corruption. *Journal of Management Inquiry*, 25(1), 34-54.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10(1), 211-244.
- Vaughan, D. (1999). The dark side of organizations: mistake, misconduct, and disaster. *Annual Review of Sociology*, 25, 271-305.
- Vaughan, D. (2005). The normalization of deviance: signals of danger, situated action, and risk. En H. Montgomery, R. Lipshitz y B. Brehmer (eds.). *How professionals make decisions* (pp. 255-275). Lawrence Erlbaum Associates.
- Villoria, M. (2013). Corrupción pública. *Revista Eunomía*, 5, 159-167.



# LA GEOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN: EL ESPACIO Y LOS RECURSOS COMO FACTORES DE RIESGO PARA LA CORRUPCIÓN MUNICIPAL

## *GEOGRAPHY OF CORRUPTION: SPACE AND RESOURCES AS RISK FACTORS FOR MUNICIPAL CORRUPTION*

Daniel Zizumbo-Colunga\*

María del Pilar Fuerte-Celis\*\*

**RESUMEN:** La literatura en corrupción gubernamental ha hecho grandes avances teorizando las fuerzas culturales, psicológicas, sociales, e institucionales que influyen en la evolución del fenómeno. Sin embargo, se ha dicho menos sobre los factores estructurales que subyacen a la emergencia de la corrupción. El presente artículo tiene dos objetivos. El primero es teorizar sobre cómo las condiciones geográficas de los municipios pueden jugar un papel en la emergencia de la corrupción a través de la potenciación del valor neto y geoestratégico del territorio. El segundo objetivo es describir empíricamente distribución del riesgo geográfico que los municipios enfrentan de ser capturados por la corrupción. Para ello, usamos datos del gobierno mexicano para crear un índice de utilidad geográfica. Este artículo contribuye a la literatura sobre corrupción especificando los mecanismos causales por los que el espacio incentiva la corrupción. En términos empíricos presenta una medida original que –si bien necesita validación– abre las puertas para la evaluación empírica del vínculo entre corrupción y geografía.

---

\* Profesor investigador de Investigadores por México. Tiene una licenciatura en psicología por la UNAM, y una maestría y un doctorado por la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos. Sus líneas de investigación giran alrededor de la psicología política de la violencia y la discriminación. Ha escrito más de doce artículos académicos en revistas de circulación internacional.

ORCID 0000-0002-8712-6946

IxM del Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología

Correo dzizumbo@conahcyt.mx

\*\* 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

IxM CONAHCYT / Centro Geo

Correo mfuerte@centrogeo.edu.mx

Fuentes de financiamiento: Proyecto 171514, CONAHCYT.

**Palabras claves:** *geografía, corrupción, índice de utilidad geográfica, valor estratégico*

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

**ABSTRACT:** The literature on government corruption has made great advances theorizing the cultural, psychological, social, and institutional forces that influence the evolution of the phenomenon. However, less has been said about the structural factors underlying the emergence of corruption. This article has two objectives. The first is to theorize about how the geographical conditions of municipalities can play a role in the emergence of corruption through the enhancement of the geostrategic and net value of the territory. The second objective is to empirically describe the distribution of the geographic risk that municipalities face of being captured by corruption. To do this, we use data from the Mexican government to create a geographic utility index. This article contributes to the literature on corruption by specifying the causal mechanisms by which space incentivizes corruption. In empirical terms, it presents an original measure that –although it needs validation– opens the door for empirical evaluation of the link between corruption and geography.

**Keywords:** *geography, corruption, geographical utility index, strategic value*

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

## INTRODUCCIÓN

La corrupción –el abuso de poder para la apropiación de bienes públicos– es un fenómeno que ha ganado un lugar importante tanto en la agenda pública como en el mundo académico. Es usual que, al hablar de corrupción, en cualquier región del mundo, lo primero que se piense es en políticos de alto nivel y su enriquecimiento inexplicable. Sin embargo, ésta no debe reducirse a los titulares en los diarios que denuncian desvíos o fraudes de alto nivel. La corrupción puede ocurrir en muchos niveles e involucrar una gran diversidad de actores y comportamientos.

Debido a esta variabilidad, la corrupción puede tener efectos negativos que van desde la distorsión en la representación política, hasta la erosión de la libre competencia. Casos como Albania, Bulgaria e incluso Argentina, hacen claro que esquemas financieros opacos y prácticas corruptas en las negociaciones por crédito tienen un fuerte impacto en la pérdida de bienestar económico. Así

mismo, la experiencia de empresas transnacionales que salen de un país para buscar operar en entornos en donde no se aplican restricciones legales claras, sugieren que el incumplimiento del estado de derecho afecta más a regiones con sistemas anticorrupción menos efectivos (Estévez, 2005). Así mismo, en contextos donde existe más corrupción, se forman monopolios y carteles que manipulan los precios del mercado y distribuyen peores servicios a precios más caros. Esto, no sólo crea barreras de entrada a pequeñas empresas, profesionistas y emprendedores, sino que también priva a los más pobres de acceso a bienes y servicios de calidad (Argandoña, 2007; Dimant *et al.*, 2013).

Pero los efectos de la corrupción no son sólo económicos. Este fenómeno también impacta el ámbito político y social. La corrupción genera un desgaste en los lazos de confianza entre los ciudadanos y las instituciones. Esto, a su vez, contribuye a un entorno de falta de participación, apatía y crispación, lo que limita las posibilidades de una democracia participativa. En consecuencia, la corrupción favorece a la acumulación de poder, así como a la centralización, lo que favorece la impunidad (Estévez, 2005).

Adicionalmente, la corrupción puede tener un impacto en el ejercicio de los derechos humanos. En las sociedades con altos niveles de corrupción, no sólo se actúa en contra de quienes violan las normas, sino que frecuentemente se usa la ley para castigar a quienes amenazan a las élites políticas, sociales y económicas. Así, altos niveles de corrupción pueden llevar a violaciones sistemáticas de los derechos humanos que irían desde maltratos y detenciones arbitrarias hasta exclusión, acoso, persecución, desapariciones u homicidios (Andersen, 2018).

Quizá debido a la extensión del problema, a su profundidad y al hecho de que la corrupción afecta desproporcionadamente a sectores históricamente vulnerables (Ruiz, 2016), las ciencias sociales han buscado ir más allá de los efectos de la corrupción tratando de identificar sus determinantes. En este artículo buscamos contribuir a la literatura sobre corrupción persiguiendo dos objetivos. Primero, teorizar sobre cómo las condiciones geográficas de los municipios pueden jugar un papel en la emergencia de la corrupción a través de la potenciación del valor neto y geoestratégico del territorio. Segundo, partiendo de la presuposición de que existe un vínculo entre la geografía y la corrupción, buscamos describir empíricamente la distribución del riesgo geográfico que enfrentan los municipios en México a ser capturados por este cáncer a partir de datos públicamente disponibles. En otras palabras, buscamos contribuir a la literatura investigando las preguntas ¿Qué relación teórica guarda la geografía y la corrupción? y ¿Qué municipios tienen un riesgo geográfico más alto de caer en redes de corrupción en México?

El artículo se estructura de la siguiente manera. En las dos primeras secciones, abordamos los antecedentes teóricos del estudio, comenzando con los aspectos más generales y culminando con estudios que han establecido un vínculo indirecto entre la geografía y la corrupción. Posteriormente, nos adentramos en la propuesta teórica central del manuscrito en la cual se especifican los diferentes mediadores de la relación geografía-corrupción. En la cuarta sección, describimos los datos a analizar y especificamos cómo éstos se relacionan con nuestras suposiciones teóricas. Además, en la quinta sección, generamos un mapa de riesgo basado en los factores geográficos teóricamente vinculados con la corrupción municipal. Finalmente, en la sexta sección, concluimos destacando la relevancia de nuestro estudio tanto para académicos como para profesionales interesados en comprender y predecir la corrupción a nivel municipal.

## EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN

En un intento por capturar y comprender la corrupción han surgido diversas teorías que pretenden explicar el problema. Ya sea desde una perspectiva disciplinar o multidisciplinaria, estas perspectivas asumen que la corrupción es un fenómeno complejo que presenta diversos rostros y que emerge en diferentes contextos.

Desde una mirada individualista, la *teoría de la elección racional*, por ejemplo, concibe a los sujetos como actores racionales que intentan maximizar su utilidad individual en todo momento. De acuerdo con esta teoría, los ciudadanos, burócratas y funcionarios públicos llevan a cabo actos de corrupción porque los beneficios de estas acciones son superiores a sus potenciales costos. Desde esta perspectiva, aumentos en el monitoreo de la corrupción e incrementos en la severidad de las sanciones están asociados con reducciones en la prevalencia del fenómeno. Esta perspectiva, sin embargo, se centra en casos particulares en los que los individuos o grupos tienden a tener información completa, a actuar de forma egoísta, y a tener preferencias transitivas. Así mismo, tiende a generar predicciones que son consistentes con el comportamiento sin necesariamente dar cuenta de los mecanismos individuales que subyacen a ellas (De Graaf, 2007).

Para complementar las limitaciones de este paradigma, la *psicología cognitiva* ha desarrollado instrumentos y teorías que nos permiten comprender mejor la corrupción. Desde esta perspectiva, el foco principal está en entender cuáles son los factores que influyen el procesamiento de información necesario para la toma de decisiones durante los actos de corrupción. Es decir, en lugar de asumir la racionalidad de los actores, esta aproximación se enfoca en entender el comportamiento a partir de un aprendizaje respecto a lo que

es el mundo y cómo funciona. Desde esta mirada se busca comprender cómo algunos procesos cognitivos pueden afectar el comportamiento de los servidores públicos, a través de la forma en la que perciben y conceptualizan lo que están haciendo (Dupuy & Naset, 2018).

Así, una creciente tendencia en el estudio de la psicología cognitiva de la corrupción postula que muchos actos corruptos se cometen de manera intuitiva y no a partir de un razonamiento de los costos y beneficios asociados con sobornos y extorciones. Especial atención en este sentido han tenido las investigaciones sobre sesgos cognitivos, los cuales han demostrado poder modificar la percepción de los funcionarios públicos haciéndoles creer que acciones explícitamente corruptas son justificables (Zizumbo Colunga y Meza, 2021).

Combinando una mirada individualista con un entendimiento del contexto, una tercera aproximación a la corrupción ha venido de la psicología social. Desde este ángulo, una de las grandes teorías que han intentado explicar el fenómeno de la corrupción ha sido aquella que pretende verlo como un dilema social, es decir, una situación en la que los intereses a corto plazo de un individuo entran en conflicto con los intereses colectivos a largo plazo (Kobis, 2018). Esta propuesta intenta establecer una distinción entre la corrupción individual y la corrupción interpersonal. Para la primera, los actos de corrupción son aquellos donde el individuo por sí mismo ejerce algún abuso de poder con tal de satisfacer sus propios intereses, mientras que para la segunda el acto de corrupción es cometido por múltiples agentes con el propósito de conseguir intereses colaborativos.

Cabe resaltar que, desde la psicología social, la cultura desempeña un papel importante para la emergencia de la corrupción. Esto porque la aceptabilidad de la corrupción está determinada por valores y creencias compartidas dentro de sociedades, comunidades y organizaciones. Así, aparentemente, la existencia de una “cultura de la corrupción” puede tener sentido (Barr y Serra, 2010; Achim, 2016). Si bien es importante destacar que las *teorías culturalistas* ganaron popularidad en la segunda mitad del siglo XX, recientemente han sido criticadas fuertemente en términos teóricos y metodológicos (De Graaf, 2007). No sólo el culturalismo tiende a encasillar individuos a partir de correlaciones establecidas a niveles asincrónicos –falacia ecológica– también tiende a postular inferencias que son difíciles de sostener frente a otros factores exógenos (Seligson, 2002).

Pero más allá del culturalismo y enfocándose en unidades más amplias, un número importante de investigaciones han posado su mirada en la forma en la que la sociedad –en sí misma– favorece la corrupción dentro de grupos y organizaciones. Desde este ángulo, se ha propuesto el llamado ‘enfoque relacional’ cuya premisa fundamental es que los individuos se asocian con

otros debido a los posibles beneficios que pueden obtener de su asociación. A partir de este supuesto respecto a la función de la sociedad, como un intercambio de beneficios, han surgido dos modelos para comprender la corrupción: el horizontal y el vertical. El modelo horizontal se refiere a las relaciones sociales de largo plazo entre actores con lazos de amistad o familiares que les permiten lidiar con las instituciones ineficaces. El modelo vertical hace referencia a los intercambios en relaciones asimétricas como la de un patrón y sus empleados (Jancsics, 2014). Así, se distingue entre la corrupción colaborativa y las corrupciones de tipo extractivo y seductivo en la que individuos de diferentes jerarquías interactúan.

Otro tipo de explicación es la que ha ofrecido la sociología, basando su explicación en las *normas*. Estos marcos de referencia entienden que el comportamiento humano está moldeado por una serie de normas sociales que el individuo interioriza a partir de la vida en sociedad. Estas normas se refieren no sólo a los comportamientos que son socialmente aceptables, sino también a los que son deseables. En ese sentido, se destaca la existencia de subgrupos en la sociedad para quienes es lícito definir sus propias normas sociales para aprovechar la interacción social, mismas que pueden o no entrar en conflicto con las de otros grupos, o incluso con las normas más ‘generales’ (Jancsics, 2014).

Finalmente, un grupo de teóricos se han enfocado en estudiar la corrupción como una perspectiva *institucional*. Desde esta mirada, la corrupción institucional no tiene que ver con lo que un funcionario puede obtener como beneficio ilícito, sino más bien con la oportunidad de ejercer una mayor influencia que pueda beneficiar a su institución (Thompson, 2018). De tal forma, la corrupción tiende a emerger cuando la ganancia de un funcionario es más institucional que personal (los favores que un funcionario puede adquirir no son para sí mismo, sino que pueden ser utilizados en un rol institucional); si la ventaja que el funcionario otorga tiene que ver con cuestiones de acceso en lugar de acciones concretas; o si la relación entre ganancia y ventaja subvierten los procedimientos legítimos de la institución.

## GEOGRAFÍA Y CORRUPCIÓN

Entre esta diversidad de aproximaciones, algunos autores también han sugerido –de manera implícita– una posible interconexión entre la geografía y la corrupción. Una de las contribuciones más destacadas es aquella que aborda el papel de los recursos naturales en la economía, la llamada maldición de los recursos. A simple vista, la presencia de estos recursos podría considerarse benéfica para las regiones que los poseen, sin embargo, esto no siempre es así. Por ejemplo, Leite & Weidmann (1999) encontraron que en los países donde

existe una cantidad abundante de recursos naturales, existe un alto nivel de corrupción debido a que los gobiernos tienden a realizar cobros por rentas con el objetivo de buscar crecimiento económico.

Otros, sostienen que la abundancia de recursos conduce a la aparición de conflictos entre los actores que desean apropiárselos. Esta situación se ha visto con más frecuencia en los países no democráticos, y en aquellos en los que existe debilidad institucional e incapacidad estatal en la regulación de los recursos (Van Der Ploeg, 2011).

Bhattacharyya y Hodler, (2008), teorizan más específicamente las conexiones entre la geografía y la corrupción. A través de un modelo de teoría de juegos, estos autores estudiaron el incremento de la corrupción burocrática a partir de la búsqueda de ventajas, en la competencia de extracción y mercadeo de recursos muy específicos, como el petróleo y los minerales y concluyen que los países con recursos naturales tienden a la corrupción debido a las altas rentas impuestas, lo que es consistente con otras investigaciones (Kolstad y Søreide, 2009; Leite y Weidmann, 1999).

Si bien, estos estudios han contribuido significativamente en nuestro entendimiento de la corrupción, obvian que los recursos naturales pueden ser estratégicos, pues su acceso, transporte, distribución y consumo son limitados. Además, reducen el efecto de la corrupción a una asociación indirecta que pasa por la debilidad institucional o la laxitud en la disciplina impositiva, dejando de lado la conexión directa entre la geografía y la corrupción.

Otra aproximación —a la cual nos acercamos más directamente— ve el vínculo entre geografía y corrupción, como un resultado de los incentivos que llevan a las empresas en presionar (corromper) con éxito a los gobiernos locales a cambio de tener acceso a la explotación de bienes semipúblicos que aumentan la producción en su sector, pero que desvían la economía de su camino óptimo (Bulte y Damania, 2008; IIED, 2009; Knutsen *et al.*, 2017). No obstante, aún no está muy claro por qué exactamente sucede esto y en gran medida los autores, se han limitado a considerar a este fenómeno como la maldición de los recursos, más ligado con factores económicos que geográficos.

Una tercera rama dentro de este cúmulo de investigaciones, ha argumentado que la compleja dinámica de intercambio de recursos entre países crea incentivos para que los gobiernos, tejan redes de corrupción interna que les permitan atraer inversión y ganar dinero a través de la explotación ilegal de dichos recursos. Así, se ha encontrado, por ejemplo, que las exportaciones agrícolas tienden a disminuir la corrupción, mientras que las exportaciones de combustibles contribuyen a la corrupción (Goel y Korhonen, 2011), lo que sugiere, que el tipo de gobierno y recurso, además del lugar que un país

ocupe dentro de la cadena de producción incide en el nivel de corrupción. En otras palabras, la llamada maldición de los recursos depende, de los niveles de corrupción predominantes en la región. Por otra parte, Goel y Nelson (2010) tras un análisis econométrico realizado a 100 países, postulan que el alcance y el tamaño del gobierno son el mayor promotor o mitigante de la corrupción, aunque existen determinantes geográficos que pueden incidir en el fenómeno. De acuerdo con los autores, en términos geográficos, la densidad de población actúa como un mitigante de la corrupción.

De nuevo, si bien estas investigaciones han contribuido significativamente a nuestro entendimiento de la geopolítica mundial, se han enfocado más en las dinámicas entre países que en la forma en la que el espacio puede vincularse con la corrupción. Es decir, han dejado de lado la dimensión estructural de la geografía para enfocarse en la dimensión estratégica.

Además de la abundante literatura sobre los recursos naturales, existen también otras investigaciones que apuntan a la necesidad de buscar alternativas que puedan explicar la corrupción. Las autoras Doshi & Ranganathan (2019), por ejemplo, ofrecen una revisión crítica de las diferentes teorías sobre la corrupción desarrolladas en ámbitos académicos como la relación entre política y la economía y, señalan la necesidad de incorporar un punto de vista geográfico que permita realizar análisis de los discursos y de las prácticas que se realizan en instancias territoriales marcadas por la corrupción. No obstante, pese a lo interesante de la propuesta, siguen haciendo falta trabajos que se avoquen a este cometido.

En resumen, si bien no somos los primeros en considerar un vínculo entre la geografía y la corrupción, las teorías existentes se han enfocado en las instituciones como la causa próxima del fenómeno, han restringido su visión a una subsección de factores geográficos, o –de plano– han usado a la distribución espacial de las unidades subnacionales como una mera oportunidad para identificar el efecto causal de otras variables. Es por esto que, creemos que postular una teoría bien definida de la relación entre geografía y corrupción puede hacer una contribución significativa a nuestro entendimiento de ésta última. En la siguiente sección, describimos una teoría que vincula causalmente la utilidad geográfica y la corrupción. Tras hacerlo, definimos un índice que captura esta medida y que pensamos, contribuye a identificar los espacios subnacionales en donde la corrupción es más propensa a florecer.

## UNA TEORÍA GEOGRÁFICA DE LA CORRUPCIÓN

La geografía se refiere a la localización multidimensional de un objeto en el espacio (Haggett, 1994). Entender un municipio como un ‘objeto espacial’ implica considerarlo como una entidad geográfica con ubicación y caracterís-

ticas únicas. Esto es esencial para comprender cómo su ubicación influye en su desarrollo y dinámicas, ya que factores como su proximidad a fronteras o recursos naturales pueden ser determinantes (Artioli *et al.*, 2017; Ben Letaifa y Rabeau, 2013). Además, la geografía afecta la calidad de vida de los ciudadanos, y tener en cuenta estos aspectos es crucial para la planificación y el desarrollo (Van Der Ploeg y Poelhekke, 2017). Además, este enfoque permite identificar patrones y tendencias locales que son invisibles a nivel global, lo que facilita una comprensión detallada de problemas como la criminalidad, la salud, la educación y, por supuesto, la corrupción (Cozens *et al.*, 2019; Maguire-Jack *et al.*, 2021; Raftopoulou, 2017).

Proponemos que existen al menos dos dimensiones de la utilidad geográfica que son claves para entender la geografía de la corrupción, la utilidad natural y la utilidad estratégica. La primera, se refiere a los factores climáticos y medioambientales que pueden variar de una ubicación a otra. Los primeros son los recursos naturales vitales para la agricultura, la industria y la generación de energía que, como la abundancia de minerales, madera, agua dulce, suelos fértiles y recursos energéticos, pueden aumentar el valor natural de un municipio. Los segundos son los niveles barométricos, de temperatura y precipitación que hacen posible el establecimiento y éxito de los asentamientos humanos (Manivannan *et al.*, 2020). Un ejemplo clásico de la utilidad natural de un territorio es el del municipio de Fresnillo, Zacatecas donde se encuentran algunos de los yacimientos más grandes de oro y plata en México.

Existen varias razones por las que los recursos naturales pueden tener un efecto directo en la prevalencia de corrupción. Primero, la presencia de recursos naturales, como petróleo, minerales o tierras fértiles, que puede crear incentivos para que los políticos busquen beneficiarse personalmente, ya que el acceso a estos recursos puede ser lucrativo tanto a nivel individual como a nivel del municipio (Busse y Gröning, 2013). Así mismo, los recursos naturales pueden ser difíciles de supervisar y controlar adecuadamente, lo que facilita la corrupción ya que la extracción y explotación de recursos, especialmente en áreas remotas, a menudo requieren una supervisión minuciosa y costosa para prevenir el robo y el desvío de fondos (Rus, 2014). Finalmente, la explotación de recursos naturales puede generar ingresos inesperados y significativos para el municipio y estos ingresos pueden atraer la codicia de los funcionarios públicos, ya que pueden apropiarse de parte de estas rentas a través de la corrupción, desviando fondos o favoreciendo a empresas relacionadas con ellos.

La utilidad estratégica de un municipio, por otra parte, se refiere a la conectividad de un municipio en relación con la infraestructura de transporte, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos en el país, la posición de la loca-

lidad para acceder a los mercados nacionales e internacionales y su ubicación en la red internacional de flujo de personas, y a su potencial político, turístico y cultural. En este rubro existen muchos ejemplos de municipios que, a pesar de tener pocos recursos naturales –como Tijuana o Cancún– se constituyen como enclaves de altísimo valor debido a su posición estratégica.

Los municipios con ubicaciones estratégicas suelen ser centros de actividad económica, como importantes centros de transporte, zonas fronterizas o núcleos turísticos. Estas áreas a menudo atraen inversiones, comercio y turismo, lo que genera oportunidades económicas significativas (Li *et al.*, 2018). Los carteles empresariales, los políticos y los funcionarios públicos de alto nivel pueden ver estas oportunidades como una fuente de beneficios personales, lo que aumenta los incentivos para involucrarse en actos corruptos.

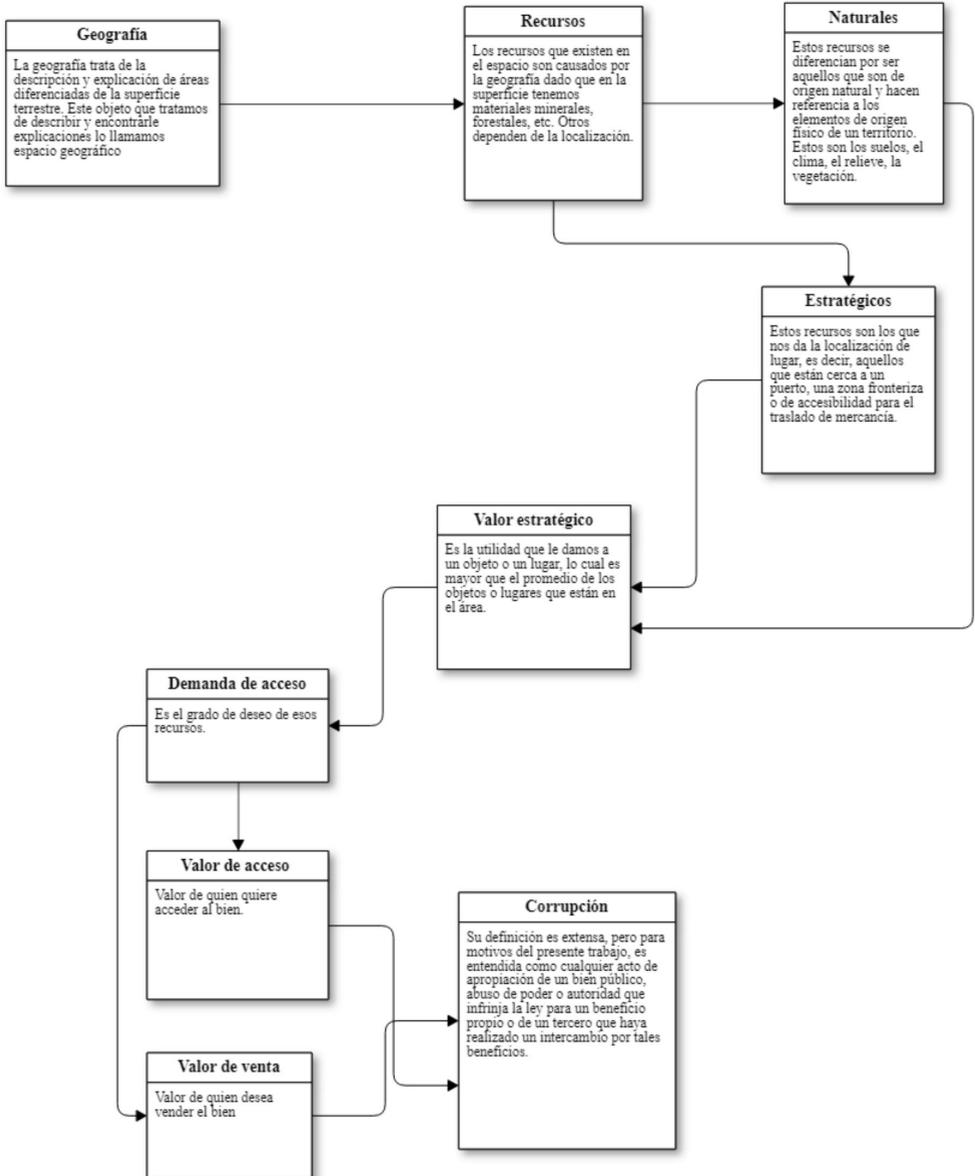
Igualmente, en municipios turísticos, como ciudades costeras o destinos históricos, la afluencia de turistas puede ser una fuente importante de ingresos a todos los niveles (Comerio y Strozzi, 2019). Por un lado, quienes buscan centralizar las ganancias de este fenómeno (hoteleros, taxistas, vendedores) tienen incentivos para ofrecer sobornos a funcionarios públicos para obtener favores que les permitan vencer a la competencia. Por otro lado, los políticos y funcionarios de alto nivel enfrentan incentivos para generar barreras de entradas que obliguen a los empresarios de todos los niveles a pagar rentas para poder beneficiarse de la industria turística (Garsous *et al.*, 2017).

En el mismo tenor, los municipios en rutas de migración o áreas de cruce fronterizo también pueden ser propensos a la corrupción. Por un lado, las presiones económicas y criminales generan un incremento en la demanda por migración que, combinado con un flujo distorsionado por políticas restrictivas, generan presiones para que los migrantes (y quienes les ayudan a cruzar las fronteras) estén dispuestos a pagar más para atravesar los municipios fronterizos. Por otro lado, la capacidad de administrar el flujo a través de la frontera ofrece oportunidades para que los funcionarios públicos busquen controlar actividades corruptas, como el contrabando o la extorsión (Ramos, 2002).

De la misma forma, hay que recordar que muchos municipios estratégicos lo son por su centralidad carretera. Por un lado, la inversión en infraestructura y desarrollo en áreas estratégicas puede involucrar grandes sumas de dinero. Los contratos de construcción y desarrollo a menudo son vulnerables a prácticas corruptas, como el soborno y el fraude por lo que esto puede llevar al aumento de la corrupción de alto nivel y a la formación de carteles enfocados a asegurar contratos para un número reducido de actores. Por otro lado, el tránsito de mercancías y personas –como el turismo y el tránsito fronterizo– puede constituir una fuente de ganancias para las poblaciones locales. En la medida en la que los funcionarios públicos municipales sostienen la llave para el acceso

a los beneficios económicos que los flujos carreteros generan, la centralidad carretera se vincula a la corrupción (Li *et al.*, 2018).

FIGURA 1.  
GEOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

En resumen (Figura 1), todo lo demás constante, las variaciones tanto en la disponibilidad de recursos naturales como en la posición estratégica de los municipios se traducen en diferencias en el valor subjetivo de las unidades geográficas para los actores sociales, económicos, y políticos (llamamos a este concepto *Valor Estratégico*). Estas diferencias en el *Valor Estratégico* de las unidades se traducen, en un mayor número de actores sociales y económicos deseosos de acceder a las mismas. Así, es de esperarse que, otras cosas constantes, un municipio costero con un clima más templado reciba más solicitudes de permisos de prestación de servicios turísticos que uno con una temperatura más fría. Asimismo, *ceteris paribus*, es de esperarse que una mayor cantidad de compañías mineras busquen permisos de extracción en municipios con yacimientos más abundantes.

Esta demanda, en turno, se traduce en un diferencial en el valor de ‘acceso’ y de ‘venta’ de las unidades. Por un lado, los actores que buscan explotar las características geográficas del territorio estarán dispuestos a pagar más por el acceso a ellas. Por otro, sabiendo que unas unidades son más valiosas que otras, los actores gubernamentales que controlan el acceso al territorio estimarán una mayor capacidad de extraer rentas del sector social y económico de las unidades con mayor valor estratégico.

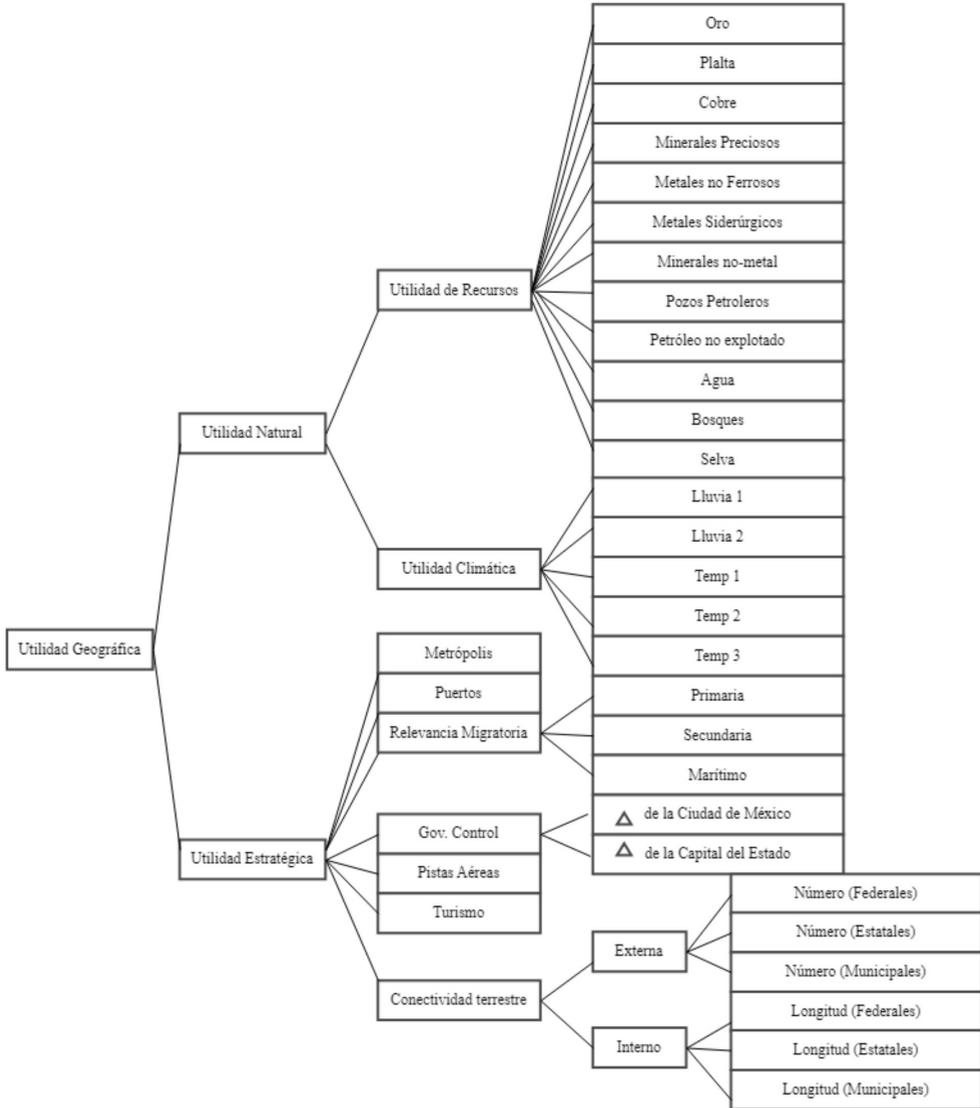
Así, como se puede ver en la Figura, las características geográficas de los municipios tienen una influencia en la corrupción que se expresa tanto mediante un proceso de abajo hacia arriba (sobornos) como mediante un proceso de arriba hacia abajo (extorsión). Es fundamental tomar en cuenta ambas presiones estructurales para identificar los municipios que se encuentran más cercanos a experimentar una consolidación de la corrupción.

## **MIDIENDO UTILIDAD GEOGRÁFICA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN**

La evidencia empírica ya brinda algo de apoyo por el modelo que se muestra arriba. Por ejemplo, Miller (2011), examinó la corrupción entre los reguladores forestales en Costa Rica. En base a una serie de entrevistas a profundidad a expertos anónimos, concluyó que los reguladores corruptos permiten el transporte ilícito de madera además de que facilitan a otros los procesos burocráticos, lo que promueve la tala ilegal. Similarmente, Sommer (2018), realizó un análisis estadístico donde empleó como variable dependiente a la deforestación y como variable independiente la corrupción. En línea con Miller (2011) encontró una relación entre la corrupción de alto y bajo nivel y la deforestación, sin embargo, también concluyó que elementos como el crecimiento rural y el crecimiento económico también tienen un impacto significativo. Es decir, ambos estudios sugieren que la geografía –en este caso los recursos forestales

subyacentes— juega un rol importante en la disposición de los actores económicos como de los gobernantes de entrar en arreglos corruptos.

FIGURA 2.  
ÍNDICE DE UTILIDAD GEOGRÁFICA



Fuente: Elaboración propia.

Si bien esta evidencia anecdótica brinda una base sólida sobre la cual avanzar, es preciso evidenciar que existe un gran vacío tanto en el nivel de corrupción que existe a través de los gobiernos municipales como en las diferencias en la utilidad geográfica de los municipios en México. A continuación, buscamos avanzar en definir y mapear esta última variable con el objetivo de

identificar zonas de riesgo y, al hacerlo, avanzar en un campo inexplorado para la geografía política mexicana.

En específico, utilizamos datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de la Secretaría de Energía (SENER), de la Secretaría de Turismo (SECTUR), así como del Instituto Nacional de Petróleo (INP), y de Casillas (2008) quien identifica los principales corredores migratorios que atraviesan el país. En la Figura 2 muestra la estructura general del índice y los dos subíndices principales (utilidad estratégica y utilidad natural) que lo componen.

Definimos la utilidad natural de un municipio como el valor de este en relación con los factores físicos que en él se encuentran. Así, el subíndice de utilidad natural está constituido por dos dimensiones: la utilidad de recursos y utilidad climática.

La utilidad de recursos es definida como la presencia de recursos físicos en el municipio. Ésta, agrupa a 12 indicadores relativos, es decir, indicadores que revelan la posición del municipio con respecto a otros municipios en una escala de 0 a 1. El municipio con un nivel más bajo toma el valor de 0 y el municipio con el nivel más alto el número 1. Los demás toman algún valor dependiendo de su distancia a los municipios con valores más extremos. Tres indicadores capturan la cantidad relativa de Agua dulce (*Agua*), recursos forestales (*Bosque*) y *Selva* en el municipio. Dos indicadores señalan la cantidad relativa de petróleo explotado (*Pozos petroleros*) y no explotado en municipio (*Petróleo no explotado*). Y siete indicadores capturan la cantidad de metales y minerales extraídos en el municipio en relación con otros municipios en el país. En la Figura 2 estos indicadores se definen de acuerdo al material extraído: *Oro*, *Plata*, *Cobre*, *Metales Preciosos*, *Metales no ferrosos*, *Metales Siderúrgicos*, y *Minerales no metálicos*.

La segunda dimensión –utilidad climática– incluye cinco indicadores relativos. *Lluvia 1* indica la cercanía cuadrática del municipio al municipio promedio con respecto a la cantidad de lluvia anual (como contra-indicador de lo seco y húmedo del municipio), *Lluvia 2* indica la cercanía cuadrática del mes más húmedo dentro del municipio con respecto al municipio promedio (como contra-indicador de inundaciones y sequías repentinas), *Temp 1* indica la cercanía cuadrática del municipio al promedio anual nacional de temperatura (como contra-indicador de lo amigable de la temperatura del municipio), *Temp 2* indica la cercanía cuadrática del municipio al mes promedio con menor temperatura (como contra-indicador de heladas repentinas), *Temp 3* indica la

cercanía cuadrática del municipio al mes promedio con mayor temperatura (como contra-indicador de golpes de calor).

Pasando a la sección inferior de la Figura 2 nos encontramos con el sub-índice de utilidad estratégica. Esta se define como la importancia geoestratégica del municipio para controlar el país económica y políticamente. Este sub-índice está compuesto por cuatro indicadores observados y tres dimensiones latentes. Los indicadores observados se relacionan con la localización del municipio dentro de una metrópolis, el número de puertos de altura dentro del municipio, el número de pistas aéreas dentro del municipio, y la posición del municipio como punto turístico. Las dimensiones relacionadas con el índice de utilidad estratégica se vinculan con la conectividad terrestre del municipio, su cercanía al control gubernamental, y la relevancia migratoria del municipio.

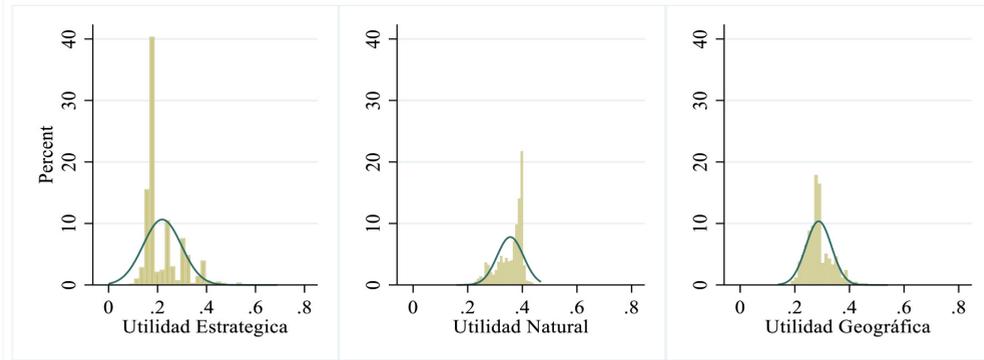
La relevancia migratoria del municipio está indicada por la posición del mismo dentro de un corredor migratorio primario, secundario o marítimo (de acuerdo a lo definido por Casillas, 2008), la cercanía al control gubernamental está indicada por la distancia relativa a la Ciudad de México y a la Capital del Estado, y la conectividad terrestre está indicada por dos subdimensiones: la conectividad externa y la conectividad interna.<sup>1</sup> La conectividad interna se indica por el número de carreteras federales, estatales y municipales que llegan al municipio y la conectividad externa se indica por la longitud de estas carreteras.

Es importante hacer notar que, aunque nos es imposible garantizar la exogeneidad del índice por completo, excluimos indicadores poblacionales y económicos que pudieran estar determinados por los niveles de corrupción y violencia en el municipio. En la Figura 3 se muestra la distribución tanto de los subíndices de utilidad natural y estratégica como de nuestro índice general de utilidad climática.

---

<sup>1</sup> De nuevo, los indicadores relativos son aquellos en los que el municipio más extremo (i.e. lejano) toma el valor de 1 y el municipio menos extremo (i.e. cercano) el valor de 0.

FIGURA 3.  
DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE UTILIDAD GEOGRÁFICA



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra en el primer panel de la Figura, el subíndice de utilidad estratégica ocupa un rango que va de 0 a 0.6892 con una media de 0.2191 y una desviación estándar de 0.0783.<sup>2</sup> Por su parte, el subíndice de utilidad natural ocupa un rango que va de 0.1581 a 0.4685 con una media de 0.3558 y una desviación estándar de 0.0481. Finalmente, la distribución de nuestro índice general de utilidad geográfica abarca un rango de 0.1374 a 0.5402 con una media de 0.2874 y una desviación estándar de 0.047. Como se puede apreciar, la agregación de ambos subíndices reduce su variabilidad entre 22 y 45% generando una distribución más próxima a la normal lo cual sugiere una reducción en el error de medición. Pero ¿Cómo se distribuye la utilidad geográfica de los municipios a lo largo del país? ¿Cuáles son las zonas con municipios de mayor valor geográfico y, por tanto, más propensas a estar expuestas a la captura de actores corruptos?

## RESULTADOS

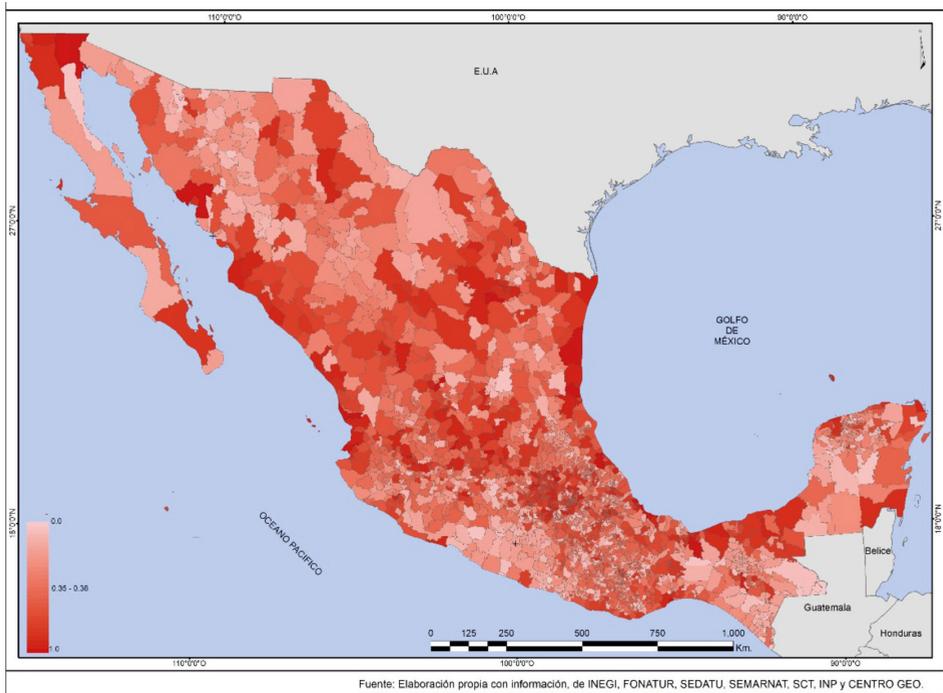
En el Mapa 1 graficamos la distribución espacial de nuestro índice de utilidad geográfica. Tonos de rojo más intenso señalan municipios de mayor utilidad geográfica. Tonos de rojo menos intenso señalan municipios de menor utilidad geográfica.

Como se aprecia en el Gráfico 1 y en el Mapa 1, las distribuciones de los índices y subíndices se centran en la parte baja de la distribución. Esto se debe a que es raro que un solo municipio simultáneamente acumule una gran variedad de recursos naturales y tenga una posición geográfica privilegiada. Dicho esto, sí que hay algunas regiones que destacan por su rol en la extracción

<sup>2</sup> Vale la pena recordar al lector que, dado que los indicadores observados toman valores entre 0 y 1, la distribución teórica de cada subíndice entra dentro de este rango.

de recursos minerales, su localización en las dinámicas de movilidad humana y de mercancías, y su centralidad política. En concreto, mediante un análisis de optimización de ‘regiones calientes’, identificamos seis áreas de alta relevancia geográfica. Estas son, la costa del pacífico central, el corredor Centro-Bajío, la intersección Campeche-Tabasco-Veracruz, el *sur de Coahuila*, la *costa de Tamaulipas*, y la zona más al norte de la península de Baja California como zonas de alta utilidad geoestratégica.

MAPA 1.  
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA UTILIDAD GEOGRÁFICA, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia.

Esto, por supuesto, no significa que los municipios que se encuentran en estas zonas tienen necesariamente mayor grado de corrupción municipal. Simplemente indica que, según el modelo teórico presentado en el Figura 1, están localizados en zonas en las que el contexto geográfico predeciría que existan los diversos incentivos para que los actores que buscan maximizar su utilidad se desvíen del estado de derecho. Así mismo, son las zonas en donde los factores resaltados por el modelo de Meza y Pérez-Chiqués (2021) se pueden ver estimulados y, en última instancia, emerger como factores que lleven a la normalización de la corrupción.

## CONCLUSIONES

A través de los años se han esgrimido diversos argumentos sobre los orígenes de la corrupción que van desde diferencias en la cultura ciudadana, hasta contrastes en los contextos en los que se desenvuelven los funcionarios públicos. En este artículo, describimos teóricamente la forma en la que la geografía puede sentar las condiciones en las que la geografía es más propensa a ocurrir. Tras hacerlo, reunimos datos provenientes de una amplia gama de instituciones para generar un índice de utilidad geográfica que nos permite identificar las zonas en las que es más probable encontrarnos con casos de corrupción burocrática y empresarial.

Desde luego, existen importantes limitaciones asociadas a este estudio. Por una parte, los datos, la desagregación y la clasificación de los datos (los recursos) no siempre respetan la unidad administrativa. En este estudio intentamos agregar lo mejor posible estos datos para caracterizar a los municipios individuales en nuestro índice. Sin embargo, existen otras posibilidades de agregación que podrían generar resultados diferentes.

Así mismo, en esta primera aproximación, hemos partido de una forma estructural específica del índice de utilidad geográfica. Sin embargo, otras formas de agregación estructural son posibles. Mas trabajo econométrico será necesario para validar el índice de forma precisa. En este trabajo simplemente intentamos plantear una primera aproximación al problema.

Nuestro estudio contribuye a la literatura poniendo a la geografía al centro de la discusión sobre el origen de la corrupción. Si bien entendemos que existen variables próximas que deben ser estudiadas e intervenidas a corto plazo —e.g. instituciones y capacidades organizacionales— para resolver los problemas de corrupción que tienen los países desarrollados y en desarrollo, también creemos que es fundamental entender las causas profundas del fenómeno.

Considerar el efecto de la geografía nos permitirá diseñar planes de acción preventivos para un combate focalizado a la corrupción. Más allá de pensar en la transparencia, se podría invertir, por ejemplo, en acciones de inteligencia focalizadas para prevenir la corrupción en zonas en donde ésta es más probable que ocurra. Además, utilizando los diferentes tipos de recursos podremos establecer análisis comparativos que nos permitan entender como la geografía está vinculada a la corrupción de diversas formas en diferentes contextos.

En esta misma medida, a través de una visualización espacial de la corrupción, podremos establecer inferencias y conformar regiones de contagio y dispersión del fenómeno y, de esta manera, enfocarnos a municipios críticos o que estén en riesgo de ser capturados por el crimen organizado. Desde la visión geográfica podemos establecer patrones territoriales que brinden a los tomadores

de decisiones herramientas metodológicas para focalizar acciones, sabes que desde la administración pública los recursos son escasos, así que establecer herramientas para tomas de decisiones es fundamental para conocer, prevenir y tomar acciones para combatir la corrupción.

En términos metodológicos, también es importante considerar la corrupción debido a su posición en el túnel de la causalidad. En la medida en la que las condiciones geográficas son exógenas a los gobiernos municipales pueden causar –al menos en parte– fluctuaciones en su estructura. Si bien esto puede ser usado como un instrumento para extraer relaciones causales entre otras variables (Acemoglu y Robinson, 2012), también significa que cualquier correlación social, económica, o política derivada de datos observacionales resultará sospechosa independientemente del número de observaciones involucradas. Así, tener en cuenta la geografía es crítica no solo en si misma sino también para identificar la capacidad explicativa de otras variables para entender la corrupción.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (M. G. Madera, trad.). Deusto.
- Achim, M. V. (2016). Cultural Dimension of Corruption: A Cross-Country Survey. *International Advances in Economic Research*, 22(3), Article 3. <https://doi.org/10.1007/s11294-016-9592-x>
- Andersen, M. K. (2018). Why Corruption Matters in Human Rights. *Journal of Human Rights Practice*, 10(1), 179-190. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huy004>
- Argandoña, A. (2007). *La Corrupción y las empresas*. 07(21).
- Artioli, F., Acuto, M. y McArthur, J. (2017). The water-energy-food nexus: An integration agenda and implications for urban governance. *Political Geography*, 61, 215-223. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.08.009>
- Barr, A. y Serra, D. (2010). Corruption and culture: An experimental analysis. *Journal of Public Economics*, 94(11), 862-869. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.006>
- BenLetaifa, S. y Rabeau, Y. (2013). Too close to collaborate? How geographic proximity could impede entrepreneurship and innovation. *Journal of Business Research*, 66(10), 2071-2078. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.02.033>
- Bhattacharyya, S. y Hodler, R. (2008). Natural Resources, Democracy and Corruption. *Department of Economics -Working Papers Series*, Article 1047. <https://ideas.repec.org/p/mlb/wpaper/1047.html>
- Bulte, E. y Damania, R. (2008). Resources for Sale: Corruption, Democracy and the Natural Resource Curse. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1), Article 1. <https://doi.org/10.2202/1935-1682.1890>

- Busse, M. y Gröning, S. (2013). The resource curse revisited: Governance and natural resources. *Public Choice*, 154 (1), 1-20. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9804-0>
- Casillas R., R. (2008). Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Migración y Desarrollo*, 06(10), 157-174. <https://doi.org/10.35533/myd.0610.rcr>
- Comerio, N. y Strozzi, F. (2019). Tourism and its economic impact: A literature review using bibliometric tools. *Tourism Economics*, 25(1), 109-131. <https://doi.org/10.1177/1354816618793762>
- Cozens, P., Love, T. y Davern, B. (2019). Geographical Juxtaposition: A New Direction in CPTED. *Social Sciences*, 8(9), Article 9. <https://doi.org/10.3390/socsci8090252>
- De Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1/2), 39-86.
- Dimant, E., Krieger, T. y Meierrieks, D. (2013). The effect of corruption on migration, 1985-2000. *Applied Economics Letters*, 20(13), 1270-1274. <https://doi.org/10.1080/13504851.2013.806776>
- Doshi, S. y Ranganathan, M. (2019). Towards a critical geography of corruption and power in late capitalism. *Progress in Human Geography*, 43(3), Article 3. <https://doi.org/10.1177/0309132517753070>
- Dupuy, K. y Neset, S. (2018). The cognitive psychology of corruption. Micro-level explanations for unethical behaviour. *U4 Issue*, 2018:2. <https://www.cmi.no/publications/6576-the-cognitive-psychology-of-corruption>
- Estévez, A. M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (29), Article 29. <https://doi.org/10.37960/revista.v10i29.9840>
- Garsous, G., Corderi, D., Velasco, M. y Colombo, A. (2017). Tax Incentives and Job Creation in the Tourism Sector of Brazil's SUDENE Area. *World Development*, 96, 87-101. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.034>
- Goel, R. K. y Korhonen, I. (2011). Exports and cross-national corruption: A disaggregated examination. *Economic Systems*, 35(1), Article 1. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2010.10.002>
- Goel, R. K. y Nelson, M. A. (2010). Causes of corruption: History, geography and government. *Journal of Policy Modeling*, 32(4), 433-447. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2010.05.004>
- Haggett, P. (1994). *Geografía: una síntesis moderna*. Omega.
- IIED, I. I. for E. and D. (2009). *Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD)*. International Institute for Environment and Development. <https://www.iied.org/mining-minerals-sustainable-development-mmsd>
- Jancsics, D. (2014). Interdisciplinary Perspectives on Corruption: Interdisciplinary Perspectives on Corruption. *Sociology Compass*, 8(4), 358-372. <https://doi.org/10.1111/soc4.12146>
- Knutsen, C. H., Kotsadam, A., Olsen, E. H. y Wig, T. (2017). Mining and Local Corruption in Africa. *American Journal of Political Science*, 61(2), Article 2.
- Kobis, N. (2018). *The Social Psychology of Corruption*. Michelsen Institute.

- Kolstad, I., & Søreide, T. (2009). Corruption in natural resource management: Implications for policy makers. *Resources Policy*, 34(4), Article 4. <https://doi.org/10.1016/j.resour-pol.2009.05.001>
- Leite, C. y Weidmann, J. (1999). Does mother nature corrupt?: *International Monetary Fund*. <https://digitallibrary.un.org/record/400842>
- Li, K. X., Jin, M. y Shi, W. (2018). Tourism as an important impetus to promoting economic growth: A critical review. *Tourism Management Perspectives*, 26, 135-142. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2017.10.002>
- Maguire-Jack, K., Korbin, J. E., Perzynski, A., Coulton, C., Font, S. A. y Spilsbury, J. C. (2021). How Place Matters in Child Maltreatment Disparities: Geographical Context as an Explanatory Factor for Racial Disproportionality and Disparities. En A. J. Dettlaff (ed.). *Racial Disproportionality and Disparities in the Child Welfare System* (pp. 199-212). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-543-14-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-543-14-3_11)
- Manivannan, A., Chin, W. C. B., Barrat, A. y Bouffanais, R. (2020). On the Challenges and Potential of Using Barometric Sensors to Track Human Activity. *Sensors*, 20(23), Article 23. <https://doi.org/10.3390/s20236786>
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption Consolidation in Local Governments: A Grounded Analytical Framework. *Public Administration, online first*. <https://doi.org/10.1111/padm.12-698>
- Miller, M. J. (2011). Persistent Illegal Logging in Costa Rica: The Role of Corruption Among Forestry Regulators. *The Journal of Environment & Development*, 20(1), Article 1.
- Raftopoulou, A. (2017). Geographic determinants of individual obesity risk in Spain: A multilevel approach. *Economics & Human Biology*, 24, 185-193. <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2016.12.001>
- Ramos, J. M. (2002). Seguridad pública fronteriza: Gestión, contexto y redefinición de políticas. *Frontera Norte*, 14(28), 47-81.
- Ruiz, Y. R. (2016). La corrupción y sus vínculos con el género, una aproximación al caso mexicano. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen V, número 2, julio-diciembre 2016*. <http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/1139>
- Rus, H. A. (2014). Corruption, conflict and the management of natural resources. *Economics of Governance*, 15(4), 355-386. <https://doi.org/10.1007/s10101-014-0148-3>
- Seligson, M. A. (2002). The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy. *Comparative Politics*, 34, 273-292.
- Sommer, J. (2018). Corrupt actions and forest loss: A cross-national analysis. *International Journal of Social Science Studies*, 6(10), 23-34. [doi:http://dx.doi.org/10.11114/ijsss.v6i10.3534](http://dx.doi.org/10.11114/ijsss.v6i10.3534)
- Thompson, D. F. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*, 21(1), Article 1. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>

- Van Der Ploeg, F. (2011). Natural Resources: Curse or Blessing? *Journal of Economic Literature*, 49(2), Article 2.
- Van Der Ploeg, F. y Poelhekke, S. (2017). The Impact of Natural Resources: Survey of Recent Quantitative Evidence. *The Journal of Development Studies*, 53(2), 205-216. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1160069>
- Zizumbo Colunga y Meza, O. (2021). *Flying Under the Radar: How Frames Influence Public Officials' Perceptions of Corruption* | SpringerLink. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11109-021-09745-3>

# ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN (CCI): UNA MEDICIÓN DE LAS CONDICIONES NECESARIAS

## *CORRUPTION CONSOLIDATION INDEX (CCI): A NECESSARY CONDITIONS MEASUREMENT*

Aldo Adrián Martínez-Hernández\*

**RESUMEN:** La investigación se pregunta ¿cuál es el nivel de consolidación de corrupción en los gobiernos municipales? El objetivo del estudio es medir el nivel de consolidación de la corrupción de los municipios mexicanos, para lo cual, se propone un nuevo indicador: *índice de consolidación de corrupción* (CCI). El CCI intenta capturar objetivamente las condiciones necesarias: institucionales y contextuales que favorecen a una mayor consolidación de la corrupción a nivel municipal. El artículo hace uso de metodologías cuantitativas (métodos estadísticos y análisis espacial) con información obtenida de fuentes primarias como bases de datos institucionales y encuestas ciudadanas. La investigación concluye con una tipología de sistemas subnacionales fundamentada en los componentes analíticos del CCI, con lo cual se aporta al entendimiento de la corrupción municipal bajo un marco metodológico que puntualiza la observación comparativa en realidades subnacionales disímiles.

**Palabras clave:** *marco de consolidación de corrupción (CCF), índice de consolidación de corrupción (CCI), corrupción, gobiernos locales*

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

---

\* Doctor y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A.C, México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. *Postdoctoral Research Fellow* en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) Región Centro. ORCID 0000-0002-2130-6901

*Postdoctoral Research Fellow* en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) Región Centro. aldo.martinez@cide.edu

Fuente de Financiamiento: El presente artículo es producto de la estancia de investigación adscrita al proyecto "Consolidación de la Corrupción en Procesos Subnacionales de Política Pública" del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) Región Centro. En el marco de las estancias posdoctorales por México para el fortalecimiento de los Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) Modalidad 3 del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT).

**ABSTRACT:** The research asks what is the level of consolidation of corruption in subnational governments? The objective of the study is to measure the level of consolidation of corruption in Mexican municipalities, for which a new indicator is proposed: corruption consolidation index (CCI), which attempts to objectively capture the necessary conditions: institutional and contextual, that favor further consolidation of corruption at the municipal level. The article makes use of quantitative methodologies (statistical methods and spatial analysis) with information obtained from primary sources such as institutional databases and citizen surveys. The investigation concludes with a typology of subnational systems based on the analytical components of the CCI, which contributes to the understanding of municipal corruption under a methodological framework that points out the comparative observation in dissimilar subnational realities.

**Keywords:** *corruption consolidation framework (CCF), corruption consolidation index (CCI), corruption, local governments*

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

## INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX la corrupción ha sido uno de los temas que han adquirido mayor relevancia en el estudio de los sistemas democráticos (Shacklock y Galtung, 2016). En este tiempo, diversos proyectos de investigación adscritos a centros, universidades, asociaciones civiles, además de múltiples instituciones y organismos internacionales han posicionado a la corrupción como objeto de análisis (Heinrich, y Hodess, 2011; Shacklock y Galtung, 2016; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007; Castro, Bonilla, Unda y Morán, 2022; Martínez-Hernández, Meza y Guerra, 2023).

A nivel comparativo, estos proyectos han establecido estrategias teóricas y metodológicas que han intentado aproximarse al fenómeno y a su medición. Entre las principales mediciones relacionadas a la corrupción sobresalen tres aproximaciones: 1) la percepción de corrupción a través de encuestas a ciudadanos y personas expertas (Ko y Samajdar, 2010); 2) la victimización de corrupción a partir de las denuncias ciudadanas; 3) a nivel macro se observan las relaciones susceptibles a actos de corrupción en los procesos de gestión gubernamental, contratos y asociaciones financieras (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007; Pérez-Chiqués y Meza, 2021).

Una de las estrategias que más ha dominado la agenda de investigación es la realizada por Transparencia Internacional (2022) quien desarrolló el

índice de percepciones de corrupción (CPI por sus siglas en inglés). El CPI es un indicador compuesto que captura las percepciones de corrupción en el sector público que expertos y ejecutivos de negocios advierten en 180 países. La medida utiliza una diversidad de instrumentos (encuestas) agregadas en una escala que va de 0 a 100 indicando de más a menos corrupto. Esta estrategia ha funcionado como un instrumento de alto valor empírico que permite entender el fenómeno desde una perspectiva global y comparativa. Otras mediciones han utilizado las percepciones de corrupción que la ciudadanía advierte sobre el sector público y sus instituciones capturadas por medio de encuestas no especializadas en la temática (por ejemplo *Latinobarómetro*,<sup>1</sup> *Latin American Public Opinion Project*,<sup>2</sup> *World Values Survey*<sup>3</sup> por mencionar algunas) aludiendo a la presencia de la corrupción en sus países respectivos.

Particularmente, esta perspectiva ha recibido diversos cuestionamientos debido a que las mediciones sobre percepción (experta y ciudadana) no refleja necesariamente el cómo el sistema ni sus instituciones operan, sino que mide la subjetividad del fenómeno. Esto debido a que las percepciones de corrupción se asocian también a las actitudes, creencias, sentimientos de la ciudadanía respecto al sistema político en general (Andersson y Heywood, 2009; Galtung, Shacklock, Connors y Sampford, 2013; Heywood, 2014). Estas mediciones en conjunto con otras estrategias similares sólo permiten observar parcialmente el fenómeno debido a los sesgos individuales y de contexto de estas aproximaciones.

Por lo anterior la discusión metodológica y teórica ha dirigido la mirada hacia otras estrategias asociadas a la relación diádica de la corrupción (Pérez-Chiqués y Meza, 2021; Neshkova y Kalesnikaite, 2019), en donde sobresalen las perspectivas encaminadas a determinar la victimización de la corrupción como a los comportamientos al interior de las instituciones. En este campo, la medición de la corrupción intenta capturar las conductas y las rutinas asociadas a estas dinámicas informales. En estas perspectivas se utilizan instrumentos que cuestionan al ciudadano sobre trámites o servicios públicos concretos en donde se identifican incentivos/sobornos cobrados por el agente público. Así lo hacen notar Meza y Pérez-Chiqués (2020), Meza, Pérez-Chiqués y Martínez-Hernández (2023), Neshkova y Kalesnikaite (2019), Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007) (entre otros), quienes destacan diversos ejemplos al respecto.

Pese a los esfuerzos anteriores, la corrupción como fenómeno sistémico no ha adquirido un papel relevante en estas mediciones. Así lo señalan Meza y Pérez-Chiqués (2020), aludiendo a que la corrupción funciona bajo parámetros

1 *Latinobarómetro* <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

2 *Barómetro de las Américas LAPOP* (por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

3 *World Values Survey* <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

opacos en donde los actores y las instituciones (públicas y privadas) tejen redes estructuradas en un marco que define las conductas y éstas se van institucionalizando a lo largo del tiempo (Meza, Pérez-Chiqués y Martínez-Hernández, 2023; Meza y Pérez-Chiqués, 2020; Neshkova y Kalesnikaite, 2019), por lo que las mediciones de corrupción deberían estar encaminadas a la observación de los contextos en los cuales ésta se profundiza, identificando a la par aquellos sistemas en donde esto no sucede. Lo anterior parecería una obviedad, sin embargo, el argumento general es que existen condiciones necesarias (más no suficientes) para que la corrupción suceda y por lo tanto se consolide.

Bajo esta perspectiva, el artículo intenta determinar el nivel de consolidación de corrupción de los sistemas municipales en México. Lo anterior, a partir de la construcción de un indicador que permita realizar análisis comparativos en diversas realidades: el índice de consolidación de corrupción (*corruption consolidation index: CCI*). El índice intenta capturar objetivamente las condiciones institucionales y contextuales necesarias que favorecen una mayor consolidación de la corrupción a nivel subnacional, por lo que es una medida que teóricamente define el riesgo de consolidación de corrupción en la realidad subnacional. Para ello, se utiliza el marco de consolidación de corrupción (CCF por sus siglas en inglés) desarrollado por Meza y Pérez-Chiqués (2020) como el marco analítico que define los elementos para entender el fenómeno.

El artículo se estructura en cuatro apartados. El primer apartado presenta los componentes principales del CCF elaborado por Meza y Pérez-Chiqués (2020), destacando los elementos y dimensiones asociadas a la consolidación de la corrupción a nivel subnacional. El segundo apartado, esboza el diseño metodológico de la investigación en el cual se presentan las particularidades de este estudio. En esta sección se establece el uso del método cuantitativo, las fuentes de información y bases de datos creadas, así como la operacionalización, las dimensiones y variables del índice de consolidación de corrupción (CCI) propuesto. El tercer apartado se considera como la sección empírica del artículo, en la que se implementa el índice de consolidación de la corrupción en los municipios mexicanos, obteniendo en un segundo momento, una tipología de sistemas subnacionales en el país definidos por el comportamiento de las dimensiones componentes del CCI. Finalmente, el cuarto apartado desarrolla las principales conclusiones de este estudio.

### ***Marco analítico de Consolidación de Corrupción (CCF)***

Meza y Pérez-Chiqués (2020) proponen el marco de consolidación de corrupción (CCF) para entender la corrupción sistémica a nivel subnacional. En él, Meza y Pérez-Chiqués (2020, p. 3) definen como consolidación de corrupción

“al uso y abuso de la autoridad y el poder del Estado al desviar recursos públicos de cualquier tipo para satisfacer intereses privados o de grupo (...) nos referimos a un nivel de estabilidad alcanzado por los procesos de corrupción que es autosostenible y resulta difícil de revertir”.

El marco funciona como lente analítico para “comprender cómo y por qué los procesos de corrupción alcanzan una cierta estabilidad (...). Es decir, por qué y cómo se consolidan estos procesos” (Meza y Pérez-Chiqués, 2020, p. 3), a partir de cuatro dimensiones (Meza y Pérez-Chiqués, 2020, p. 2): 1) actores y redes involucradas (*actors and networks involved*), 2) mecanismos organizacionales (*the organizing mechanisms*); 3) niveles y mecanismos de opacidad (*the levels and mechanisms of opacity*); 4) calidad de los pesos y contrapesos (*the quality of checks and balances (C&B)*). Dimensiones que se pueden agregar en dos atributos: redes y contexto. El primer atributo observa tanto las redes de corrupción como los mecanismos que estas articulan para su funcionamiento. En ellas se identifican los actores e instituciones involucradas que interactúan bajo una serie de reglas informales. Las redes se asumen como consecuencia del sistema debido a que estas desarrollan mecanismos organizativos que institucionalizan patrones de conducta entre sus miembros (Arellano-Gault, 2017; Meza y Pérez-Chiqués, 2020; Meza, Pérez-Chiqués y Martínez-Hernández, 2023). En el segundo atributo se observan las condiciones institucionales (formales) que permiten el afianzamiento del primer atributo, por lo cual se asume la necesidad de altos niveles de opacidad y pesos y contrapesos debilitados, en consecuencia, el segundo atributo captura el contexto en donde las redes de corrupción se consolidan (Cuadro 1).

Según los resultados de diversas investigaciones que han utilizado esta perspectiva analítica en México como otras realidades (Strach, Sullivan y Pérez-Chiqués, 2019; Zamudio-González, 2020; Lino, de Azevedo, de Aquino y Steccolini, 2022; Gofen, Meza, y Pérez-Chiqués, 2021; Zizumbo y Meza, 2021; Pérez-Chiqués y Bustos, 2021; Garay, Salazar, Montaña, y Zaldívar, 2022; Moya y Paillama, 2022; Meza, Pérez-Chiqués, Martínez-Hernández, 2023; Martínez-Hernández, Meza y Guerra, 2023), la consolidación de corrupción depende de condiciones necesarias para que esta suceda, por lo cual se pueden establecer un conjunto de elementos asociados a estas condiciones y con ello su posible medición (Cuadro 1).

CUADRO 1.  
DIMENSIONES Y SUPUESTOS ANALÍTICOS DEL CCF

Dimensiones	Preposiciones
Estructura	1. La estructura de las redes de corrupción depende de las características del proceso y de su entorno.
	1a. Las redes involucran el tipo y el número de actores según sea necesario para llevar a cabo el esquema ilegal o egoísta y mantener el secreto.
	1b. La lógica de las operaciones en la red depende en gran medida del entorno.
Redes	2. La organización nutre un conjunto de mecanismos para inducir la funcionalidad de las redes o para inhibir a los denunciantes que puedan obstaculizar las operaciones de los esquemas de corrupción.
Organización	2a. Las organizaciones crean esquemas para involucrar la participación de los funcionarios públicos e inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.
	2b. Las organizaciones permiten la presión de los pares para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.
Contexto	3. Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es actuar bajo altos niveles de opacidad.
	3a. La ambigüedad jurídica y la incertidumbre sobre los procedimientos generan altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.
	3b. La falta de transparencia en los procedimientos gubernamentales genera altos niveles de opacidad.
	3c. La oportunidad de los funcionarios públicos de incurrir en actos discrecionales corruptos se basa en los altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.
Pesos & Contrapesos (C&B)	4. Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es enfrentarse a C&B débiles o controlables.
	4a. C&B son reglas de práctica. Estos son formales e informales.
	4b. C&B son organizaciones. Estos son internos y externos.
	4c. Las C&B son actitudes, creencias y conocimientos.

Fuente: Elaboración propia con base en Meza y Pérez-Chiqués (2020, p. 7).

En concordancia con lo anterior, esta investigación asume como condiciones necesarias para el proceso de consolidación de corrupción a las dimensiones contextuales del CCF, entendiendo que estas son un marco sistémico e institucional favorable para la generación de redes de corrupción y su afianzamiento (cuadro 1). En términos específicos se asume que la consolidación de corrupción requiere de: 1) una mayor debilidad administrativa,

es decir, una limitada capacidad institucional y estructural del gobierno; 2) una menor transparencia (opacidad)<sup>4</sup> en los procesos de gestión administrativa; 3) contrapesos débiles<sup>5</sup> provenientes tanto de una sociedad pasiva (contrapesos verticales), 4) como una concentración del poder político (contrapesos horizontales);<sup>6</sup> con estas condiciones los sistemas subnacionales tenderán a manifestar niveles de mayor consolidación de corrupción.

### ***Método y datos***

El objetivo de la investigación es determinar los niveles de consolidación de corrupción en los municipios mexicanos, para lo cual se crea el índice de consolidación de corrupción (CCI). Debido a la complejidad del fenómeno y su naturaleza informal se parte del paradigma de que la consolidación de corrupción requiere de condiciones necesarias por lo que el CCI retoma las dimensiones contextuales del CCF (Cuadro 1), entendiendo que éstas son un marco sistémico e institucional favorable para la generación de redes de corrupción, por lo que aumenta la posibilidad de que se consolide. En este sentido, el CCI aglutina un conjunto de componentes necesarios para que el fenómeno ocurra. De acuerdo con lo anterior, el CCI no intenta capturar la totalidad del fenómeno, si no que observa la cara contextual del CCF, permitiendo identificar y medir las condiciones necesarias para la consolidación de la corrupción a nivel municipal (Figura 1, Cuadro 2).

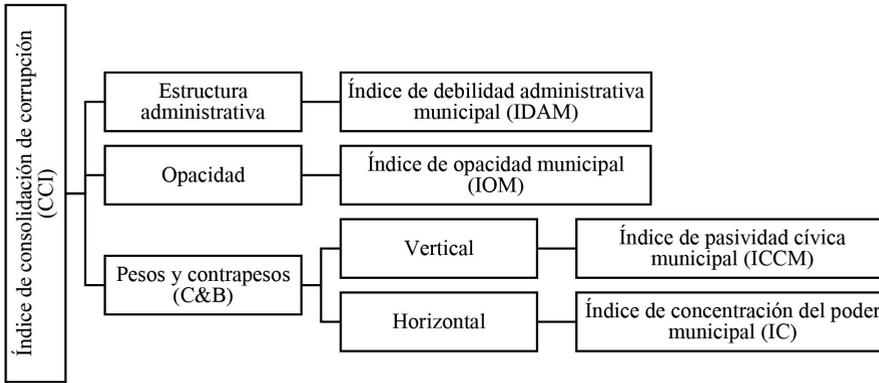
---

4 Meza y Pérez-Chiqués (2020, p. 9) precisan que esta dimensión “es una condición clave para que los esquemas de corrupción sigan siendo discretos” entendiéndola como “una falta de transparencia en los procedimientos, reflejada, también, en ambigüedad e incertidumbre. La opacidad se asocia a un bajo nivel de rendición de cuentas y al uso de la discreción para contradecir el interés público”.

5 Meza y Pérez-Chiqués (2020, pp. 11-13) “(...) incluyen instituciones informales que presentan el entorno social, incluidas las creencias, actitudes y conocimientos de las personas sobre el gobierno y los asuntos públicos. El entorno general refuerza los procesos de corrupción que operan en el gobierno municipal. Este entorno comprende reglas, organizaciones e instituciones informales que permiten consolidar la corrupción y convertirla en el modo válido de operación”.

6 En este punto, tanto los partidos políticos gobernantes como los procesos de alternancia política y la competencia entre éstos, permitiría un marco de cooperación en la conformación de los gobiernos (ayuntamientos en el caso de los gobiernos municipales) generando mayor control y rendición de cuentas, a diferencia de gobiernos unipartidistas, con bajos niveles de competencia y sin alternancias, lo que genera la persistencia de dinámicas y redes (clientelares, patronazgo, etc.) que pueden contribuir a la consolidación de la corrupción.

FIGURA 1.  
COMPONENTES DEL EL ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN (CCI)



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, el CCI es conformado por tres dimensiones: 1) estructura de la administración pública municipal (Graycar, 2016; York *et al.*, 2017; Propher, 2019; Helpap, 2019; Grogan-Myers y Hatch, 2019). 2) Opacidad: transparencia, acceso a la información y accesibilidad municipal (Manoharan e Ingrams, 2018; Yao Kraih y Mertens, 2020); 3) Pesos y contrapesos (C&B): a) verticales: Comunidad cívica y b) horizontales: estructura de gobierno municipal (Putnam, 1993; Norris, 2002; O’Donnell, 2004; Freitag, 2006; Cann, 2018) (Figura 1 y Cuadro 2).

CUADRO 2  
OPERACIONALIZACIÓN DEL ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN (CCI)

Dimensiones	Variables e indicadores
Estructura administrativa	<p>Índice de debilidad administrativa municipal (IDAM)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tasa de cobertura institucional (C_INSTMUN): la cual considera el total de instituciones (C_TOTALINST) que conforman la Administración Pública Municipal, tanto a nivel central (1: C_ADMINCEN) como paramunicipal (2: C_ADMINPAR) (CNGMD, 2019).</li> <li>2. Tasa de cobertura de personal administrativo (C_PERSONALMUN). Dicho elemento considera el total de empleados públicos de la administración municipal (C_TOTALPER), identificando entre ellos el personal de confianza (C_PERCONF), personal de base (C_PERBASE), personal eventual (C_PEREVEN), personal por honorarios (C_PERHONOR) y empleados con otras categorías (C_PEROTROS) (CNGMD, 2019).</li> <li>3. Servicio profesional de carrera (C_SERVPROFMUN), el cual considera la proporción de empleados de base o sindicalizados (C_PERBASE) sobre el total de empleados públicos (C_TOTALPER) (CNGMD, 2019).</li> </ol>

## Continuación Cuadro 2.

Dimensiones		Variables e indicadores
Estructura administrativa	Índice de debilidad administrativa municipal (IDAM)	4. Indicadores de gestión y desempeño (C_INDIGYDES) / (C_TOTALIND): Para ello se identifican los indicadores de evaluación de la gestión (C_INDIGEST) y los indicadores de desempeño municipal (C_INDIDESMP) (CNGMD, 2019).
		5. Tasa de atención del servicio público municipal (C_ATENSERV), el cual se observa por la tasa de prestación de servicios y trámites municipales, considerando la totalidad de tramites atendidos por las administraciones públicas municipales (C_TOTRAM) respecto a su población (CNGMD, 2019).
		6. Regulación del servicio público municipal (C_REGSERV-PUB), el cual observa la totalidad de disposiciones normativas para el servidor público (C_TOTREGSP), identificando las disposiciones sustantivas (1) (C_REGSUST) y las disposiciones administrativas (2) (C_REGADMIN) comparativamente al universo municipal (CNGMD, 2019).
		7. Cobertura de los servicios públicos cobertura de servicios municipales (C_COBERSERMUN): el cual identifica la media de la proporción de la población la cual recibe el conjunto de servicios públicos municipales (CNGMD, 2019).
		1. Accesibilidad de la información municipal (D_ACESINFW), la cual observa la condición de existencia de servicios web ofrecidos por las administraciones públicas municipales. Esta variable identifica la totalidad de los servicios dispuestos para su consulta vía web, diferenciando entre los servicios de carácter informativo; interactivo y transaccional (CNGMD, 2019).
		2. Tasa de respuesta a solicitudes de información (D_TR-SOLINFO), la cual considera la proporción de solicitudes respondidas (D_SOLINFOESP) sobre la totalidad de solicitudes recibidas. (D_SOLINFOREC) (CNGMD, 2019).
		3. Órganos de control (D_ORGCONTROL), para ello se considera la totalidad de órganos internos de control con que cuentan las instituciones de las administraciones públicas municipales (D_TOTORGCTL) (CNGMD, 2019).
Opacidad	Índice de opacidad municipal (IOM)	4. Auditorías (D_AUDITOR), considerando la totalidad de auditorías comparando con las realizadas en el contexto nacional (CNGMD, 2019).
		5. Mecanismos de vigilancia (D_MECAVIG), considerando la totalidad de mecanismos utilizados por el municipio (D_TOTMECAVIG) dentro de la totalidad de mecanismos posibles (CNGMD, 2019).
		6. Consulta ciudadana (D_CONSULTCS), para ello se observan si los municipios cuentan con instrumentos de participación y consulta ciudadana (D_TOTCONSULTCS) dentro de la totalidad de instrumentos posibles a nivel municipal (CNGMD, 2019).

Continuación Cuadro 2.

Dimensiones	Variables e indicadores
	<p>Índice de concentración del poder municipal (IC)</p> <p>1. Fragmentación electoral municipal (INAFED 2018-2021)</p>
Pesos y contrapesos (C&B)	<p>Índice de pasividad cívica municipal (ICCM)</p> <p>1. Solicitudes de información (TAS_SOLINFO), para ello se define la totalidad de solicitudes recibidas (D_SOLINFOREC) / sobre el máximo de la realidad municipal (15300)(CNGMD, 2019).</p> <p>2. Propuestas ciudadanas (TAS_PROPMUN). Considerando las propuestas y/o peticiones de atención recibidas de ciudadanos en las administraciones públicas municipales, (TOT_PROPMUN) / sobre cantidad de población municipal (POBLACIÓN) (CNGMD, 2019).</p> <p>3. Participación electoral (PELECT) (INE, 2018)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021)

Estas dimensiones agregan 17 variables<sup>7</sup> que a su vez integran cuatro sub-índices: 1) para la dimensión estructura de la administración pública municipal se crea el índice de debilidad administrativa municipal (IDAM). 2) Para la dimensión opacidad: transparencia, acceso a la información y accesibilidad municipal se crea el índice de opacidad municipal (IOM). 3) Para la dimensión pesos y contrapesos (C&B) que se compone de dos subdimensiones a) Comunidad cívica, se crea el índice de pasividad cívica municipal (IPCM) y b) para la subdimensión estructura de gobierno municipal se crea el índice de concentración del poder municipal (IC). El CCI agrega estos cuatro sub-índices en un indicador global, el cual mide en una escala de 0-1 de menor a mayor consolidación de la corrupción. En términos generales el CCI intenta capturar las condiciones institucionales, políticas y sociales necesarias para la consolidación de corrupción a nivel subnacional (Cuadro 2). La representación algebraica del CCI se señala a continuación:

7 Las escalas de las variables que integran cada subíndice originalmente presentan valores y rangos heterogéneos tanto por su origen (fuente) como por el tipo de variable, por ello éstas se recodifican y reescalan para obtener una estandarización de las medidas en una misma escala de 0-1. Resultado de lo anterior cada subíndice presenta valores en la misma escala que la medida agregada (CCI). Para consultar la escala original de las variables ver las fuentes relacionadas a cada dimensión analizada. Cada subíndice y el propio CCI es resultado de un promedio ponderado sobre el límite máximo de cada componente. Queda mencionar que para aquellos municipios con datos perdidos en alguna variable componente de cada subíndice se le atribuye el valor resultado de la imputación sobre la media de la variable en la entidad federativa respectiva.

$$\text{CCI} = \text{Índice de opacidad municipal (IOM)} + \text{Índice de debilidad administrativa municipal (IDAM)} + \text{Índice de pasividad cívica municipal (IPCM)} + \text{Índice de concentración (IC)}$$

$$\text{CCI} = \frac{\text{IOM} + \text{IDAM} + \text{IPCM} + \text{IC}}{\text{número máximo de la realidad municipal (3.771)}}$$

La primera dimensión del CCI considera la estructura y organización administrativa municipal observada a partir del índice de institucionalización debilidad administrativa municipal (IDAM). Lo anterior con la intención de capturar tanto la estructura como la consolidación de los cuerpos administrativos de los municipios. El indicador incluye variables como el personal administrativo, la presencia normativa, los mecanismos de gestión y desempeño, así como las relacionadas a la profesionalización de las administraciones municipales. El índice mide en una escala de 0-1, de mayor a menor consolidación de la estructura administrativa por lo que expresa su debilidad estructural. El índice se construye por siete variables señalados en el Cuadro 2 y su representación algebraica se indica a continuación:

$$\text{IDAM} = 1 -$$

$$\frac{\text{C\_INSTMUN} + \text{C\_PERSONALMUN} + \text{C\_SERVPROFMUN} + \text{C\_INDIGYDES} + \text{C\_REGSERVPUB} + \text{C\_ATENSERV} + \text{C\_COBERSERMUN}}{\text{valor máximo del universo municipal (2.501)}}$$

La segunda dimensión incluye elementos administrativos relacionados al acceso a la información, auditorías, mecanismos de vigilancia, órganos de control entre otras relacionadas a la transparencia del ejercicio administrativo. Estas variables se agregan en el índice de opacidad administrativa municipal (IOM) el cual mide en una escala de 0-1 de mayor a menor transparencia administrativa reflejando su opacidad. El índice se construye por seis variables descritas en el Cuadro 2 y su representación algebraica se señala a continuación:

$$\text{IOM} = 1 -$$

$$\frac{\text{D\_ACCESINFW} + \text{D\_TRSOLINFO} + \text{D\_ORGCONTROL} + \text{D\_AUDITOR} + \text{D\_MECANVIG} + \text{D\_CONSULTCS}}{\text{valor máximo del universo municipal (3.7867)}}$$

La tercera dimensión considera aquellas variables relacionadas a los pesos y contrapesos verticales y horizontales de los sistemas municipales. Para ello, la dimensión se conforma de dos subdimensiones: A) comunidad cívica muni-

cipal (contrapesos verticales), la cual intenta capturar los elementos asociados a la cultura política ciudadana y su relación con el poder a nivel municipal. Lo anterior a partir de la construcción del índice de pasividad cívica municipal (IPCM), entendiendo con ello, los comportamientos y actitudes pasividad de la sociedad respecto a si participación en asuntos políticos, destacando su nivel de involucramiento. El índice mide en una escala de 0-1, de menor a mayor pasividad cívica de los municipios y su representación algebraica se señala a continuación:

$$IPCM = 1 - \frac{TAS_{SOLINFO} + PELECT + TAS_{PROPUN}}{\text{valor máximo del universo municipal (3)}}$$

B) La subdimensión estructura de gobierno municipal (contrapesos horizontales) intenta capturar la capacidad de estos para ejercer contrapesos (Cuadro 2). Para ello se utiliza al índice de concentración del poder municipal (IC), el cual se construye a partir del índice de fragmentación electoral (Rae, 1967) (FRAEM). Por un lado, el índice de permite identificar el grado de distribución de los ayuntamientos municipales en diferentes partidos políticos, así como su tamaño, y por el otro, el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos municipal, lo cual permite conocer cuán concentrado está el poder (Laakso y Taagepera, 1979; Ruiz y Otero, 2013). El IC mide en una escala de 0-1 de menor a mayor concentración del poder político municipal y su representación algebraica se presenta a continuación:

Índice de fragmentación electoral (Rae, 1967) (FRAEM)

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$$

$P_i^2$  Proporción de votos / escaños sobre la unidad (1) que cada partido ha obtenido

Índice de concentración del poder municipal (IC)

$$IC = 1 - FRAEM$$

Este trabajo es un esfuerzo empírico-descriptivo y comparativo con uso del método cuantitativo (Della Porta y Keating, 2008; King, Keohane y Verba, 2000). Para el análisis de la información el estudio hace uso del método estadístico (análisis factorial y análisis de fiabilidad), así como del análisis espacial

para la identificación gráfica (mapas) del indicador creado. Los casos analizados se seleccionan a partir del universo municipal mexicano  $N=24638$  de la totalidad de las entidades federativas (32) durante la temporalidad: 2019-2020. Para el tratamiento de información se crea la base de datos del marco de consolidación de corrupción (CCFDB), la cual hace uso de diversas fuentes de datos: a) Censos poblacionales y de la administración pública municipal<sup>9</sup>; c) Estudios censales de participación electoral<sup>10</sup>; d) censos de conformación de ayuntamientos y gobiernos estatales<sup>11</sup>. La CCFDB se compone de secciones que relacionadas con las dimensiones analíticas de la investigación, las cuales agregan las variables, índices e indicadores creados para la conformación del CCI.

### ***La consolidación de la corrupción en los municipios mexicanos: análisis y discusión***

En este apartado se presentan los principales resultados de la investigación en tres momentos. En un primer momento se desagregan las dimensiones del índice de consolidación de corrupción (CCI) para observar su comportamiento individual así como su relación estadística. En este mismo apartado se incluye un análisis de fiabilidad del índice en el cual se identifica la validez empírica del indicador creado. En un segundo momento se observan los resultados de la aplicación del indicador en la realidad mexicana, así como la representación espacial en los territorios municipales. El tercer momento cierra el apartado con una propuesta de tipos de sistemas municipales apoyados en la información obtenida por cada dimensión del CCI.

En un primer acercamiento se describe la relación de las dimensiones con el CCI en donde se observa una relación positiva, siendo éstos los resultados esperados dentro del índice. Esta relación evidencia, como lo indica el CCF, una relación positiva entre la debilidad administrativa (IDAM), la concentración del poder municipal (IC), la opacidad (IOM) y pasividad de la comunidad municipal (IPCM) (Tabla 1). Cabe señalar que la opacidad y la concentración del poder municipal tienen mayor peso estadístico dentro del CCI, por debajo

8 Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

9 Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (CNGMD 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

10 Conteos Censales de Participación Ciudadana 2018. Estudio Censal de Participación Ciudadana en las elecciones federales 2018. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del Instituto Nacional Electoral (INE).

11 Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación.

se ubican tanto la debilidad administrativa como la pasividad cívica, ésta última con menor peso estadístico debido a los bajos niveles y más homogéneos del indicador en la realidad municipal (Tabla 1).

Un segundo elemento es la relación entre las dimensiones del CCI, las cuales son positivas y estadísticamente significativas. Se destaca la relación positiva de la debilidad administrativa con las demás dimensiones, manifestando una mayor relevancia estadística tanto con la opacidad administrativa como con la concentración del poder municipal, y con menor relación estadística se encuentra la pasividad cívica. Por otro lado, la opacidad manifiesta aumentos en la medida que la debilidad administrativa es mayor, y en ésta la pasividad cívica evidencia mayores efectos, similar aunque con mayor peso estadístico en la concentración del poder municipal (Tabla 1).

TABLA 1.  
RELACIÓN ENTRE LAS DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN (CCI) (CORRELACIONES BIVARIADAS)

	IDAM	IOM	IPCM	IC	CCI
IOM	.542**				
	.000				
IPCM	.083**	.133**			
	.000	.000			
IC	.375**	.519**	.214**		
	.000	.000	.000		
CCI	.640**	.761**	.257**	.836**	
	.000	.000	.000	.000	
Ingresos	-.329**	-.315**	.037	-.064**	-.219**
	.000	.000	.090	.003	.000
Población	-.333**	-.316**	.050*	-.071**	-.223**
	.000	.000	.013	.000	.000
N	2461	2463	2463	2465	2463

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021).

$p < 0.1$ \* $p < 0.05$ \*\* $p < 0.01$ \*\*\* $p < 0.001$

Nota: CCI: índice de consolidación de corrupción; IDAM: índice de debilidad administrativa municipal; IOM: índice de opacidad municipal; ICCM: índice de comunidad cívica municipal; IC: índice de concentración electoral.

Los dos indicadores de los C&B manifiestan patrones relevantes. Por un lado, la pasividad cívica evidencia una relación positiva y estadísticamente significativa con las dimensiones del CCF, especialmente, esta dimensión muestra un mayor relación estadística con la concentración del poder y la opacidad. Por otro lado, la concentración del poder municipal manifiesta mayor significancia estadística con la debilidad administrativa municipal y la opacidad (Tabla 1).

En términos generales el ICC evidencia una alta fiabilidad estadística con un alfa de Cronbach de 0.79, un valor estadístico aceptable (por encima de 0.70 que es el valor aceptado por la comunidad científica) (Urizzi-Cervi, 2017) y dentro de los parámetros esperados respecto a las dimensiones utilizadas (Tabla 2).

TABLA 2.  
PRUEBA DE FIABILIDAD (ALFA DE CRONBACH)  
DEL ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN (CCI)

Dimensión	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
IDAM	2.838	.305	.551	.506	.756
IOM	2.8968	.242	.675	.630	.714
ICCM	2.7408	.413	.205	.091	.832
IC	2.8810	.215	.647	.772	.747
Alfa de Cronbach	Con elementos estandarizados		N de elementos		
.790	.795		4		

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021).

Nota: CCI: índice de consolidación de corrupción; IDAM: índice de debilidad administrativa municipal; IOM: índice de opacidad municipal; ICCM: índice de comunidad cívica municipal; IC: índice de concentración electoral.

Una segunda aproximación se obtiene a partir de los descriptivos del CCI, el cual evidencia las capacidades institucionales de los sistemas municipales. La mayoría de los municipios (más de mil) presentan débiles aparatos administrativos, pocos son los municipios con una capacidad administrativa media u óptima (por debajo de 0.5 del IDAM). Esto tiene que ver con lo evidenciado

por la relación entre capacidad económica de los municipios y la consolidación de instituciones administrativas. Los municipios con una menor capacidad administrativa se encuentran principalmente al sur del país, sin embargo no se puede definir un patrón geográfico distintivo debido a que los municipios del país con estas carencias se ubican en todas las regiones (centro, norte y sur) (Tabla 3 y 4; Mapa 1-2).

TABLA 3.  
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

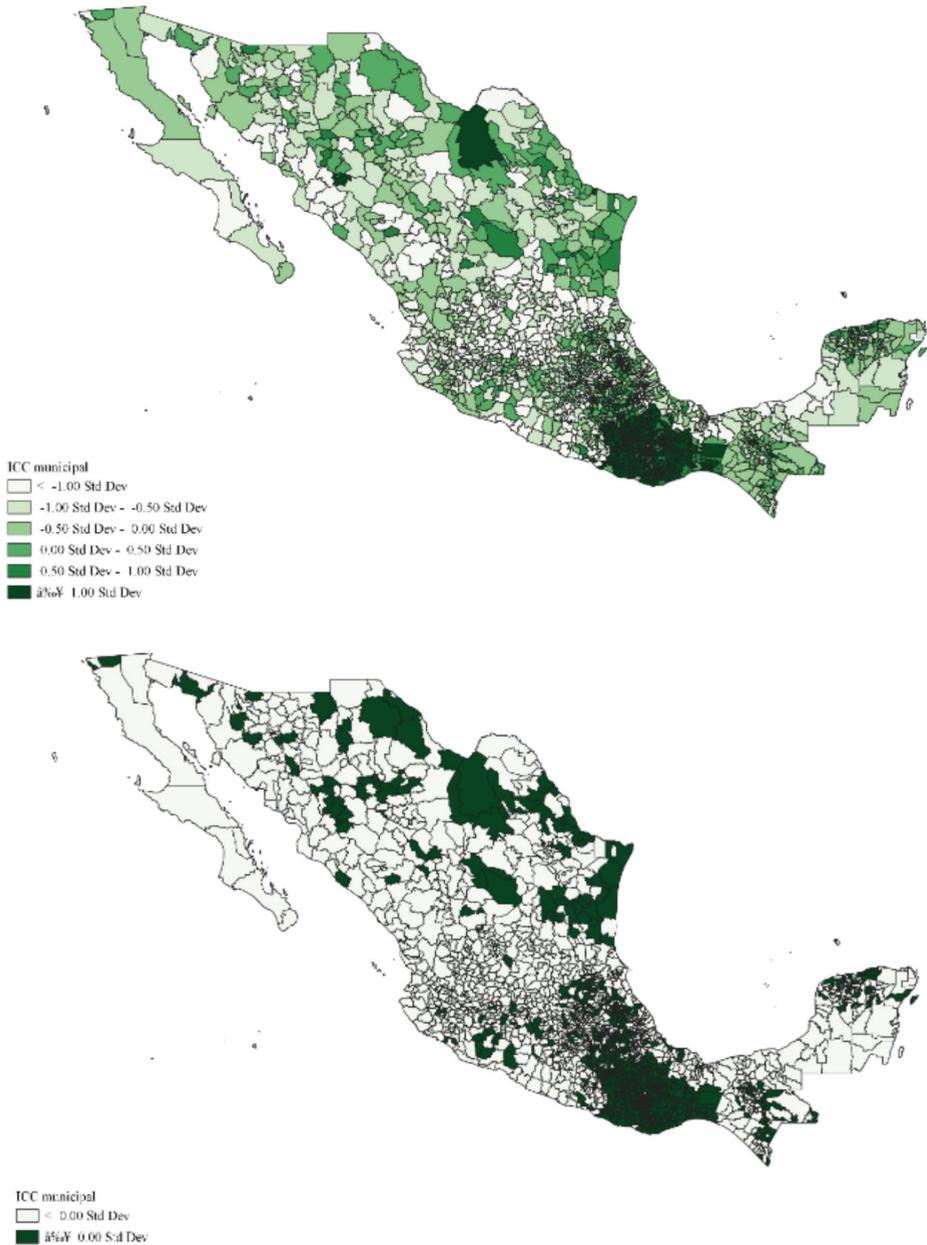
Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Desviación
CCI	24633	.404	1.00	.7414	.1389
IDAM	2463	.001258	1.00	.7003	.1630
IOM	2461	-.000371	1.00	.6416	.2144
ICCM	2463	.3835	.9993	.7977	.0545
IC	2463	.1239	1.00	.6569	.2523
Ingresos	2135	1554	8681	2451	6713
Población	2463	50000	1922523	51085.06	147154.2
N válido (por lista)	2134				

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021).

Nota: CCI: índice de consolidación de corrupción; IDAM: índice de debilidad administrativa municipal; IOM: índice de opacidad municipal; ICCM: índice de comunidad cívica municipal; IC: índice de concentración electoral.

Respecto a la transparencia y al acceso a la información de los municipios, en general, dentro de la escala del IOM la mayor parte de los municipios mexicanos se ubican por encima de 0.4 del indicador, lo cual refleja que en el país existe un nivel de opacidad importante de los gobiernos municipales. La consideración anterior, no sólo evidencia un limitado cumplimiento de la normativa de transparencia, sino además, ésta se relaciona con la capacidad administrativa de estos municipios. En la misma línea, geográficamente son los municipios del sur y del norte, los que preponderantemente presentan mayores niveles de opacidad, sin embargo, estos valores también se pueden encontrar de forma aislada en las otras regiones del país. Esto se corrobora por los C&B debido a que la pasividad cívica y la concentración de poder es alta en los municipios analizados (Tabla 3 y 4; Mapa 1-2).

MAPA 1-2.  
ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN  
EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021).

Nota: La intensidad de color indica de menor a mayor el nivel de consolidación de corrupción.

TABLA 4.  
 ÍNDICE DE CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES  
 FEDERATIVAS MEXICANAS (DE MAYOR A MENOR)

Estado	CCI	IDAM	IOM	ICCM	ICE	N (municipios)
Oaxaca	0.9	0.84	0.89	0.83	1	570
Puebla	0.8	0.76	0.69	0.8	0.7	217
Tamaulipas	0.8	0.74	0.65	0.8	0.6	43
Chiapas	0.7	0.8	0.64	0.78	0.6	123
Yucatán	0.7	0.7	0.71	0.73	0.6	106
Ciudad de México	0.7	0.42	0.48	0.81	1	16
Hidalgo	0.7	0.64	0.43	0.8	0.8	84
Baja California	0.7	0.5	0.32	0.85	1	5
Chihuahua	0.7	0.65	0.62	0.83	0.6	67
Colima	0.7	0.53	0.58	0.73	0.8	10
Coahuila	0.7	0.67	0.56	0.79	0.6	38
Nuevo León	0.7	0.62	0.63	0.76	0.6	51
Quintana Roo	0.7	0.61	0.42	0.8	0.8	11
Michoacán	0.7	0.59	0.56	0.82	0.6	113
Estado de México	0.7	0.65	0.5	0.77	0.6	125
Sonora	0.7	0.68	0.54	0.76	0.5	72
Tabasco	0.7	0.6	0.51	0.77	0.6	17
Zacatecas	0.7	0.61	0.57	0.81	0.5	58
Durango	0.7	0.65	0.6	0.82	0.4	39
Veraacruz	0.7	0.69	0.53	0.79	0.5	212
Baja California Sur	0.6	0.52	0.44	0.81	0.6	5
Guerrero	0.6	0.69	0.63	0.78	0.3	81
Tlaxcala	0.6	0.75	0.5	0.82	0.3	60
Querétaro	0.6	0.55	0.5	0.78	0.5	18
Jalisco	0.6	0.52	0.51	0.77	0.5	125
Nayarit	0.6	0.6	0.49	0.81	0.5	20
Sinaloa	0.6	0.58	0.47	0.79	0.5	18
Campeche	0.6	0.55	0.44	0.76	0.5	11
Morelos	0.6	0.67	0.59	0.78	0.2	33
San Luis Potosí	0.6	0.56	0.46	0.77	0.4	58
Aguascalientes	0.6	0.6	0.32	0.82	0.4	11
Guanajuato	0.5	0.44	0.45	0.81	0.4	46
Media	0.7	0.7	0.64	0.8	0.7	2463
Desviación estándar	0.1	0.16	0.21	0.05	0.3	

*Fuente:* Elaboración propia con datos del INE (2018), CNGMD (2019), INEGI (2018-2020), INAFED (2018-2021).

*Nota:* CCI: índice de consolidación de corrupción; IDAM: índice de debilidad administrativa municipal; IOM: índice de opacidad municipal; ICCM: índice de comunidad cívica municipal; IC: índice de concentración electoral.

Las condiciones necesarias para la consolidación de la corrupción evidenciadas por el CCI, manifiesta que existen municipios con contextos institucionales, sociales y políticos para que el fenómeno de la corrupción se consolide, esencialmente en aquellos municipios con menores ingresos ubicados en ambas fronteras, tanto al norte como al sur del país en donde se concentran más los casos (Oaxaca), aunque más dispersos en el norte del territorio nacional (Tabla 1, 3 y 4; Mapa 1-2).

Con referencia a esto último habrá que mencionar que la media del CCI es de 0.74, que es en donde se ubica una mayor parte de los municipios y el límite inferior observado en la realidad municipal es de 0.40, por lo que el CCI es alto en los casos analizados. Queda mencionar que cerca de 400 municipios presentan niveles superiores a 0.80, considerando que la mayoría de éstos se ubican al sur del país (Tabla 1, 3 y 4; Mapa 1-2).

En un tercer momento y con base en los datos obtenidos se definen cinco tipos de sistemas municipales, los cuales se establecen de acuerdo con los valores relativos a cada dimensión del CCI (Cuadro 3). La tipología busca establecer un diálogo con el marco de consolidación de corrupción (CCF) desarrollado por Meza y Pérez-Chiqués (2020) y evidenciar los procesos de corrupción en la realidad subnacional mexicana.

El primer tipo de sistemas son los conceptualizados como *consolidación de corrupción sistémica*. Estos sistemas subnacionales detentan una debilidad administrativa y altos niveles de opacidad, por lo que son sistemas con bajos niveles de institucionalización administrativa y contrapesos deficientes. Estos sistemas municipales cuentan con una ciudadanía pasiva, con estructuras de gobiernos unipartidista con una concentración del poder alta y en la mayoría de los casos sin alternancias partidistas en el gobierno (Bland, 2011; Graycar y Villa, 2011; Jancsics y Jávora, 2012; Jávora y Jancsics, 2016; Davidovitz y Cohen, 2021) (Cuadro 3).

El segundo tipo de sistemas municipales son los denominados de *corrupción burocrática*. Los cuales se caracterizan por mantener una estructura administrativa institucionalizada pero con altos niveles de opacidad, sin embargo, evidencian controles y contrapesos efectivos. Estos sistemas cuentan con una comunidad cívica participativa y estructuras de gobiernos pluripartidistas (Lucas, 2021; Shah, 2006; Kahana y Qijun, 2010; Graycar, 2016; Morrill, 2021; Davidovitz y Cohen, 2021) (Cuadro 3).

CUADRO 3.  
TIPOS DE CONSOLIDACIÓN DE CORRUPCIÓN MUNICIPAL

	Comunidad cívica	Estructura administrativa		Estructura de gobierno	
		Débil -	Consolidada +		
Activa	+	Corrupción burocrática	Gobernanza	+	Gobierno pluripartidista
Intermitente		Corrupción incoativa			Gobierno bipartidista
Pasiva	-	Consolidación de corrupción sistémica	Corrupción de élites	-	Gobierno unipartidista
		- Opacidad	+ Transparencia		
Opacidad administrativa					

Fuente: Elaboración propia.

El tercer tipo de sistemas son los nombrados de *corrupción incoativa*, los cuales presentan una estructura administrativa semiestructurada, con niveles medios de opacidad administrativa y contrapesos poco efectivos. Se caracterizan por tener una comunidad cívica intermitente que es movilizadada por temáticas o políticas en áreas específicas y suelen coexistir con estructuras de gobiernos comúnmente bipartidistas (Pozsgai, 2015) (Cuadro 3).

El cuarto tipo son los sistemas de *corrupción de élites*, los cuales se caracterizan por tener una débil estructura administrativa pero con niveles altos de transparencia. Son sistemas que en general manifiestan contrapesos poco efectivos con una comunidad cívica pasiva y gobiernos unipartidistas (Rothstein 2014; Graycar 2015; Winters y Weitz-Shapiro, 2015; Jancsics 2019; Meza y Pérez-Chiqués, 2020:7; Auerbach, 2021; Davidovitz y Cohen, 2021) (Cuadro 3).

Finalmente, el quinto tipo son los sistemas de *gobernanza*, que se caracterizan por una estructura administrativa consolidada y altos niveles de transparencia. Son sistemas con altos niveles de institucionalización administrativa

y contrapesos institucionales efectivos, ya que cuentan con una comunidad cívica participativa y con estructuras de gobiernos pluripartidistas (Bland, 2011; Longhofer, Negro y Roberts, 2019; Ingrams, 2020; Auerbach, 2021; Beiser-McGrath, *et al.*, 2021; Morrill, 2021; Saha y Sen, 2021; Glimmerveen, Ybema y Nies, 2021) (Cuadro 3).

## CONCLUSIONES

La investigación intentó dar respuesta a la pregunta guía referente al nivel de consolidación de corrupción en los sistemas subnacionales. Para ello, el estudio definió una estrategia metodológica para la medición de la consolidación de la corrupción en los municipios mexicanos, para lo cual, se propuso un nuevo indicador: el índice de consolidación de corrupción (CCI). El índice permitió definir las condiciones necesarias (institucionales y contextuales) que favorecen a una mayor consolidación de la corrupción a nivel municipal.

Con la creación del indicador, la investigación logró medir el nivel de consolidación de corrupción de los sistemas municipales en México considerando las dimensiones definidas por el marco de consolidación de corrupción, con ello se obtuvo una mirada general sobre estos procesos a nivel subnacional. Con la evidencia obtenida, se puede concluir que la debilidad administrativa, la opacidad y los deficientes pesos y contrapesos en los municipios mexicanos son condiciones necesarias para que la corrupción encuentre un contexto en el cual arraigarse. Los resultados anteriores permitieron la construcción de una tipología de cinco sistemas subnacionales fundamentada en los componentes analíticos del CCI: 1) consolidación de corrupción sistémica, 2) corrupción burocrática, 3) corrupción incoativa, 4) corrupción de élites, y 5) gobernanza. La tipología creada pretendió sintetizar aquellos patrones observados a lo largo de la investigación y que por sí mismos aportan al conocimiento de la realidad local.

Queda mencionar que limitaciones de los resultados obtenidos con las técnicas cuantitativas utilizadas no permiten establecer categóricamente que el CCI sea una medida capaz de medir en su totalidad el fenómeno, más si es una medida válida para la medición de las condiciones necesarias para que esto ocurra. La relevancia de la nueva medida reside en la observación empírica y comparativa de la consolidación de corrupción bajo una medida estandarizada que permite identificar la variedad de procesos en la realidad municipal.

Para finalizar, la investigación plantea dos cuestionamientos, por un lado, desde una perspectiva teórica, se alude a las trayectorias que llevan a los sistemas a consolidarse o en caso contrario, salir de una dinámica de corrupción, por lo que surge la necesidad de identificar dimensiones añadidas a las establecidas por el CCF. Por otro lado, y desde una perspectiva metodológica,

queda prestar atención a los elementos específicos del índice de consolidación de corrupción para su posible aplicación en otras realidades.

## REFERENCIAS

- Andersson, S. y Heywood, P. M. (2009). The politics of perception: use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. *Political Studies*, 57(4), 746-767. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00758
- Arellano-Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 6(3), 810-826. doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005
- Auerbach, K. R. (2021). Accountable to whom? How strong parties subvert local democratic institutions. *Party Politics*, pp. 1-14. doi: 10.1177/13540688211019720
- Beiser-McGrath, L.F, Huber, R. A, Bernauer, T. y Koubi, V. (2021). Parliament, people or technocrats? Explaining mass public preferences on delegation of policymaking authority. *Comparative Political Studies*, 1-28. doi.org/10.1177/0010414021102428
- Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65-98. doi.org/10.1177/1866802X1100300103
- Cann, D. M. (2018). The structure of municipal political ideology. *State and Local Government Review*, 50(1), 37-45. doi.org/10.1177/0160323X1878145
- Castro, S., Bonilla, N., Unda, F. y Morán, F. (2022). ¿Sabemos medir la corrupción? *Desafíos: Economía y Empresa*, (001), 83-99, SSRN:https://ssrn.com/abstract=4199515
- Davidovitz, M. y Cohen, N. (2021). Politician's involvement in street-level policy implementation: Implications for social equity. *Public Policy and Administration*, 1-20. doi.org/10.1177/09520767211024033
- Della Porta, D. y Keating, M. (Eds.). (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press.
- Figuroa, V. (2016). Electoral Proximity and the Political Involvement of Bureaucrats: A Natural Experiment in Argentina, 1904. *Journal of Politics in Latin America*, (8), 69-94. doi.org/10.1177/1866802X1600800103
- Freitag, M. (2006). Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital. *European Journal of Political Research*, 45(1), 123-152. doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00293.x
- Galtung, F., Shacklock, A., Connors, M. C. y Sampford, C. (eds.). (2013). *Measuring corruption*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Garay, J. P., Salazar, R. E. R., Montaña, L. F. y Zaldívar, V. P. (2022). Problemática de la corrupción en el Perú. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(5), 268-278. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8471690
- Glimmerveen, L., Ybema, S. y Nies, H. (2021). Who participates in public participation? The exclusionary effects of inclusionary efforts". *Administration & Society*, 1-32. doi.org/10.1177/00953997211034137

- Gofen, A., Meza, O. y Pérez Chiqués, E. (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 42 (1), 72-84. doi.org/10.1002/pad.1970
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, 34(1), 87-96. doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.001
- Graycar, A. (2016). Corruption and public value”, *Public Integrity*, 18(4), 339-341. doi.org/10.1080/10999922.2016.1184518
- Graycar, A. y Villa, D. (2011). The loss of governance capacity through corruption. *Governance*, (24), 419-438. doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01535.x
- Grogan-Myers, P. y Hatch, M. E. (2019). City services by design: Policy feedback, social construction, and inequality. *State and Local Government Review*, 51(1), 68-77. doi.org/10.1177/0160323X19847518
- Heinrich, F. y Hodess, R. (2011). Measuring corruption. En A. Graycar y R. G. Smith (eds.). *Handbook of global research and practice in corruption* (pp. 18-33). Edward Elgar Publishing.
- Helpap, D. J. (2019). Public management in rural local governments: an assessment of institutional differences and implications. *State and Local Government Review*, 51(1), 6-18. doi.org/10.1177/0160323X19856937
- Heywood, P. M. (2014). Measuring corruption: perspectives, critiques and limits. En P. Heywood (ed.). *Routledge handbook of political corruption* (pp. 136-153). Routledge.
- Ingrams, A. (2020). Administrative reform and the quest for openness: A Popperian review of open government. *Administration & Society*, 52(2), 319-340. doi.org/10.1177/009539971987546
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 (CNGMD 2019). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Ingresos Anual (2019). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020). Recuperado de: <https://censo2020.mx/>
- Instituto Nacional Electoral (INE). Conteos Censales de Participación Ciudadana 2009-2018. Estudio Censal de Participación Ciudadana en las elecciones federales 2009-2018. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC). Recuperado de: <https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/visualizacion-datos/conteos-censales-participacion-2009-2018/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <http://www.snim.rami.gob.mx/>
- Jancsics, D. (2019). Corruption as resource transfer: An interdisciplinary synthesis. *Public Administration Review*, (79), 523-537. doi.org/10.1111/puar.13024
- Jancsics, D. y Jávora, I. (2012). Corrupt governmental networks. *International*

- Public Management Journal*, (15), 62-99. doi.org/10.1080/10967494.2012.684019
- Jávor, I. y Jancsics, D. (2016). The role of power in organizational corruption: An empirical study. *Administration and Society*, (48), 527-558. doi.org/10.1177/0095399713514845
- Kahana, N. y Qijun, L. (2010). Endemic corruption. *European Journal of Political Economy*, (26), 82-88. doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.09.001
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007). *Measuring Corruption: Myths and Realities* (No. 9576). The World Bank Group.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Anaya-España.
- Ko, K. y Samajdar, A. (2010). Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not? *The Social Science Journal*, 47(3), 508-540. doi.org/10.1016/j.soscij.2010.03.001
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. doi.org/10.1177/001041407901200101
- Lino, A. F., de Azevedo, R. R., de Aquino, A. C. B. y Steccolini, I. (2022). Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil. *Critical Perspectives on Accounting*, 83, 102384. doi.org/10.1016/j.cpa.2021.102384
- Longhofer, W., Negro, G. y Roberts, P. W. (2019). The changing effectiveness of local civic action: The critical nexus of community and organization. *Administrative Science Quarterly*, 64(1), 203-229. doi.org/10.1177/0001839218762403
- Lucas, J. (2021). The Ideological structure of municipal non-ideology. *Urban Affairs Review*, 1-19. doi.org/10.1177/10780874211038321
- Martínez-Hernández, A., Meza, O. y Guerra, I. (2023). *Encuesta Nacional de Órganos Internos de Control Municipal (ENOIC 2022)*. DOI:10.13140/RG.2.2.36046.64322
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 1-17. doi.org/10.1111/padm.12698
- Meza, O., Pérez-Chiqués, E. y Martínez-Hernández, A. (2023). Framework to understand and address the systemic corruption in local governments. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 57(4), 1-15. http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220346x
- Manoharan, A. P. y Ingrams, A. (2018). Conceptualizing e-government from local government perspectives. *State and Local Government Review*, 50(1), 56-66. doi.org/10.1177/0160323X18763964
- Morrill, C. (2021). To increase trust in government, reinvent the local government budget. *State and Local Government Review*, 1-4. doi.org/10.1177/0160323X211000835
- Moya, E. y Paillama, D. (2022). Sentido, redes y prácticas. Percepciones de la corrupción en gobiernos locales de la Macrozona Sur (Chile). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (25), 1-24. doi.org/10.32457/riem25.1580
- Neshkova, M. I. y Kalesnikaite, V. (2019). Corruption and citizen participation in

- local government: Evidence from Latin America. *Governance*, 32(4), 677-693. doi 10.1111/gove.12401
- Norris, P. (2002). *La participación ciudadana en México*, Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11(1), 11-31.
- 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. doi.org/10.29265/gypv.v30i3.972
- Pérez-Chiqués, E. y Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments. *Governance*, 34(4), 1039-1056. doi.org/10.1111/gove.12554
- Pozsgai, J. (2015). Low-level corruption tolerance: An "Action-Based" approach for Peru and Latin America, *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 99-129. doi.org/10.1177/1866802X1500700204
- Propheter, G. (2019). An Exploration of Revenue Structure Characteristics in Rural Municipalities. *State and Local Government Review*, 51(1), 46-56. doi.org/10.1177/0160323X19846928
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rae, D. W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rae, D. W. (1971). Political democracy as a property of political institutions. *American Political Science Review*, 65 (1), 111-119. doi.org/10.2307/1955047
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption? *Third World Quarterly*, (35), 737-752. doi.org/10.1080/01436597.2014.921424
- Ruiz, L. y Otero, F. P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Madrid CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 51.
- Shah, A. (2006). Corruption and decentralized public governance. En E. Ahmad y G. Brosio (eds.). *Handbook of fiscal federalism* (pp. 478-499). Edward Elgar Publishing Limited <https://doi.org/10.4337/9781847201515>
- Saha, S. y Sen, K. (2021). The corruption-growth relationship: does the political regime matter? *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 243-266. doi.org/10.1017/S1744137420000375
- Shacklock, A. y Galtung, F. (2016). *Measuring corruption*. Routledge.
- Strach, P., Sullivan, K. y Pérez-Chiqués, E. (2019). The garbage problem: Corruption, innovation, and capacity in four American cities, 1890-1940. *Studies in American Political Development*, 33(2), 209-233. doi.org/10.1017/S0898588X19000087
- Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/>
- Urizzi, E. (2017). *Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política*. Curitiba: CPOP-UFPR.
- Winters, M. y Weitz-Shapiro, R. (2015). Political Corruption and partisan engagement: Evidence from Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, (7), 45-81. doi.org/10.1177/1866802X1500700102
- Yao, R. D. y Mertens, G. (2020). Transparency in local governments: Patterns and practices of twenty-first century.

*State and Local Government Review*, 52(3), 200-213. doi.org/10.1177/0160323X20970245

York, A. M., Kane, K., Clark, C. M., Gentile, L. E., Wutich, A. y Harlan, S. L. (2017). What determines public support for graduated development impact fees? *State and Local Government Review*, 49(1), 15-26. doi.org/10.1177/0160323X17716745

Zamudio-González, L. (2020). *International intervention instruments against corruption in Central America*. Springer Nature.

Zizumbo-Colunga, D. y Meza, O. (2021). Flying under the radar: How frames influence public officials' perceptions of corruption. *Political Behavior*, 1-20. doi.org/10.1007/s11109-021-09745-3

## ANEXOS

TABLA: ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv.
ID_ENTIDAD	2463	1	32	19.24	7.357
ID_MUNICIPIO	2461	1	570	108.91	132.453
A_CLAVEMUN	2462	1001	32058	19344.44	7374.037
C_INSTMUN	2463	0.0000	1.0000	0.208292	0.0973651
C_PERSONALMUN	2463	0.0000	0.1809	0.015589	0.0178766
C_SERVPROFMUN	2405	0.0000	1.0000	0.162681	0.2557043
C_INDIGYDES	2463	0.0000	1.0000	0.018836	0.0643349
C_REGSERVPUB	2463	0.0000	1.0000	0.019314	0.0456552
C_ATENSERV	2463	0.0000	0.8928	0.005847	0.0262850
C_COBERSERVMUN	2463	0.0000	0.8782	0.322905	0.1590310
D_ACCESINFW	2463	0.0000	0.3333	0.043419	0.0840612
D_TRSOLINFO	2461	0.0000	1.6667	0.592459	0.4630591
D_ORGCONTROL	2463	0.0000	1.0000	0.024564	0.0457807
D_AUDITOR	2463	0.0000	1.0000	0.004168	0.0291084
D_MECANVIG	2463	0.0000	1.0000	0.370635	0.2715971
D_CONSULTCS	2463	0.0000	1.0000	0.321575	0.2899981
EA_PELECT	2461	0.2115	0.9160	0.576881	0.1065561
EB_FRAEM	2462	0.0000	0.8760	0.343238	0.2522897
EB_NEPM	2462	1.0000	8.0667	1.827219	0.9201295
EB_MAGAYUNT	2462	1.0000	33.0000	7.395613	4.9415385
EB_TIPGOBMUN	2462	1.0000	8.0667	1.827219	0.9201295

Fuente: Elaboración propia.