

JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW

◆ ARTICLES

- ◆ **Corrupción en red: desentrañando la conexión entre corrupción y crimen.**
Estudio de caso: Michoacán
Isabel Sandoval Gutiérrez
- ◆ **Exploring corruption and innovation dynamics in three Mexican federal entities**
Moisés Alejandro Alarcón Osuna
- ◆ **“Hay dos maneras de salir de la policía, cuando estés grande y viejo o con los pies por delante”: factores laborales y organizacionales que consolidan la corrupción en las policías locales de Zacatecas**
Luis Fernando de Santiago Cuevas
- ◆ **Dime lo que quieres y tal vez te lo haga saber: capacidades estatales y transparencia en los municipios brasileños**
Eduardo Grin, Paulo Rafael Viegas, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento
- ◆ **The Consolidation of Corruption in Local Governments: Lessons from Operation “Bad Paths” in Manaus, Brazil**
Fernando Miramontes Forattin
- ◆ **Participación de los grupos de interés en el proceso legislativo con potencial de creación o modificación de políticas: el caso de Jalisco 2018-2023**
Ángel Adrián Ayala González, Froylán Ángel Hernández Ochoa

◆ REVIEWS

- ◆ **The Politics of Trash: How governments used corruption to clean cities, 1890-1929**
Patricia Strach y Kathleen S. Sullivan, 2023 Cornell University Press
Raúl Pacheco-Vega
- ◆ **BOOK REVIEW Response**
Building a Community of Corruption Research: A response to Pacheco-Vega
Patricia Strach Kathleen S. Sullivan



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

CUCEA



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN
EN POLÍTICAS PÚBLICAS
Y GOBIERNO

JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW Year 10, No. 14, January-December 2024, is published annually by the Universidad de Guadalajara, through of the Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno [Institute for Research in Public Policy and Government - IRPPG] of the Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas – CUCEA. Address: Av. Periférico Norte # 799. Zip Code: 45100, Zapopan, Jalisco, México. Phone: 3337703412. Web site and emails: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>; journal.iipp@gmail.com; iippg@cucea.udg.mx Chief Editor: Oliver Meza Canales. Reservations Exclusive Use Rights Reserved: 04-2015-120712050900-102, ISSN: 2448-7066, awarded by the National Institute of Right to Author. Legality of Title is pending; Legality of Content is pending, both from the Qualifying Committee for Publications and Illustrated Magazines of the Ministry of Interior. Printed by Trauco Editorial, Prolongación Colón #155-115 St. This number was printed in June 28th, 2024, with a press run of 50 copies. The opinions expressed by the authors do not reflect the position of Chief Editor of the publication. Total or partial reproduction of content and images of publication without prior permission from the Universidad de Guadalajara is prohibited.

JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW Año 10, No. 14, enero-diciembre 2024, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas–CUCEA. Dirección: Av. Periférico Norte #799. Código Postal: 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 3337703412. Sitio web y correos electrónicos: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>; journal.iipp@gmail.com; iippg@cucea.udg.mx Editor en Jefe: Oliver Meza Canales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2015-120712050900-102, ISSN: 2448-7066, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. La Licitud del Título: pendiente; Licitud de Contenido: pendiente, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impreso por Trauco Editorial, Prolongación Colón #155-115 St. Este número se terminó de imprimir el 28 de junio de 2024, con un tiraje de 50 ejemplares. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

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
<http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>
journal.iippg@gmail.com

ISSN: 2448-7066

Printed in Mexico
Impreso en México

TABLE OF CONTENTS

◆ ARTICLES

- 9 **Corrupción en red: desentrañando la conexión entre corrupción y crimen.**
Estudio de caso: Michoacán
Isabel Sandoval Gutiérrez
- 27 **Exploring corruption and innovation dynamics in three Mexican federal entities**
Moisés Alejandro Alarcón Osuna
- 53 **“Hay dos maneras de salir de la policía, cuando estés grande y viejo o con los pies por delante”: factores laborales y organizacionales que consolidan la corrupción en las policías locales de Zacatecas**
Luis Fernando de Santiago Cuevas
- 71 **Dime lo que quieres y tal vez te lo haga saber: capacidades estatales y transparencia en los municipios brasileños**
Eduardo Grin, Paulo Rafael Viegas, Marco Antônio Carvalho Teixeira
Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento
- 91 **The Consolidation of Corruption in Local Governments: Lessons from Operation “Bad Paths” in Manaus, Brazil**
Fernando Miramontes Forattin
- 113 **Participación de los grupos de interés en el proceso legislativo con potencial de creación o modificación de políticas: el caso de Jalisco 2018-2023**
Ángel Adrián Ayala González
Froylán Ángel Hernández Ochoa

◆ REVIEWS

- 139 **The Politics of Trash: How governments used corruption to clean cities, 1890-1929**
Patricia Strach y Kathleen S. Sullivan, 2023
Cornell University Press
Raúl Pacheco-Vega
- 145 **BOOK REVIEW Response**
Building a Community of Corruption Research: A response to Pacheco-Vega
Patricia Strach Kathleen S. Sullivan

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.

CORRUPCIÓN EN RED: DESENTRAÑANDO LA CONEXIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y CRIMEN ESTUDIO DE CASO: MICHOACÁN

NETWORK CORRUPTION: UNRAVELING THE CONNECTION BETWEEN CORRUPTION AND CRIME CASE STUDY: MICHOACÁN

Isabel Sandoval Gutiérrez*

RESUMEN: Este artículo es un estudio de caso a partir del Marco de Consolidación de la Corrupción (Meza y Pérez-Chiqués, 2021), enfocándose en cómo las redes de corrupción son formadas y organizadas para realizar prácticas corruptas en algunos municipios del estado de Michoacán, México. La aportación de esta investigación radica en explorar la conexión entre las redes de corrupción y criminales; ya que la delincuencia organizada no figura ampliamente en las investigaciones o políticas anticorrupción. En parte porque las manifestaciones de corrupción están conectadas amplias estructuras de gobernanza informal, y generalmente los enfoques anticorrupción están enfocados en instituciones formales. Los hallazgos muestran que las élites (legales e ilegales) están coludidas en redes que preservan y protegen sus intereses. En específico, encuentro que las redes de corrupción utilizan mecanismos organizacionales (formales e informales) para ocupar puestos municipales en: infraestructura, seguridad, auditorías, entre otras. Que responden a intereses de élites. En ambos casos, observamos participaciones crecientes de actores criminales, en su mayoría organizados. Los periodos electorales parecen ser momentos en los que los mecanismos de las redes son activados visiblemente. Así mismo, los altos índices de percepción de inseguridad añaden una capa de complejidad a las redes que colaboran en la consolidación de la corrupción y debilitamiento institucional.

* <https://orcid.org/0009-0001-5863-970X>

Universidad ORT México

isasangu@gmail.com

Fuente de Financiamiento: Proyecto Iceberg CIDE-CONACYT

Palabras clave: *Marco de Consolidación de la Corrupción, redes, corrupción, crimen*

Recibido: 09/02/2024 | Aceptado: 10/06/2024

ABSTRACT: This article is a case study based on the Corruption Consolidation Framework (Meza & Pérez-Chiqués 2021), focusing on how corruption networks are formed and organized to carry out corrupt practices in some municipalities in the state of Michoacán, Mexico. The contribution of this research lies in exploring the connection between corruption and criminal networks; since organized crime does not figure widely in anti-corruption investigations or policies. Partly because manifestations of corruption are connected to broad informal governance structures, and anti-corruption approaches are generally focused on formal institutions. The findings show that elites (legal and illegal) collude in networks that preserve and protect their interests. Specifically, I find that corruption networks use organizational mechanisms (formal and informal) to occupy municipal positions in: Infrastructure, security, audits, among others. That respond to elite interests. In both cases, we observe increasing participation of criminal actors, mostly organized. Electoral periods seem to be moments in which network mechanisms are visibly activated. Likewise, the high rates of perception of insecurity add a layer of complexity to the networks that collaborate in the consolidation of corruption and institutional weakening.

Keywords: *Corruption Consolidation Framework, networks, corruption, crime*

Submitted: 09/02/2024 | Accepted: 10/06/2024

INTRODUCCIÓN

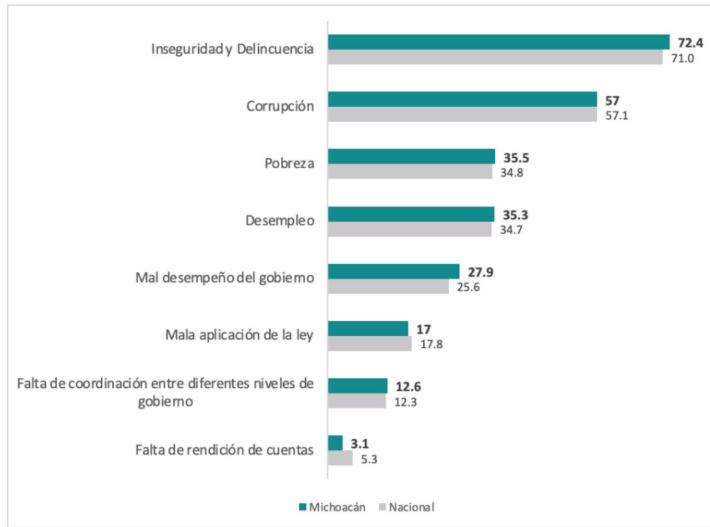
Estudiar la corrupción a nivel local en México es desafiante dado la limitación de datos, ya que las estadísticas oficiales solamente están desagregadas a nivel estatal, por lo que no hay estimados oficiales municipales (Pérez-Chiques y Meza, 2021). La investigación explora dos hipótesis: (1) La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno y (2) Las redes involucran el tipo y número de actores necesarios para realizar esquemas ilegales o de beneficio personal y mantener la secrecía.

Partimos de las definiciones que ofrece el Marco de Consolidación de la Corrupción (Meza y Pérez-Chiqués, 2021), referido como MCC de aquí en adelante. En este marco, la corrupción es entendida como un fenómeno complejo; un proceso sistémico y a veces normalizado socialmente. Por otro lado,

la consolidación de la corrupción es definida como el nivel de estabilidad alcanzada por los procesos de corrupción, que son autosostenidos y difíciles de revertir.

En Michoacán, de acuerdo con mediciones oficiales (ENCIG, 2021) los dos problemas públicos más relevantes a nivel municipal son la seguridad y la corrupción, siguiendo la tendencia nacional.

TABLA 1. DATOS PARA MICHOACÁN DE LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2021



Como punto de partida para este estudio, retomo la propuesta de Trejo y Ley (2020) donde dicen que el crimen organizado no puede existir ni operar en mercados ilícitos con éxito si no cuenta con algún grado de protección estatal informal.

Corrupción organizada

Retomamos la definición de corrupción organizada (Tennant, 2021) que consiste en el involucramiento y/o uso de una organización de interés criminal o no en varias formas de corrupción y relacionada con ilícitos desde posiciones de poder y/o cobertura política para ganar beneficios financieros, políticos o sociales. De acuerdo con la literatura, la corrupción es el medio por el cual el crimen organizado puede funcionar y florecer en las sociedades (Bailey y Taylor, 2009; Tennant, 2021; Trejo y Ley, 2020; Zamudio-González, 2020). Mientras que la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020) añade que la existencia del crimen continúa y se mantiene

mediante la corrupción de los funcionarios públicos y el uso de la intimidación, las amenazas o la fuerza para proteger sus operaciones.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Metodología

Para entender la consolidación de la corrupción en los municipios de Michoacán, entre septiembre de 2021 y mayo 2023, se realizaron más de 30 entrevistas semiestructuradas con actores locales en diversos municipios de Michoacán, con amplia experiencia directa o indirecta en los temas a tratar.

Las personas entrevistadas fueron identificadas mediante un mapeo inicial y utilizando el método de bola de nieve a partir de este, incluyendo: actores políticos, investigadores, periodistas, representantes del sector privado y sociedad civil. Para controlar un posible sesgo producido por entrevistar a personas que están conectadas entre sí, también recurrimos a artículos periodísticos y documentos oficiales.

TABLA 2. NUMERALIA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

Sector	Número de entrevistados
Público	15
Privado	8
Sociedad Civil	5
Academia	4
Periodistas	4
Otros	4
TOTAL	40

Fuente: Elaboración propia.

Las conversaciones se llevaron a cabo de manera anónima para garantizar la confidencialidad de los participantes. La mayoría de las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas, sin embargo, cinco personas prefirieron únicamente la toma de notas durante la sesión. Para mantener el anonimato, se omitió cualquier mención de los nombres de los participantes, y se les solicitó evitar personalizar comentarios o identificar a individuos o grupos específicos.

El análisis de los datos se realizó utilizando el software Atlas.ti, organizando la información según las diversas dimensiones del Marco de Consolidación de la Corrupción (MCC). Se puede encontrar una referencia al cuestionario utilizado en el ‘Anexo A. Cuestionario Guía’, en el cual se incluyen los tipos de preguntas formuladas, tales como:

- ¿Cómo definiría usted el concepto de corrupción y cuál es su percepción al respecto?
- ¿Cuáles considera que son los factores o razones que contribuyen a la persistencia de la corrupción?
- ¿Tiene conocimiento de algún caso de corrupción a nivel municipal? En caso afirmativo, ¿podría proporcionar detalles al respecto?
- ¿Cree que existe una relación entre la corrupción y el crimen organizado? En caso afirmativo, ¿de qué manera cree que se relacionan?

Marco de consolidación de la corrupción

Para esta investigación utilizaré el Corruption Consolidation In Local Governments: A Grounded Analytical Framework (Meza y Pérez-Chiqués, 2020) que explica la consolidación de la corrupción utilizando 4 dimensiones, me enfocaré en la primera:

1. Los actores y las redes implicadas: Conjunto de relaciones dependientes, que abarcan esferas políticas, económicas, y en ocasiones criminales, que se solidifican con el fin de extraer rentas. Los actores involucrados en redes son enganchados en relaciones repetitivas y duraderas que se convierten en un vínculo de confianza y reciprocidad.
2. Los mecanismos organizacionales.
3. Los niveles y mecanismos de opacidad.
4. La calidad de los pesos y contrapesos.

Las ventajas de este marco son que facilita estudiar la corrupción a nivel local; ayudando a identificar mecanismos implicados en los procesos de corrupción que pueden ser pasados por alto en análisis a nivel nacional. Otro beneficio es su flexibilidad que permite incorporar el estudio de la delincuencia organizada relacionada con la corrupción.

HIPÓTESIS Y RESULTADOS

Hipótesis 1: La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno.

Las redes de corrupción en el caso de Michoacán surgen de las élites (políticas, económicas y criminales) coludidas para preservar, proteger sus intereses e influir sobre funciones públicas y recursos, como es señalado en la literatura

de redes (Granados y Nicolás-Carlock, 2021; Martins et al., 2022; Ribeiro et al., 2018; Tennant, 2021, Trejo y Ley; 2020). A diferencia de cierta literatura que propone que la identificación partidista juega un rol importante en la conformación de redes, en lo local no es tan importante. De acuerdo con investigación propia vemos que el 70% de los actores políticos activos en la última década han ostentado un cargo con más de un partido.

Otro hallazgo es que actores con vínculos criminales también forman parte de las élites locales. Las personas que forman parte de la élite tienen en el presente o pasado más de un rol. Por ejemplo, político con vínculos criminales; o empresario y líder local. Este entrelazamiento de roles, crea tierra fértil para que acuerdos corruptos operen con impunidad.

Dos ejemplos de cómo las características del entorno resultan en una combinación de las tres categorías anteriores es lo que sucede en las campañas políticas y con actores locales relevantes como lo son los productores agrícolas.

Campañas y periodos electorales

En el MCC vemos que dependiendo cómo la red está compuesta, ciertos recursos recolectados ilegal o extraoficialmente van a financiar campañas políticas, y tipos específicos de organizaciones criminales organizadas. Esto es un fenómeno observable en municipios de Michoacán, a partir de entrevistas y fuentes periodísticas fueron identificadas algunas características del entorno.

La primera característica notable es que los actores políticos, pertenecen a las élites y estos van rotando de cargo: de legisladores locales, a alcaldes, síndicos, legisladores federales, lo cual facilita mantener y expandir las redes de corrupción. Los mecanismos que usan las élites para continuar influyendo el entorno son: financiamiento a campañas electorales, colocación de candidatos afines a las redes; o coerción en forma de amenazas, ataques y asesinatos a candidatos o equipo cercano.

Las élites, a través de organizaciones criminales buscan influir sobre ciertas instituciones locales, legales para sostener prácticas corruptas en su beneficio. Un primer caso, son los partidos políticos, los cuales cuentan entre sus filas con personas que compiten por cargos de elección popular, con una agenda afín a grupos delincuenciales. Por ejemplo, uno de los casos titulados por la prensa se lee; “Morena postula a una alcaldía en Michoacán a un hombre buscado por la DEA” (Zareaga, 2021). También un excoordinador de campañas en Michoacán lo explico así:

Si tú eres candidata de MORENA el municipio de Aguililla –por ejemplo– lo más seguro es que solo puedas ser candidata y eventualmente ser presidenta

municipal si las organizaciones criminales que están ahí ya acordaron contigo o ya te sometieron (E-07)¹.

Otra técnica en campañas electorales es remover a candidatos que no convienen a los intereses de las redes, utilizando evasión, confrontación, o corrupción (Bailey, 2009; Trejo y Ley, 2019). Una persona entrevistada compartió su testimonio:

No queremos que fulano de tal sea el presidente municipal. Yo le doy un millón y medio de pesos en efectivo si usted es presidente municipal... yo le dije que no estaba registrado y me dijo que no me preocupara que bajaban al candidato, porque de todas maneras estaba perdido ... ganó un cuate que hizo una barbaridad, pagaban en efectivo todo (E-11).

Lo que obtienen los miembros de las redes es porcentaje de dinero público desviado, pagos extraordinarios, bienes raíces, influencia en decisiones, etc. También los acuerdos con élites empresariales les ofrecen la capacidad de licuar recursos desviados en economías informales y formales con bastante rapidez (Dammert, 2017), por lo que suelen pasar desapercibidos ante el ojo público.

De acuerdo con evidencia (Colmex, 2021 y Sentencia SUP-JRC-166/2021, 2021) y testimonios de entrevistados, mencionan que los grupos criminales han ‘operado’ para todos los partidos y que el *modus operandi* es amenazar a través de folletos, narcomantas, etc. a los candidatos y simpatizantes contrarios:

Los que iban a votar diríamos por ese grupo (opositor) pues no salieron ni siquiera de su casa el día de la elección estaba prohibido que salieran... por la orden de esos grupos, solamente salían los que ellos permitían o sea que solo votaron la gente que ellos querían que votar (E-15).

Productores agrícolas

De acuerdo con datos oficiales (Censo Agropecuario, 2022) Michoacán es el mayor productor de aguacate y limón en México. En algunos municipios agrícolas, las redes de corrupción han creado mecanismos institucionales, legalmente constituidos como asociaciones de productores agrícolas, para

¹ Los datos cualitativos relacionados a las entrevistas realizadas serán referenciados utilizando la nomenclatura E con el número que fue usado para clasificar a la persona entrevistada. Los números fueron asignados aleatoriamente.

cobrar sobornos que terminan beneficiando a servidores públicos y financiando grupos regionales del crimen organizado.

Esto es visible en el sector de los limoneros donde siempre ha existido en palabras de los entrevistados un “impuesto” específico para limón. En años recientes, el mecanismo se ha sofisticado, a través de una “asociación de limoneros”.

Esta asociación aparentemente es para mantener el control de los cortes, el precio y demás... (la asociación) tiene un equipo de personajes cuidando que esto suceda, pensando en que todo aquel que no participe en las reglas pues es afectado directamente con su producción y con su patrimonio (E-15).

Al preguntarle a las personas entrevistadas si el gobierno y las autoridades locales municipales están conscientes de estas prácticas, contestaron “no sólo están conscientes, están coludidas les permiten que hagan todo lo que hacen” (E-15). En cuanto a las motivaciones mencionó en primer lugar los “beneficios económicos” que reciben las autoridades a cambio de dejar operar esta asociación legalmente constituida que cobre derecho de piso “Ellos dicen entre comillas –otra vez– para cuidarnos, y cuidarnos de qué, de ellos mismos” (E-15).

La información de las personas entrevistadas fue corroborada con notas periodísticas (Abi-Habib y Berehulak, 2022; Navarro, 2023d; Nuñez 2023), los beneficios netos de este cobro de cuotas podrían alcanzar hasta 20.000 millones de dólares al año, lo que equivaldría casi el 2% por del producto interno bruto de México.

Hipótesis 2: Las redes involucran al tipo y número de actores necesarios para hacer funcionar los esquemas ilegales o de beneficio personal, y mantener la secrecía.

Las redes de corrupción en Michoacán observamos que son múltiples y no siempre hay una dominante. A veces están descoordinadas, y pueden estar impulsadas por una lógica de búsqueda de ganancias o complicidad (Pérez-Chiqués y Meza, 2021). De no cumplirse los acuerdos de las redes, los actores que fallen están sujetos a represalias violentas (Bailey y Taylor, 2009; Trejo y Ley, 2020). Aún más, cuando actores criminales están involucrados, la corrupción suele ser muy notoria, fragmentada y de alta peligrosidad.

Colocación de personas en puestos clave

Las redes de corrupción también involucran a funcionarios públicos en instituciones diseñadas para ser pesos y contrapesos, con el objetivo de que no interfieran en los acuerdos corruptos o criminales. Los nombramientos abarcan desde titulares hasta personal operativo en instituciones anticorrupción, o secretarías clave como obras públicas.

Algunos ejemplos mencionados en las entrevistas -y confirmados en prensa- fueron la designación en 2019 de un “Auditor superior carnal” (Alcantar, 2023; Guzmán, 2023) y un “Fiscal general carnal” en (Guerrero, 2019; Luna, 2019; Ponce, 2019)². En ambos casos, estos personajes estaban vinculados con el gobernador estatal en turno, quien de acuerdo con testimonios utilizó el soborno como mecanismo para que los diputados aprobaran a sus candidatos. Por otro lado, el pasado titular de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) está relacionado a extorsiones de alcaldes, 22 presidentes municipales lo denunciaron (Martínez, 2023).

También fueron mencionados los desvíos presupuestales y contrataciones a modo en temas de seguridad durante la pasada gubernatura de 2015 a 2021 (Cabrera, 2023; Fuentes 2022). “Se robaron el dinero para la construcción de la dirección de atención ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, 18 millones yo fui a la instalación de la primera y única piedra. No existen denuncias por parte de la Auditoría” (E-02).

Un segundo mecanismo es cuando las organizaciones criminales capturaron puestos mediante obligar -a través de dinero o amenazas violentas- nombramientos de personas afines, muchas veces con poco expertise en las áreas estratégicas de los municipios: obra pública, finanzas, seguridad y contralorías.³ Al otorgar estos puestos los grupos criminales dejan trabajar al alcalde “tú me das estas posiciones y ni te preocupes, no te vamos a molestar, nos encargamos nosotros del trasiego, de la obra de los contratistas, del diezmo de contratistas, de arreglar las cuentas de contraloría. Porque ponen contadores muy muy eficientes” (E-02).

Adicionalmente diversos entrevistados y algunos artículos de prensa (Ahrens, 2015), sugieren que estar a cargo de la obra pública les facilita recompensar la colaboración de las comunidades con alguna que otra obra en hospitales, carreteras o canalizaciones. Mientras que controlar las finanzas les facilita desviar dinero- un tipo de extorsión- para dejar operar a los municipios.

² Los casos de designaciones a modo es un fenómeno prevaleciente a nivel nacional están pendientes 44 designaciones y en los estados más de 100, de acuerdo con datos de Designaciones Públicas. Más información <https://designaciones.org/federales/#!/principal>

³ E-01, E-02 E-03, E-04, E-07, E-11, E-15, E17.

Estas organizaciones pueden llegar a participar en todo el ciclo de corrupción organizada, por ejemplo, en el caso de la construcción un funcionario encargado directamente de auditorías relató que:

El crimen organizado también tiene constructoras y obligan a las autoridades —a veces— con el consentimiento pleno de los altos cargos para contratar a esa constructora, comprar material porque tienen también tiendas, o son proveedores de materiales y les venden materiales. Tienen que comprar porcentaje de materiales que ellos les dicen, la calidad de la de las obras, bueno y la maquinaria todas las obras que se ven acá son de la delincuencia organizada.

A veces cobran o sea piden más para la obra y varias ocasiones no termina ni siquiera la obra la construcción de la obra y se queda inconclusa y lógicamente no nos da un servicio de calidad a la ciudadanía (E-17).

Lazos de consanguineidad y amistad

En esta investigación observamos que las redes de corrupción involucran a actores que sostienen lazos de amistad, consanguineidad o son conocidos, de una forma o de otra. Estos lazos facilitan las negociaciones que se dan fuera de los canales institucionales formales, muchas veces a través de intermediarios. “Por supuesto sí sabemos quién es, dónde vive, a qué se dedica, sabemos todo aquí la gente los conoce”(E-15). Fue la respuesta de un entrevistado, quien al cuestionarlo si sabían quiénes eran los actores involucrados en las redes de corrupción organizada en un municipio de tierra caliente. Otros entrevistados coincidieron que es ampliamente conocido quien es un “malandrín” porque hay una relación de familiaridad, consanguineidad o amistad (E-09, E-15).

La importancia de estos lazos es que posibilitan los mecanismos para establecer vínculos de confianza sobre todo en municipios pequeños, de menos de 100,000 habitantes. En municipios más grandes o a nivel regional, los lazos de confianza entre la élite provienen de un origen compartido: “Si te vas para atrás los funcionarios de MORENA, eran del PRD y una buena parte de ellos eran priístas. Tienen orígenes el sistema de partido hegemónico, que en Michoacán puede que haya cambiado de partido, pero el que diga que ha cambiado la élite de poder eso sí no” (E-07).

De acuerdo con datos propios 60% de los espacios del congreso local son ocupados por las mismas familias, desde hace 3 décadas. Y antes de entrar o al salir del congreso los mismos actores políticos ostentan al menos 3 cargos públicos en sus municipios de origen, y al menos el 50% ha cambiado de partido o trabajado en una administración de un partido distinto por el cual llegó al Congreso.

Algo que llama la atención, es que estos lazos de confianza permiten que, aunque ciertas redes sean expuestas como el caso del Michoacanazo, no sean desarticuladas y vuelven a operar (Estrada, 2019, E-07), en cuanto la otra élite que les confronta deja el poder. Las élites que conforman estas redes se cubren las espaldas, ya sea por una mezcla de confianza, beneficio y miedo.

Aunque la fragmentación delincriminal en México a partir de 2006 (Trejo y Ley, 2020) ha contribuido en impulsar otro mecanismo de confianza entre estas redes a partir de la complicidad o participación en actividades ilícitas (Pérez-Chiqués y Meza, 2021), remplazando los lazos de amistad o consanguineidad. Los incentivos monetarios como el financiamiento de campañas, sobornos, amenazas o violencia eventualmente dan paso a relaciones de amistad o consanguineidad. En conclusión, estos lazos han desdibujado diferencias:

A mí parecer hemos roto ya ese límite entre las personas que participan en actos delincriminales –incluyendo corrupción y delincuencia organizada– y las personas que pueden participar en la vida pública. Ya no alcanzamos a distinguir quién es quién cuando estamos sobre todo en un proceso electoral (E-03).

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las redes de corrupción son un medio que permite al crimen organizado funcionar y florecer en sociedades, mientras que, por el otro, el crimen organizado provee de incentivos financieros, forzados con violencia –en caso– para que los individuos se involucren en actividades corruptas.

Los efectos de la corrupción organizada son principalmente sentidos en lugares donde los actores políticos locales y líderes criminales están vinculados o son las mismas personas, que forman parte de las élites. Por tanto, observamos que la consolidación de la corrupción está particularmente intrincada en regiones del estado donde el crimen organizado es la fuerza económica dominante, en específico en los municipios agrícolas, permitiendo institucionalizar extorsiones.

La existencia del crimen continúa y se mantiene mediante la utilización de las redes de corrupción para proteger sus operaciones. Parece que las élites políticas, empresariales y criminales están coludidas para preservar y proteger sus intereses e influir sobre funciones públicas y recursos “pues esa cantidad de poder te corrompe” (E-07. E-17).

El estado tiende a debilitarse cíclicamente porque los gobiernos se corrompen, es decir las élites políticas aprovechan el estado para tener una cantidad de privilegios incommensurables (E-07).

Las redes de corrupción emplean amenazas o la violencia es usada para desincentivar a los denunciantes (Carvalho, 2022; Transparencia Internacional; 2010). Dada la ilegalidad de la corrupción, las personas dentro de la institución son las únicas que pueden recolectar evidencia en contra y reportar el crimen a las autoridades.

El conjunto de las redes de corrupción y las redes criminales genera un incremento de una gobernanza criminal. De cierta forma el crimen organizado se ha vuelto tolerable usando sus redes para involucrarse en política, cada vez ganando más espacios de gobernanza criminal.

Sin duda alguna, hay una gobernanza criminal, esto no quiere decir que todos los funcionarios son criminales, a lo mejor es buena gente el secretario de no sé qué, que trata de hacer bien su trabajo, pero mira para llegar al poder este gobierno transó con el crimen organizado (E-11).

En esta investigación encontramos que, con el tiempo, las organizaciones criminales han expandido su alcance político, porque el dinero que destinan a las campañas electorales les abre la posibilidad ciertos espacios institucionalizados. También, porque a pesar del uso de violencia constante, eso comienza a percibirse como la forma en la que las cosas funcionan. Y, sobre todo, porque crecientemente hay actores políticos que también son actores criminales, es decir tienen los dos roles.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA LA INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA

Los resultados de esta investigación muestran que las redes de corrupción en Michoacán son notablemente maleables y resilientes; capaces de darle la vuelta a las medidas anticorrupción en las instituciones formales. Adicionalmente, ahora estas redes confluyen con redes o actores criminales lo que les añade una capa de complejidad.

También observamos que, a nivel institucional, el financiamiento de las campañas electorales es uno de los principales mecanismos utilizados por las redes de corrupción organizada para capturar puestos públicos y obtener beneficios. Además, la presencia de crimen organizado en las élites emplea

comúnmente un segundo mecanismo, que es utilizar algún tipo de amenaza violenta para desincentivar la participación de candidatos o actores que no son afines a los intereses del crimen.

Por esta confluencia, la diferencia entre los actores políticos y los actores criminales a veces es poco clara o inexistente. Lo que presenta un reto para que los pesos y contrapesos del sistema anticorrupción y del sistema de justicia trabajen en conjunto, para desarticular la corrupción organizada y retomar la gobernanza local de manos de la criminalidad.

Otro reto para las autoridades y posteriores investigaciones es obtener información documental que sirva de evidencia para iniciar procedimientos administrativos o judiciales por presunta corrupción. A propósito de las designaciones municipales forzadas por grupos delincuenciales, (ex)integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), mencionaron que “de manera documental no tienen evidencia, pero sí tuvimos conocimiento de designaciones de directores y obras públicas en los municipios que fueron designados por grupos delincuenciales en las elecciones recientes” (E-03).

Mientras que en el ciclo electoral anterior también tuvieron “conocimiento de la designación de los directores de seguridad pública en los municipios”. Aunque cuentan con testimonios de varios alcaldes y de personal en los ayuntamientos que intentaron acercarse al sistema anticorrupción para ver si se podía “hacer algo” (E-02, E-03, E-08, E-19), no tomaron una ruta institucional para avanzar.

Otro reto persistente es que algunas de las personas que están combatiendo el crimen organizado también están ligados a prácticas corruptas. Dammert (2017) identifica este fenómeno en países latinoamericanos. Concluyendo que la captura del estado, los crímenes y la gobernanza criminal funcionan como escudos de la corrupción organizada. Estas capas no se pueden penetrar porque las respuestas son muy diversas y fragmentadas.

Entre los siguientes pasos necesarios para llegar a estas recomendaciones están el generar datos cuantitativos de corrupción a nivel municipal, una vía es replicar las encuestas utilizadas en el MCC, así como cruzar los datos de financiamiento de campañas electorales los municipios, e incidentes de seguridad a actores políticos.

Por el lado del diseño institucional, podría explorarse la posibilidad de adoptar una agencia anticorrupción híbrida, que en otros contextos donde las instituciones que funcionan como contrapesos han sido capturadas, funcionan como alternativa (Zamudio, 2024).

REFERENCIAS

- Abi-Habib, M., y Berehulak, D. (2022, 4 mayo). “El conflicto de nunca acabar”: residentes de Michoacán están atrapados en la guerra de los cárteles. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2022/05/04/espanol/mexico-cartel-michoacan.html>
- Ahrens, J. M. (2015, 27 febrero). Capturado La Tuta, el narcotraficante más perseguido de México. El País. https://elpais.com/internacional/2015/02/27/actualidad/1425038252_733551.html?event_log=go
- Alcantar, E. (2023, mayo 27). Destitución de auditor, avance para combatir la corrupción en Michoacán. Quadratin Michoacán. <https://www.quadratin.com.mx/politica/destitucion-de-auditor-avance-para-combatir-la-corrupcion-en-michoacan/>
- Bailey, J. E. & Taylor, M. D. (2009). Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 3-29. <https://doi.org/10.1177/1866802x0900100201>
- Camarena, S. (2022, marzo). La Vespertina. Michoacán: ¿y la conmoción? (temporada 43). El País. <https://open.spotify.com/episode/5pznTkOths5VnKuV26N7Pc?si=99caede4f884de9>
- Carvalho Barbosa, M. (2022). Political Assassinations and Criminal Politics in Brazil. UC San Diego. ProQuest ID: CarvalhoBarbosa_ucsd_0033D_21774. Merritt ID: ark:/13030/m5kh7xz6. Obtenido de <https://escholarship.org/uc/item/7b52c4t3>
- Censo Agropecuario (2023). En Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Recuperado en <https://www.inegi.org.mx/programas/ca/2022/>
- Cabrera, C. (2023, 23 julio). FGR investiga a Silvano Aureoles por desvío de recursos, dice gobernador de Michoacán. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/investigan-a-silvano-aureoles-por-desvio-de-recursos-en-michoacan>
- Guerrero, O. (2019). Michoacán tiene «fiscal carnal». CB Televisión. <https://cb-television.com.mx/michoacan-tiene-fiscal-carnal/>
- Chouza, P. (2015, 27 febrero). El maestro de escuela que sembró el terror. El País. https://elpais.com/internacional/2014/05/17/actualidad/1400301909_227064.html
- Dammert, L. D. (2017). Corrupción y crimen organizado: la fragilidad estatal de Perú. *Nova Criminis: Visiones Criminológicas de la Justicia Penal*, 9(14), 131-154.
- Estrada, J. (2021, 10 mayo). Atacan a equipo de campaña del candidato del PRI en Morelia; su hermano resulta ileso. Grupo Milenio. <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/morelia-atacan-balazos-hermano-candidato-pri>
- ENCIG (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. INEGI. Recuperado en https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Informacion_general

- Fuentes, G. (2022) Investigación federal identifica empresas fachada y lavado para saquear Michoacán. (2022, 27 abril). SinEmbargo MX. <https://www.sinembargo.mx/27-04-2022/4163340>
- Guzmán, E. (2023, 26 mayo). En Michoacán, Congreso estatal revoca del cargo a auditor superior. Grupo Milenio. <https://www.milenio.com/estados/michoacan-congreso-estatal-revoca-cargo-auditor-superior>
- Granados, O. M., y Nicolás-Carlock, J. R. (2021). Corruption Networks. Understanding Complex Systems. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7>
- Grillo, I. (2023, 21 febrero). So, is Mexico a Narco State? Narco Politics by Ioan Grillo. <https://www.crashoutmedia.com/p/so-is-mexico-a-narco-state>
- Hernández, A. (2023, 30 junio). Gobiernos de MORENA protegen a criminales: Hipólito Mora. dw.com. <https://amp.dw.com/es/los-gobiernos-de-morena-protegen-al-crimen-organizado-hip%C3%B3lito-mora/a-66086109>
- Hernández, A. (2023, 1 julio). Hipólito Mora en entrevista con Anabel Hernández. Aristegui Noticias. <https://aristegui-noticias.com/3006/mexico/hipolito-mora-en-entrevista-con-anabel-hernandez/>
- Key, V. O. (1936). The Techniques of Political Graft in the United States, PhD diss., University of Chicago.
- Le Cour, R. (2022). Morir por participar en la democracia mexicana. Gatopardo. <https://gatopardo.com/opinion/violencia-mexico-politica/>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. Art.X-X. 18 de julio de 2016 (México) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, 18 de julio 2017 (México) <http://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/documentos/transparencia/normatividad/legislacion-local/Ley%20del%20Sistema%20Estatal%20Anticorrupci%C3%B3n%20para%20el%20Estado%20de%20Michoac%C3%A1n%20de%20Ocampo%20.pdf>
- Luna, O. (2019, 25 febrero). Designan a «Fiscal carnal» en Michoacán. Reforma. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1617102&md5=721a0b43f04902e755ab9c276d823543&ta=0dfdbac11-765226904c16cb9ad1b2efe>
- Martínez, E. (2023, 29 mayo). Denuncian 22 presidentes municipales de Michoacán a ex auditor. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/05/29/estados/22-presidentes-municipales-de-michoacan-denuncian-a-ex-auditor/>
- Martins, A. F., Da Cunha, B. R., Hanley, Q. S., Gonçalves, S., Perc, M. & Ribeiro, H. V. (2022). Universality of political corruption networks. *Scientific Reports*, 12(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-022-10909-2>
- Merino, M. (2023, 3 julio). Conceptos básicos sobre la corrupción. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/conceptos-basicos-sobre-la-corrupcion/>

- Meza O, Pérez-Chiqués E. (2020). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *PublicAdmin*. 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>
- Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2019). La corrupción en el gobierno municipal. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/la-corrupcion-en-el-gobierno-municipal/>
- Navarro, A. J. (2023, 23 abril). Sin mesa de seguridad, Uruapan, Zamora y Coalcomán, zonas con más violencia en Michoacán - Cambio de Michoacán. <https://cambio-demichoacan.com.mx/2023/04/23/sin-mesa-de-seguridad-uruapan-zamora-y-coalcoman-zonas-con-mas-violencia-en-michoacan/>
- Navarro, A. J. (2023b, mayo 16). Normal que facilitó ejecución de policías, será reconocida con la Presea al Mérito Docente - Cambio de Michoacán. <https://cambiode-michoacan.com.mx/2023/05/16/normal-que-facilito-ejecucion-de-policias-sera-reconocida-con-la-presea-al-merito-docente/>
- Navarro, A. J. (2023c, julio 5). Morena advierte: si PT lleva a Rodrigo Vallejo, no habrá alianza - Cambio de Michoacán. <https://cambiodemichoacan.com.mx/2023/07/05/morena-advierte-si-pt-lleva-a-rodrigo-vallejo-no-habra-alianza/>
- Navarro, A. J. (2023d, 8 octubre). Por extorsión y cobro de piso, aguacateros abandonan huertas y se van de Michoacán - Cambio de Michoacán. <https://cambiodemichoacan.com.mx/2023/10/08/por-extorsion-y-cobro-de-piso-aguacateros-abandonan-huertas-y-se-van-de-michoacan/>
- Navarro, A. J. (2023e, octubre 19). Gobernador defiende nombramiento de su compadre en la Auditoría - Cambio de Michoacán. <https://cambiode-michoacan.com.mx/2023/10/19/gobernador-defiende-nombramiento-de-su-compadre-en-la-auditoria/>
- Navarro, A. J. (2023f, octubre 19). Acepta auditor compadrazgo con gobernador, pero rechaza conflicto de interés - Cambio de Michoacán. <https://cambio-demichoacan.com.mx/2023/10/19/acepta-auditor-compadrazgo-con-gobernador-pero-rechaza-conflicto-de-interes/>
- Núñez, L. (2020, 1 septiembre). Redes de corrupción y transparencia - MCCI. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/redes-de-corrupcion-y-transparencia/>
- Núñez, N. (2023). La crisis de inseguridad en Michoacán golpea a agricultores. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/la-crisis-de-inseguridad-en-michoacan-golpea-a-agricultores/>
- Pérez-Chiqués, E., y Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments. *Governance*, 34(4), 1039-

1056. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>
- Ponce, D. (2019, 24 febrero). Condena Morena designación de «fiscal carnal» en Michoacán. Congreso de Michoacán. <http://congresomich.gob.mx/condena-morena-designacion-de-fiscal-carnal-en-michoacan/>
- Rangel, S. (2021, 14 abril). Candidatos sujetos a protección por solicitud y bajo protocolo. Diario ABC de Michoacán. <https://diarioabcedemichoacan.com.mx/lasnoticias/candidatos-sujetos-a-proteccion-por-solicitud-y-bajo-protocolo/>
- Redacción. (2023, 4 julio). Juez ratifica inhabilitación en contra de Silvano Aureoles. La Voz de Michoacán. <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/juez-ratifica-inhabilitacion-en-contra-de-silvano-aureoles/>
- Ribeiro, H. V., Alves, L. G. A., Martins, A. F., Lenzi, E. K. & Perc, M. (2018). The dynamical structure of political corruption networks. *Journal Of Complex Networks*, 6(6), 989-1003. <https://doi.org/10.1093/comnet/cny002>
- Sentencia SUP-JRC-166/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0470-2019.pdf
- Shelley, L. (2001). Corruption and Organized Crime in Mexico in the Post-PRI Transition. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 17(3), 213-231. <https://doi.org/10.1177/1043986201017003002>
- Tennant, I. (2021, mayo). All Roads Lead to Rome. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/05/All-roads-lead-to-Rome-GITOC.pdf>
- Tilly, C. (2007). Guerra y construcción del estado como crimen organizado. *Relaciones Internacionales* (5), 1-26. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2007.5.007>
- Trejo, G. y Ley, S. (2020). Votes, Drugs, and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108894807
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2003, 29 septiembre). United Nations Convention against Transnational Organized Crime. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>
- Viña, D. A. (2023, 29 junio). Asesinado Hipólito Mora, fundador de las Auto-defensas de Michoacán, en un ataque armado. El País México. <https://elpais.com/mexico/2023-06-29/muere-hipolito-mora-fundador-de-las-autodefensas-de-michoacan-en-un-ataque-armado.html>
- Zamudio-González, L. (2020). International Intervention Instruments against Corruption in Central America. En Springer eBooks. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-40878-7>

Zerega, G. (2021, 28 abril). Morena postula a una alcaldía en Michoacán a un hombre buscado por la DEA. El País México. <https://elpais.com/mexico/2021-04-28/morena-postula-a-una-alcaldia-en-michoacan-a-un-hombre-buscado-por-la-dea.html>

EXPLORING CORRUPTION AND INNOVATION DYNAMICS IN THREE MEXICAN FEDERAL ENTITIES

EXPLORANDO LA DINÁMICA DE LA CORRUPCIÓN Y LA INNOVACIÓN EN TRES ENTIDADES FEDERALES MEXICANAS

Moisés Alejandro Alarcón Osuna*

ABSTRACT: This research reviews the “grease the wheels” and “sand the wheels” hypotheses about the positive or negative effects of corruption on innovation in federal entities of Mexico. There are two levels of study of these hypotheses, at the company level through surveys that capture the bribery variable, or through studies of macro indicators, with the perception of corruption variable. This study is inserted in the second perspective at the macro level. The work was carried out using multivariate analysis methodologies, on the one hand, with principal component analysis, and on the other with case studies. With the analysis of principal components, it is concluded that both hypotheses could be fulfilled only for some federal entities. With the analysis of case studies, we show the contexts in which every hypothesis works in Nuevo Leon (grease the wheels) and for Durango and Zacatecas (sand the wheels). This has important implications, since if these results are considered, innovative activity policies could improve if the vices imposed by corruption are combated, since this would release some transaction costs for companies derived from these activities, therefore, larger budgets do not necessarily lead to better results in science and technology.

* Profesor e Investigador en la Universidad de Guadalajara, con especialización en Análisis Estadístico, consultoría y coordinación de programas educativos. Sus líneas de investigación se centran en la Economía de Empresa y el cambio tecnológico.

<https://orcid.org/0000-0003-3713-0565>

Universidad de Guadalajara

moises.alarcon@cucea.udg.mx

Keywords: *corruption, innovation, economic growth, principal components, structural equations*

Recibido: 15/02/2024 | Aceptado: 10/06/2024

RESUMEN: En esta investigación se revisan las hipótesis de “*grease the wheels*” y “*sand the wheels*” sobre los efectos positivos o negativos de la corrupción en la innovación en las entidades federativas de México. Se tienen dos niveles de estudio de dichas hipótesis, a nivel de empresa a través de encuestas que captan la variable de soborno, o a través de estudios de indicadores macro, con la variable de percepción de corrupción. Este estudio se inserta en la segunda perspectiva a nivel macro. El trabajo se realizó utilizando metodologías de análisis multivariado, por un lado, con análisis de componentes principales, y por otro con estudios de caso. Con el análisis de componentes principales se concluye que ambas hipótesis podrían cumplirse sólo para algunas entidades federativas. Con el análisis de estudios de caso se muestran los contextos en los que cada hipótesis funciona en Nuevo León (*grease the wheels*) y para Durango y Zacatecas (*sand the wheels*). Esto tiene implicaciones importantes, ya que, si se consideran estos resultados, las políticas de actividades innovadoras podrían mejorar si se combaten los vicios que impone la corrupción, ya que esto liberaría algunos costos de transacción para las empresas derivados de estas actividades, por lo tanto, mayores presupuestos no necesariamente conducen a mejores resultados en ciencia y tecnología.

Palabras clave: *corrupción, innovación, crecimiento económico, componentes principales, ecuaciones estructurales*

Submitted: 15/02/2024 | Accepted: 10/06/2024

INTRODUCTION

Schumpeter stands as a prominent figure in examining the impact of innovation on development and economic growth, with his notable contribution being the concept of creative destruction. He posited that innovative companies bring forth novel approaches, ultimately displacing non-innovative counterparts within the market. This phenomenon, coined as “creative destruction,” encapsulates the transformative nature of innovation. Schumpeter’s extensive work, spanning from 1939 to 1942, emphasizes technological change as the primary driving force propelling capitalism forward.

Several other schools of thought align with this perspective, including the evolutionary approach (Lovera et al., 2008), neoclassical theory (Solow, 1957; Mankiw et al., 1992), institutionalist views (North, 1990), and structuralist analysis (Floto, 1989). The evolutionary perspective highlights how innovation emerges as a result of organizational learning within companies. Neoclassical theory, on the other hand, considers innovation as a catalyst for economic growth by introducing new pathways in the production function. Institutionalists argue that innovation is shaped by a set of formal and informal rules, which can either hinder or facilitate innovative activities through agreements between universities, companies, governments, and society at large. Meanwhile, structuralists contend that there exists a dichotomy between technological and non-technological sectors, with innovation predominantly occurring in industrialized center countries, while peripheral nations primarily engage in the commercialization of primary goods without generating substantial innovations. Thus, the study of innovation becomes a crucial component in explaining economic growth, particularly in developing countries where it underscores the importance of devising effective promotion policies.

The process of innovation is shaped not only by economic conditions but also by sociopolitical factors. This holds true, particularly in developing countries, where the long-term nature of innovative processes introduces risks associated with corruption (Murphy, Shleifer & Vishny, 1993). The uncertainty stemming from corruption extends beyond third-party involvement, affecting the companies themselves. The absence of bribes as a form of payment creates uncertainty that hampers the execution of long-term technological development projects (Karaman & Sylwester, 2020). This issue is not confined to developing nations alone; it also impacts innovative processes in certain regions of the United States (Alt & Lassen, 2003; Glaeser & Saks, 2006; Riaz et al., 2018) and other developed countries. Consequently, the relationship between corruption and its impact on innovation becomes a significant concern for regional development, as it can impede progress in these areas.

Within the literature, two competing hypotheses emerge to elucidate the effects of corruption on innovation (Huang & Yuan, 2020; Ellis et al., 2020; Karaman & Sylwester, 2020). The first hypothesis contends that companies operating in corrupt environments can derive benefits from such circumstances, facilitating increased innovation. Corruption, in this perspective, acts to surmount bureaucratic hurdles by granting access to valuable resources and even enabling interaction with state services and products—an effect colloquially referred to as “grease the wheels”. Conversely, the second hypothesis posits that corruption practices hinder innovative processes within companies. Seen as a form of tax, corruption inflates the costs associated with innovative

endeavors, creating a bias towards rent-seeking behaviors, and discouraging genuine innovation— a phenomenon aptly labeled as “sand the wheels”.

The objective of this study is to test the hypotheses for the case of Mexico. To achieve this, a mixed methodology is proposed, combining multivariate analysis of principal components for corruption and innovation indicators. This approach enables the categorization of states that may exhibit high corruption levels and varying levels of innovation. By identifying these states, it becomes possible to contrast the hypotheses presented in the previous paragraph. Subsequently, each identified entity is characterized to further examine and compare the hypotheses.

The study is structured as follows: in addition to this introduction, the study contains a literature review section, where the main concepts, hypotheses, and the state of the art of studies on the effects of corruption on innovation are exposed. The following section is a description of the methodology and techniques used to test the hypotheses of this work. Then a results section is added. Finally, the conclusions, where it is discussed if any of these hypotheses explain the effects of corruption on innovation in Mexico, as well as to know if these finally have effects on economic growth.

THE EFFECTS OF CORRUPTION ON INNOVATION

As Iorio and Segnana (2022) have pointed out, although the connection between innovation and corruption has been pervasive, scholars have yet to establish the exact nature of this relationship. The growth in the availability of data on corruption and innovation has contributed to the growth of this type of study (Doan et al., 2022). These studies can be divided by levels of analysis, the first type are studies at the company level, where through surveys the effect of corruption on innovations is analyzed, whether in micro, small and medium-sized companies (MSME), large companies and even multinational companies. The second type is made up of studies at the country level. In this type of study, the effects of corruption on innovative activity in developed and developing countries are analyzed, and even at the regional level with groups of countries in Africa, Asia, Europe, or America.

One of the reasons why the effects of corruption on innovation have been considered is because companies with higher growth rates and higher profit margins are associated with higher levels of innovation (Karaman & Sylwester, 2020). On the other hand, companies that make higher investments generally expect to have higher levels of utility to face their levels of leverage, which is why they need to innovate (Ross et al., 2012), and additionally require greater

certainty about the institutions to carry out innovative activities (Riaz et al., 2020; Habiyaemye & Raymond, 2013).

These effects can be observed both at the MSME level, as well as in large companies, since there is a record of academic studies of these affectations in companies such as Samsung, Siemens, WalMart, among others (Iorio and Segnana, 2022). Therefore, the size of the companies is not a factor that inhibits or prevents corruption, but that corruption takes different forms in the different sizes of companies. It is for this reason that at the company level:

- Iorio & Segnana (2022). They argue that both “grease the wheels” and “sand the wheels” hypotheses can coexist, and that they are not necessarily competing hypotheses. In this sense, it is pointed out that some types of corruption such as bribery tend to support one of the hypotheses, while political or large-scale corruption supports another of the hypotheses.
- Doan et al. (2022). This paper shows that there is an impact on corruption found in tax collection and innovative activity. Evidence is found that bribes on payment of taxes have a positive effect on all innovation indicators.
- Riaz & Cantner (2020). In this study, the effects of corruption on innovation are analyzed, but it is differentiated by type of corruption, with different indicators. The authors differentiate the effects by type of innovation and type of industry, since not all companies compete in the same contexts, nor do all companies innovate in the same areas. The study finds that small bribes work to increase the level of process innovation but have negative effects on organizational innovations. While companies involved in large amounts of corruption are more likely to innovate in products and processes. Political corruption is mostly associated with all types of innovation except obtaining quality certificates. They also point out that innovation in the service sector is more related to petty bribes than the manufacturing industry.
- Karaman & Sylwester (2020). They show that bribery is significantly associated with innovation, but significant results are only seen for firms that report many competitors. One explanation for this behavior is that competition forces companies to innovate, and in this sense, corruption allows them to avoid costly regulations.
- Huang & Yuan (2020). They show that although rogue states have a lower fraction of firms operating in government-reliant industries, firms in these states are more likely on average to be government suppliers.

On the other hand, this study indicates that there is a negative impact of corruption on innovation, especially for companies with less bargaining power over government officials, so that corrupt practices to obtain government contracts replace innovative practices, of entrepreneurship and greater competition.

- Ellis et al. (2020). Corruption has negative effects, not only on innovation, but also on the quality of innovation (as measured by patent citations).
- Wellalage et al. (2020). They examine whether bribery affects gender-based asymmetries in product/process innovation in developing countries. They find that there are greater incentives for female business owners to give bribes than the incentives for an owner. They find evidence in favor of the “grease the wheels” hypothesis.
- Sena et al. (2018). They point out that independent boards of directors can insulate a company from the detrimental impact of corruption on its performance (as represented by innovation).
- Karaman (2017). Their results indicate that corruption has a positive effect on the innovation rate, regardless of how innovation and corruption are measured.
- Nguyen et al. (2016). In their study on companies in Vietnam, they point out that informal payments (bribes) tend to increase the level of innovation, be it product improvements or the generation of intellectual property. They point out that the impacts of corruption are not uniform since they are subject to the effectiveness of local institutions. In this same document, it is pointed out that bribery affects the growth of MSMEs, but not so much of large companies, while large companies generally do so of their own free will. In this study, it is also pointed out that multinational companies, when they use corrupt practices, retard innovative activity in the host country.
- Habiyaemye & Raymond (2013). There are two perspectives on the operations of multinational companies, and their relationship with corruption and innovation activities. One is that transnational corporations inhibit corruption, and the other is that they increase it. One argument why it increases is that these multinationals use bribes to compete in host countries, and therefore inhibit the innovation of other companies, since the economic power of multinationals is considerable, and therefore the rest of the companies are better off. they are engaged in rent-seeking and less innovative activities. The arguments for the reduction of corruption are due to the greater scrutiny of the public

eye in large and international companies, and on the other hand to the spillovers of technology that these imply, suppose higher levels of innovation.

- Mahagaonkar (2010). It shows contradictory results, on the one hand, there is evidence that corruption helps innovation in marketing. On the other hand, it inhibits product, process, and organizational innovation. Four dimensions of positive transmission mechanisms are mentioned, the first says that it speeds up the permit and license processes; the second says that corruption or the payment of bribes reduces uncertainty when looking for incremental innovation; the third is that the political obstacles derived from some innovations (bioethical discussions, for example) can somehow be overcome; Finally, derived from the payment of bribes, some level of protection from organized crime and vandalism is maintained, which helps to give companies certainty. A negative channel of corruption on innovation is that the bureaucracy discourages projects that involve large uncertainties, this is especially true if the projects are financed by the government rather than privately.

There are also studies at the macro level. These types of studies, which can refer to a country, a group of countries, or a group of states within a country, have reached somewhat different findings from studies at the company level. Some of them are described below:

- Wen et al. (2018). There is a threshold or tolerable limit of corruption, and that, after this limit, the effects of corruption on innovation are almost null. Using instrumental variables, they show that there is a non-linear relationship between innovation and corruption, but that corruption affects the granting and application of patents more strongly than trademark registrations. One of the arguments proposed in this work is that there are problems of endogeneity, derived from the protection of patents, since this temporary monopoly sometimes leads companies to corrupt activities to compete.
- Tomaszewski (2018). Corruption can be compared to a typical market transaction, where buyers (the corrupt agents) meet sellers (the corrupt agents), the object of the transaction is the solution to the problem of the corrupt agent and the price is the bribe. and whose exact nature is subject to negotiation between the two parties.
- Riaz et al. (2018). They use the Granger causality test for panel data, find that corruption causes innovation, while innovation does not cause

corruption. Therefore, they deny the existence of a double direction of causation.

- Anokhin & Schulze (2009). Better control of corruption will be associated with increasing levels of innovation and entrepreneurship. The results, while not explicitly predicting economic growth, add to a stream of research that suggests that corruption and the quality of institutions play an important role in explaining disparities in rates of entrepreneurship and innovation.
- Griffiths & Kickul (2008). Corruption leads to a misallocation of resources, a lack of competitiveness and efficiency, lower public revenues for essential goods and services, lower productivity, and lower levels of innovation, in addition to lower rates of growth and employment in the private sector. They point out that policies aimed at reducing perceived government corruption, along with R&D funding and resources from the private business/industrial sector may be some of the first priorities to lessen the impact of corruption on innovation.

Both at the company level and at the country level, the conclusions and the direction of the investigations suggest different conclusions. At the company level, it is necessary to differentiate between small companies, which are generally forced to offer small bribes, large companies that participate in corruption activities of their own free will, or multinationals that through corruption inhibit innovative performance. At the country level, the studies are distinguished by their direct focus on corruption on innovative activity, and indirect focus on corruption on economic growth. The review of the state of the art shows that some of these studies propose an endogeneity or double direction, of an effect of corruption on innovation, but also of innovation on corruption.

Due to the availability of information in Mexico, the study that is proposed is at the level of federal entities, for which reason the applications and granting of patents, industrial designs and utility models are proposed as an innovation variable, since there is no a precise follow-up of patent citations at the federal entity level and, on the other hand, there are no surveys at the company level (at least public), which account for the levels of innovation in product, process, service or organization.

METHOD, VARIABLES AND SOURCES OF INFORMATION

To carry out this study, variables from different sources of information, all of them secondary, have been taken up. The variables used are all at the federal entity level and can be grouped by categories. For reasons of availability of variables that show the performance of corruption by federal entity, since there is only the ENCIG survey, the study focuses only on the analysis of three years in which the survey is published, which are 2015, 2017 and 2019. The variables and their sources of information are described below.

- *Innovation variables.* Within these variables there are three sources of information, on the one hand, CONACYT from which the number of members of the National System of Researchers is extracted; we also have the IMPI, from where applications and granting of patents, utility models and trademark registration are extracted; Finally, there are budget variables, extracted from the official newspapers, official newspapers and public accounts of each state, from which the expenditure dedicated to science and technology is taken up. Finally, from the national public account, the amount dedicated to the SEP by each state is extracted, as education spending.
- *Corruption variables.* The corruption variables are taken from the National Survey of Government Quality and Impact (ENCIG), which is carried out by INEGI. From where there are 21 variables of perception of corruption, among them the perception of corruption in state, federal and municipal governments, perception of corruption in businessmen, police, hospitals, universities, etc. These perceptions range from 0 to 100 where zero is the least corrupt and 100 is the most corrupt.
- *Control variables.* Other variables that help in the present analysis are taken up, such as population, extracted from CONAPO. Direct Foreign Investment, taken from the Ministry of Economy. Growth of the Gross Domestic Product of the states, taken from INEGI. Finally, from the public accounts and official newspapers of each state, the variable of total expenditure by federal entity is extracted.

All these variables and their sources of information are summarized in Table A1 in the annexes section.

Principal Component Analysis

In this study, a dimensional reduction of variables is applied using Principal Component Analysis (PCA). Since this procedure gives us a decomposition of the total variance, this allows us to know precisely what percentage of it we could lose if we eliminate a particular principal component. The importance of the different principal components is given by the magnitude of their variance and, therefore, the order in which they are obtained establishes a real hierarchy from the point of view of dimensional reduction.

To obtain the principal components, we need to have a sample of size n with p variables $X_1, X_2, \dots, X_p$, where the variables are expressed in deviations from the mean, also called standardized variables. The first component will be given by the linear combination of the standardized variables

$$Z_{1i} = u_{11}X_{1i} + u_{12}X_{2i} + \dots + u_{1p}X_{pi} \quad (1)$$

Therefore, this implies that the mean of Z_1 is equal to zero, on the other hand, in matrix notation, the previous expression would be given by:

$$\mathbf{z}_1 = \mathbf{X}\mathbf{u}_1 \quad (2)$$

To find the first component, the maximum variance restrictions are imposed, subject to the sum of the squared “ u_{1j} ” weights being equal to one, which implies that:

$$\text{var}(Z_1) = \frac{\sum_{i=1}^n Z_{1i}^2}{n} = \frac{1}{n} \mathbf{u}_1' \mathbf{X}' \mathbf{X} \mathbf{u}_1 \quad (3)$$

Therefore, by incorporating the restriction of the variances equal to unity, an equation with restrictions in Lagrange form can be established:

$$L = \frac{1}{n} \mathbf{u}_1' \mathbf{X}' \mathbf{X} \mathbf{u}_1 - \lambda (\mathbf{u}_1' \mathbf{u}_1 - 1) \quad (4)$$

Therefore, when applying the optimization algorithm, through the partial derivatives with respect to u_1 , the last equation is obtained.

$$\left(\frac{1}{n}X'X - \lambda I\right)u_1 = 0 \quad (5)$$

Therefore, when solving equation (5), the eigenvalues and eigenvectors are obtained, where the eigenvectors correspond to the principal components, while the eigenvalues correspond to the variances associated with the vector. Therefore, if more principal components need to be calculated, the matrix of variances and covariances can be rotated with some method, to obtain more uncorrelated components.

In this study, the PCA technique is applied to reduce the number of variables associated with innovation, and another number of components associated with corruption. In Table A1, we have 21 variables associated with corruption, and in terms of innovation we have 9 variables, which can be reduced using this PCA technique.

Some important measures to apply the PCA, is the KMO “*Kaiser Meyer*” statistic, which refers to the suitability of a matrix to apply a PCA and/or a Factor Analysis. The statistic refers to a quotient of the sum of all the correlations squared divided by the square of the sum of the correlations of each variable.

$$KMO = \frac{\sum_{i \neq j} \sum r_{ij}^2}{\sum_{i \neq j} \sum r_{ij}^2 + \sum_{i \neq j} \sum a_{ij}^2} \quad (6)$$

Therefore, KMO statistics lower than 0.5 are discarded for a PCA, since the contribution of the variable to the information matrix is limited. Additionally, to evaluate the necessary number of principal components, eigenvalues greater than unity are taken up, or a contribution to the variance greater than 70%, which is achieved by sedimentation graphs or with a cumulative variance sum.

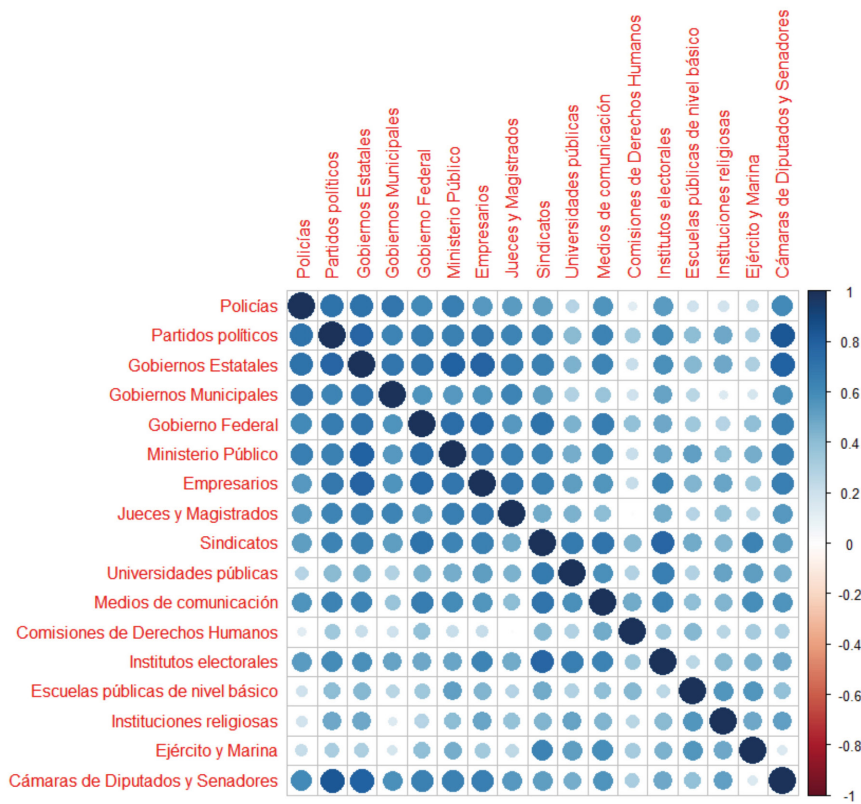
Once the main components of variables related to innovation and corruption have been obtained, descriptive tables are generated with the quartiles of each main component, which describe the relationships between corruption and innovation, to classify the entities according to the hypotheses.

RESULTS

Results of the PCA

This section presents the results of the principal component analysis for both corruption indicators and innovation indicators. In this regard, the correlation statistics of the indicators are first displayed, followed by the PCA procedure. Based on these results, a classification table of federal entities is presented.

GRAPH 1. CORRELATION COEFFICIENTS FOR CORRUPTION VARIABLES IN 2019



Source: The Author, with data from INEGI. The chart was built in Rstudio.

From Graph 1, all the correlations between these variables are positive, that is, the greater the correlation in any of the dimensions, the greater the perception of corruption of the rest of the variables, which is consistent with the literature review. due to endogeneity issues.

From these correlation coefficients, all the KMO coefficients were calculated to see if, at the individual and global level, they are significant correlations, and with this a principal component analysis can be performed. The results are shown in Table 1.

TABLE 1. KMO COEFFICIENTS OF CORRUPTION INDICATORS FOR 2019

Variable	KMO
MSA global	0.83
MSA for each variable:	
Police	0.86
Political parties	0.85
State Governments	0.89
Municipal Governments	0.79
Federal Governments	0.80
Public ministry	0.84
Businessman	0.85
Judges and magistrates	0.82
Unions	0.86
Public Universities	0.82
Media	0.88
Human Rights Commissions	0.74
Electoral Institutes	0.83
Public Schools	0.73
Religious Institutions	0.81
Army and Navy	0.74
Chamber of Deputies and Senators	0.79

Source: The Author, with data from INEGI.

From Table 1, it can be concluded that the set of corruption indicators is suitable for a principal component analysis, since they have a strong correlation between them (see global MSA), on the other hand, at the individual level all the corruption indicators have a correlation with the group of variables, so none of them is excluded, it is recommended to discard any when the KMO coefficient is less than 0.5.

From the principal component analysis (PCA), it is found that three of its components have an accumulated variance greater than 70% (see Table 2), so these three main factors are the ones that are taken up for subsequent analysis. On the other hand, the first three components accumulate a total of 71% of the total variance of the data (see Table 4), thus confirming the use of three components.

TABLE 2. SUMMARY OF THE ACP FOR CORRUPTION INDICATORS IN 2019

	PC1	PC2	PC3
Standard deviation	3.0304	1.3761	1.0207
Variance proportion	0.5402	0.1114	0.06128
Cumulative ratio	0.5402	0.6516	0.71288

Source: The Author.

From the PCA, it can be verified that three corruption indicators (components 1, 2 and 3) have the capacity to reduce the information of 17 corruption indicators, and still preserve an explanation of 71% of the variation of the data. These components are used to describe the way in which the corruption indicators are related to each other.

In addition to this analysis, Table 3 shows the PCA factor loads. These loads refer to the correlations between the score of each principal component with the original variables.

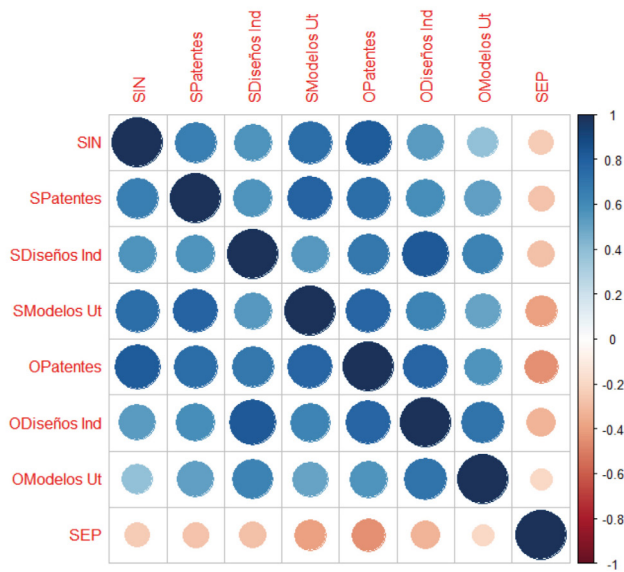
TABLE 3. FACTOR LOADINGS FOR CORRUPTION INDICATORS IN 2019

	PC1	PC2	PC3
Police	-0.73	0.43	-0.19
Political parties	-0.85	0.19	0.05
State Governments	-0.88	0.26	0.14
Municipal Governments	-0.69	0.44	-0.13
Federal Governments	-0.82	0.11	-0.16
Public ministry	-0.83	0.11	0.15
Businessman	-0.84	0.12	0.14
Judges and magistrates	-0.71	0.34	0.22
Unions	-0.84	-0.24	-0.26
Public Universities	-0.66	-0.34	-0.12
Media	-0.79	-0.24	-0.25
Human Rights Commissions	-0.42	-0.47	-0.29
Electoral Institutes	-0.76	-0.12	-0.33
Public Schools	-0.55	-0.44	0.44
Religious Institutions	-0.58	-0.40	0.53
Army and Navy	-0.55	-0.62	-0.04
Chamber of Deputies and Senators	-0.80	0.23	0.18

Source: The Author. Cells in yellow show the most significant factor loadings on each component.

In the first component, the strongest factorial loads are captured, which is why this component contributes 54% of the total variance of the data. In the second component, the factorial loads of human rights commissions and the army and navy are found, while in the third component there are the factorial loads of public schools and religious institutions. Regarding the above, the same exercise that was carried out for the corruption indicators was carried out for the innovation indicators, for which the same procedure is followed, first showing a graph with the expressions of the correlation coefficients.

GRAPH 2. CORRELATION COEFFICIENTS FOR INNOVATION VARIABLES IN 2019



Source: The Author, with data from INEGI. The chart was built in Rstudio.

In Graph 2, the only variable that has a negative relationship with the rest of the innovation indicators is the SEP state expenditure variable, in addition to the fact that it has the weakest correlations with the rest of the indicators. As in the previous PCA, before applying the technique, the KMO coefficients were calculated to verify if the PCA is viable in innovation indicators as a variable reduction technique. The results are shown in Table 4.

TABLE 4. KMO COEFFICIENTS OF INNOVATION INDICATORS FOR 2019

Variable	KMO
MSA global	0.81
MSA for each variable:	
N.S.R.	0.74
Patent application	0.86
Industrial design Application	0.82
Utility models Application	0.85
Patent granted	0.79
Industrial design granted	0.76
Utility model granted	0.93
SEP	0.67

Source: The Author, with data from CONACYT, SEP and IMPI.

From Table 4, it can be seen that all the variables as a whole have a close relationship, which is why they must be included as a whole (see global MSA), in addition to the fact that the variables at the individual level have a significant relationship with the set of variables, so none of them is ruled out. Due to the above, a PCA was carried out with the innovation indicators for the year 2019, the results indicate that two of the main components are significant, but on the other hand, two of these components capture 74% of the total variation of the data (see PCA summary table), so the PCA variable reduction technique manages to reduce to two components the total of eight variables.

TABLE 5. SUMMARY OF THE ACP FOR INNOVATION INDICATORS IN 2019

	PC1	PC2
Standard deviation	2.247	0.9569
Variance proportion	0.631	0.1145
Cumulative ratio	0.631	0.7455

Source: The Author.

This PCA, in addition to capturing 74% of the total variation of the data, shows the relationship that exists between each indicator, and the score achieved by each of the federal entities, where two directions are shown that the states have taken in relation to with its innovation indicators. On the one hand, some states opt for higher SEP spending, utility model and industrial design grants,

and more industrial design applications. On the other hand, other states opt for greater intensity in SNI members, granting and application of patents, in addition to applications for utility models. Finally, there is a group of states that have not opted for this development of innovation indicators, but are going in the opposite direction, without developing these innovation capacities.

In addition to this graphic analysis, the factor loadings of the innovation components were obtained, which are shown in Table 6.

TABLE 6. FACTOR LOADINGS FOR INNOVATION INDICATORS IN 2019

	CP1	CP2
N.S.R.	0.80	0.20
Patent application	0.83	0.10
Industrial design Application	0.82	-0.32
Utility models Application	0.86	0.23
Patent granted	0.93	0.14
Industrial design granted	0.86	-0.29
Utility model granted	0.72	-0.47
SEP	-0.45	-0.62

Source: The Author.

Table 6 shows that the first component captures most of the factor loads, which is why this component captures 63% of the total variance of the data, while the second component has a load strong factorial in SEP expenses, as seen in the previous graphic analysis, these charges explain the movement of some of the states in their development strategies of innovation indicators.

Based on these PCA, table 7 was prepared, which contain crosses of the main components, on the one hand, the first main component of corruption indicators against the first component of innovation indicators, which captures 54% of the variance of indicators. of corruption and 63% of the variance of innovation indicators. These tables serve as tools for classifying entities based on their performance in these variables.

TABLE 7. CLASSIFICATION OF ENTITIES ACCORDING TO THE FIRST COMPONENT OF EACH ACP

		First component of corruption			
		First quartile	Second quartile	Third quartile	Fourth quartile
First component of innovation	First quartile	CDMX, JAL, MOR	AGS, COAH, QUE	GUA	NL
	Second quartile		MEX, PUE	COL, HID, SON	CHIH, SIN, YUC
	Third quartile	BC, MICH, QROO, SLP, VER		CAM	BCS, TAM
	Fourth quartile		CHIA, GUE, OAX	NAY, TAB, TLAX	DUR, ZAC

Source: The Author, based on ACP results.

From Table 7, the classification of entities according to their main components can be better appreciated, since there are entities that are in the highest quartile of innovation, but at the same time in the lowest quartiles of perception of corruption, such as Mexico City, Jalisco, and Morelos. There are also entities in the highest quartile of innovation, but with high levels of perception of corruption, such as Nuevo León, but also entities with high perception of corruption and low quartile of innovation such as Durango and Zacatecas. These last three entities are going to be our subject of study at individual level.

Results of Case Studies

According to the previous table, the states of Durango and Zacatecas could potentially exemplify a “sand the wheels” scenario, while Nuevo León could represent a “grease the wheels” case of corruption influencing innovation. A brief economic and population description of these three entities is provided below, which will aid in understanding the context of the present study.

TABLE 8. ECONOMIC VOCATIONS

Durango		Zacatecas		Nuevo León	
Sector	Share	Sector	Share	Sector	Share
Electricity, Water and Gas Generation, and Transmission	29.9	Mining	22.6	Electricity, Water and Gas Generation, and Transmission	35.4
Corporates	18.9	Manufacturing	12.7	Corporates	21.5
Mining	12.7	Commerce	12.2	Manufacturing	7.8
Commerce	6.7	Mass Media Information	10.1	Financial and Insurance Services	5.8
Financial and Insurance Services	6.3	Financial and Insurance Services	8	Commerce	4.3
Manufacturing	5.5	Construction	6.3	Mass Media Information	3.4

Source: The Author with data from INEGI.

Upon initial analysis, it is evident that the three entities share similar productive vocations, as commerce, manufacturing, financial and corporate services, hold significant prominence within each state. However, fundamental differences also emerge. For instance, mining stands as a crucial activity in Durango and Zacatecas, while it is not prominent in Nuevo León. Another distinguishing factor is the presence of mass media information, which holds importance for Nuevo León but not for Durango and Zacatecas.

This observation highlights both the commonalities and distinctions among the states. While they exhibit comparable strengths in sectors such as commerce, manufacturing, and financial services, specific industries set them apart. The mining sector, for instance, plays a crucial role in the economic landscape of Durango and Zacatecas, contributing to their distinct industrial profiles. On the other hand, Nuevo León stands out due to its focus on mass media information, which drives its economic activities in that sector.

This analysis underscores the importance of considering the unique economic characteristics of each entity, as they shape their respective environments and potentially influence the relationship between corruption and innovation within them.

TABLE 9. POPULATION AND GDP PER CAPITA (2019)

	GDP (\$MX)	Population	GDP per capita
Durango	204,061,056,000	1,832,043	111,384
Zacatecas	151,905,742,000	1,623,186	93,585
Nuevo León	1,373,350,630,000	5,370,849	255,705

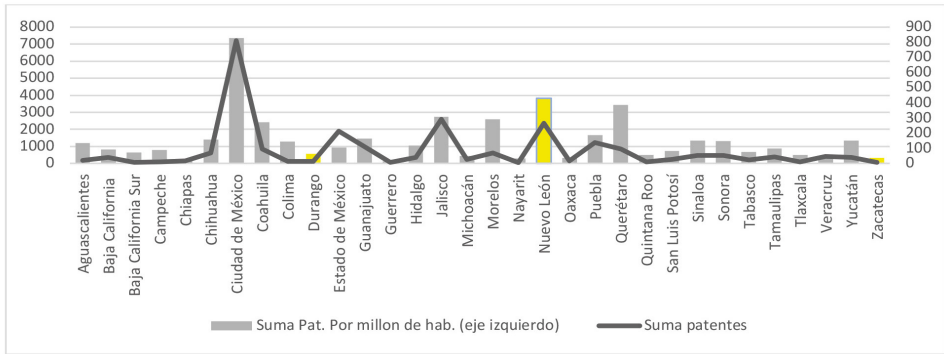
Source: The Author, with data from INEGI.

Nuevo León appears to have a significantly higher per capita GDP than Durango and Zacatecas, more than double their respective figures. This suggests that Nuevo León demonstrates greater productivity, which can potentially be attributed to having less extractive vocations such as mining and trade. These extractive activities, to some extent, may hinder the generation of innovations in the form of patents, as their primary objective is value extraction rather than value creation. Moreover, these value-extractive activities often require special permits, which can more easily lead to corrupt practices.

The higher per capita GDP in Nuevo León indicates a higher level of economic development and productivity compared to Durango and Zacatecas. This discrepancy could be attributed, at least in part, to the different economic activities pursued in each state. Nuevo León’s economic landscape, characterized by a focus on sectors such as manufacturing and financial services, fosters higher value-added activities that contribute to greater productivity.

On the other hand, the presence of extractive sectors like mining and trade in Durango and Zacatecas might impede the generation of innovative solutions and hinder the development of patents. These industries primarily focus on extracting and exploiting existing resources rather than creating new value through innovation. Additionally, the nature of extractive activities often involves obtaining special permits and dealing with regulatory processes, which can create opportunities for corrupt practices.

GRAPH 3. PATENTS PER FEDERAL ENTITY (1993-2022)



Source: The Author, with data from IMPI

The above graph presents the patenting outcomes across federal entities, revealing that Durango and Zacatecas exhibit relatively poor performance in innovation, whereas Nuevo León demonstrates one of the highest levels of innovation. This discrepancy can be partly attributed to the potential impact of corruption on hindering greater patenting in the productive sectors of Durango and Zacatecas. However, it is also worth considering that Nuevo León, being an entity with a higher per capita GDP, may face increased public scrutiny. Consequently, corrupt activities may not necessarily impede innovation but instead be more tolerated or less pervasive in Nuevo León.

The contrasting patenting trends observed in the figure raise important questions about the influence of corruption on innovation outcomes. The low patenting rates in Durango and Zacatecas could reflect a combination of factors, including the potential deterrent effect of corruption on innovative activities and limited resources allocated to research and development. Conversely, Nuevo León's strong performance in patenting may be associated with a more conducive environment for innovation due to factors such as higher economic prosperity, better governance, and a stronger innovation ecosystem.

The examination of patenting figures in relation to corruption highlights the complex dynamics at play. It underscores the need for further research to better understand the specific mechanisms through which corruption affects innovation and how different economic, social, and governance factors interact in shaping innovation outcomes across federal entities. By gaining deeper insights into these dynamics, policymakers can devise targeted strategies to foster innovation, address corruption, and promote sustainable economic growth and development.

CONCLUSIONS

The paper delves into the complex relationship between corruption and innovation, exploring two contrasting hypotheses: “grease the wheels” and “sand the wheels.” It posits that these hypotheses can be applicable to specific federal entities based on the empirical analysis conducted. The study focuses on Nuevo Leon, Durango, and Zacatecas, examining the unique contexts in which corruption manifests itself in these regions. In Nuevo Leon, corruption seems to “grease the wheels” by facilitating innovation, while in Durango and Zacatecas, corruption appears to “sand the wheels” and hinder innovation.

By showcasing these distinct scenarios, the paper aims to provide insights into the diverse outcomes of corruption on innovation across different regions. It highlights the importance of considering local contexts and dynamics when analyzing the impact of corruption on innovative activities. Understanding these variations can help policymakers and stakeholders develop tailored strategies to address corruption effectively and promote innovation.

Additionally, the paper suggests that combating corruption can yield positive effects on innovation by reducing transaction costs for companies. Corruption often leads to additional expenses, inefficiencies, and delays in various processes, creating obstacles for businesses, particularly in the fields of science and technology. By implementing measures to address corruption, such transaction costs can be minimized. Consequently, companies can allocate their resources more efficiently, fostering an environment that is conducive to scientific and technological advancements.

The implications of this finding are significant. A reduced prevalence of corruption would not only benefit individual companies by streamlining their operations but also contribute to the overall advancement of science and technology. With fewer barriers and greater resource allocation efficiency, innovation can thrive, leading to breakthroughs, advancements, and improved outcomes in various scientific and technological fields.

In summary, the paper emphasizes the contextual nature of corruption’s impact on innovation, showcasing different scenarios in Nuevo Leon, Durango, and Zacatecas. It highlights the importance of tailored approaches to combat corruption based on regional dynamics. Furthermore, it underscores the potential benefits of reducing corruption, particularly in terms of minimizing transaction costs and fostering an environment conducive to scientific and technological advancements.

REFERENCES

- Alt, J. E. and Lassen, D. (2003). "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States". *Journal of Theoretical Politics*, 15, 341-365.
- Anokhin, S.; Schulze, W.S. (2009). "Entrepreneurship, innovation, and corruption". *Journal of Business Venturing*, 24(5), 465-476.
- Doan, H.; Vu, N.; Tran-Nam, B. and Nguyen, N.-A. (2022). "Effects of tax administration corruption on innovation inputs and outputs: evidence from small and medium sized enterprises in Vietnam". *Empirical Economics*, 62, 1773-1800.
- Ellis, Jesse; Smith, Jared; White, Roger (2020). "Corruption and corporate innovation". *Journal Of Financial And Quantitative Analysis*, 55(7), 2124-2149.
- Floto, E. (1989). "El sistema centro-periferia y el intercambio desigual", *Revista de la CEPAL*, 39, 147-167.
- Glaeser, E. and Saks, R. (2006). "Corruption in America". *Journal of Public Economics*, 90 (2006), 1053-1072.
- Griffiths, M. and Kickul, J. (2008). "The socioeconomic determinants of innovationAnempiricalexamination". *Entrepreneurship and Innovation*, 9(2), 231-240.
- Habiyaremye, A. and Raymond, W. (2013). "Transnational corruption and innovation in transition economies". *United Nations University Working Paper Series*, 2013-050.
- Huang, Q. and Yuan, T. (2020). "Does Political Corruption Impede Firm Innovation? Evidence from the Unites States". *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 56(1), 213-248.
- Iorio, R. and Segnana, M. (2022). "Is paying bribes worthwhile? Corruption and innovation in middle-income countries". *EurasianBusinessReview*, <https://doi.org/10.1007/s40821-022-00205-4>
- Karaman, F. (2017). "Corruption and Innovation: The Case of EECA Countries". *Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6(2), 51-71.
- Karaman, F. and Sylwester, K. (2020). "Corruption and innovation: the importance of competition". *International Journal of Emerging Markets*, 17(3), 766-788.
- Lovera, M.; Castro, E.; Smith, H.; Mujica, M. and Marin, F. (2008). "Evolucio-nismo económico desde la perspectiva de Nelson y Winter", *Multiciencias*, 8 diciembre, pp. 48-54.
- Mahagaonkar, P. (2010). "Chapter 5 Corruption and Innovation" en "Money and Ideas: Four Studies on Finance, Innovation and the Business Life Cycle", DOI 10.1007/978-1-4419-1228-2.
- Mankiw, G.; Romer, D. and Weil, D. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Mote, J.; Jordan, G. and Hage, J. (2007). "Measuring radical innovation in real time". *International Journal of Technology, Policy and Management*, 7(4), 355-377.

- Murphy, K. M.; Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1993). "Why is rent-seeking so costly to growth?". *American Economic Review*, 83, 409-414.
- Nguyen, N. A.; Doan, Q. H.; Nguyen, N. M. and Tran-Nam, B. (2016). "The impact of petty corruption on firm innovation in Vietnam". *Crime, Law and Social Change*, 65(4-5), 377-394.
- North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press.
- Ross, S.; Westerfield, R. and Jaffe, J. (2012). "Finanzas Corporativas". McGrawHill.
- Riaz, M. and Cantner, U. (2020). "Revisiting the relationship between corruption and innovation in developing and emerging economies". *Crime, Law and Social Change*, 73, 395-416.
- Riaz, M.; Cherkas, N. I. and Leitão, J. (2018). "Corruption and Innovation: Mixed Evidences on bidirectional Causality". *Journal of Applied Economic Sciences*, XIII 2(56), 1-6.
- Ruiz, A. and García, N. (2020). "Gobernanza y desarrollo económico: ¿importan las instituciones en América Latina?" en Ruiz, A. y Salas, I. (coord.). "Temas Contemporáneos de Investigación en Economía y Políticas Públicas". Universidad de Guadalajara.
- Sena, V.; Duygun, M.; Lubrano, G.; Marra, M. and Shaban, M. (2018). "Board independence, corruption and innovation. Some evidence on UK subsidiaries". *Journal of Corporate Finance*, 50, 22-43.
- Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1993), "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Solow, R. (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function". *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312-320.
- Tomaszewski, M. (2018). "Corruption -A Dark Side Of Entrepreneurship. Corruption And Innovations". *Prague Economic Papers*, 27(3), 251-269.
- Wellalage, N.; Fernández, V. and Thrikawala, S. (2020). "Corruption and innovation in private firms: Does gender matter?". *International Review of Financial Analysis*, <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101500>
- Wen, J.; Wang, Q.; Feng, G.-F.; Chen, S. and Chang, C.-P. (2018). "Corruption and Innovation: Linear and Non-linear investigations of OCDE Countries". *The Singapore Economic Review*, <https://doi.org/10.1142/S0217590818500273>.

ANNEXES

TABLE A1

Variable	Descripción	Fuente	Medida
Entidad	Entidad Federativa		
Police	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Police	ENCIG-INEGI	percentage
Political parties	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Political parties	ENCIG-INEGI	percentage
State Governments	Percepción de la corrupción “Muy frecuente” en Gobiernos Estatales	ENCIG-INEGI	percentage
Federal Governments	Perception of corruption ‘Very frequent’ in State Governments	ENCIG-INEGI	percentage
Chamber of Deputies and Senators	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Deputies and Senators	ENCIG-INEGI	percentage
Public ministry	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Public Prosecutor’s Office	ENCIG-INEGI	percentage
Municipal Government	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Municipal Governments	ENCIG-INEGI	percentage
Businessman	Perception of corruption ‘Very frequent’ among Entrepreneurs	ENCIG-INEGI	percentage
Media	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Media	ENCIG-INEGI	percentage
Electoral Institutes	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Electoral Institutes	ENCIG-INEGI	percentage
Judges and magistrates	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Judges and Magistrates	ENCIG-INEGI	percentage
Unions	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Unions	ENCIG-INEGI	percentage
Public Universities	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Public Universities	ENCIG-INEGI	percentage
Public Schools	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Public Schools	ENCIG-INEGI	percentage
Religious Institutions	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Religious Institutions	ENCIG-INEGI	percentage
Human Rights Commissions	Perception of corruption ‘Very frequent’ in Human Rights Commissions	ENCIG-INEGI	percentage
Army and Navy	Perception of ‘Very frequent’ corruption in Army and Navy	ENCIG-INEGI	percentage
Spatentes	Patent application	IMPI	Per million inhabitants
Opatentes	Patents granted	IMPI	Per million inhabitants

TABLE A1. CONTINUATION

Sdiseños	Industrial Design application	IMPI	Per million inhabitants
Odiseños	Industrial Design granted	IMPI	Per million inhabitants
Smodelout	Utility models application	IMPI	Per million inhabitants
Omodelout	Utility models granted	IMPI	Per million inhabitants
SEP	Expenditures of SEP by federal entities	Cuenta pública federal	Expenditure per 100,000 inhabitants
N.S.R.	Researchers by the National Council of Science and Technology	CONAHCYT	Researchers per 100,000 inhabitants

“HAY DOS MANERAS DE SALIR DE LA POLICÍA, CUANDO ESTÉS GRANDE Y VIEJO O CON LOS PIES POR DELANTE”: FACTORES LABORALES Y ORGANIZACIONALES QUE CONSOLIDAN LA CORRUPCIÓN EN LAS POLICÍAS LOCALES DE ZACATECAS

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')

Luis Fernando de Santiago Cuevas*

RESUMEN: La corrupción y la violencia, como problemas públicos, han estado liderando la agenda pública en México durante el siglo XXI. En este sentido, el presente trabajo de investigación busca guiar su análisis en el caso específico del Estado de Zacatecas con el objetivo de entender cómo la corrupción está presente en las instituciones de seguridad pública. La pregunta de investigación que dirige este trabajo es: ¿Cuáles son los factores laborales y organizacionales que determinan la forma en la que la corrupción es consolidada en los cuerpos policiales a nivel local en Zacatecas? La metodología es el análisis exploratorio cualitativo, el cual emplea entrevistas no estructuradas. Los resultados sugieren la existencia de redes de corrupción entre el gobierno del estado y los grupos del crimen

* Licenciado en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Su carrera profesional se caracteriza por la dedicación a los temas de administración y seguridad pública en México. Actualmente se desempeña como analista de políticas públicas en proyectos de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcoóticos y Procuración de Justicia, con enfoque en temas de seguridad pública y justicia.

<https://orcid.org/0009-0006-4818-8040>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro
fdocvs@gmail.com

organizado; así como la precariedad laboral que afecta a los elementos de las policías locales. Las acciones del gobierno deben considerar que los grupos del crimen organizado son actores políticos que deben ser desarticulados con mecanismos de inteligencia organizacional. En suma, el mejoramiento en las condiciones laborales es crucial para garantizar un sistema policial efectivo y capaz.

Palabras clave: *corrupción, violencia, crimen organizado, policías locales, seguridad pública*

Recibido: 15/03/2024 | Aceptado: 10/06/2024

ABSTRACT: Corruption and violence, as public problems, have been leading the public agenda in Mexico during the 21st century. In this sense, this research work seeks to guide its analysis in the specific case of the State of Zacatecas (Mexico) with the objective of understanding how corruption is present in public security institutions. The research question that guides this work is: What are the labor and organizational factors that determine the way in which corruption is consolidated in police forces at the local level in Zacatecas? The methodology is qualitative exploratory analysis, which uses unstructured interviews. The results suggest the existence of corruption networks between the state government and organized crime groups; as well as the job insecurity that affects local police elements. Government actions must consider that organized crime groups are political actors that must be dismantled with organizational intelligence mechanisms. In short, improving labor conditions is crucial to guarantee an effective and capable police system.

Keywords: *corruption, violence, organized crime, local police, public safety*

Submitted: 15/03/2024 | Accepted: 10/06/2024

INTRODUCCIÓN

Dos de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de las últimas dos décadas son, indudablemente, la corrupción y la crisis de inseguridad. Integrar el estudio de la corrupción y la inseguridad ha resultado no solamente común en los últimos años (D. Morris, 2013), sino también interesante por la evolución teórica que logra desarrollar según los contextos nacional y subnacional (Bamidele, 2012). Esta investigación está enfocada en explorar

el caso de Zacatecas, uno de los estados que ha mantenido cifras de violencia preocupantemente altas de acuerdo a los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Por lo tanto, resulta necesario analizar el contexto en el cual la violencia no ha sido efectivamente atendida por las administraciones de la entidad y de sus municipios.

Durante 2022, varios municipios de Zacatecas han mantenido cifras altas en el número de homicidios y otros delitos de acuerdo con las cifras del SESNSP, evidenciando la incapacidad del gobierno de proveer seguridad en el estado. Como la literatura lo sostiene, la violencia ejercida por parte de los grupos criminales no puede mantenerse constante si ésta no tiene injerencia directa en los cuerpos policiales (Trejo & Ley, 2020). Es así que, el objetivo de esta investigación es responder a la pregunta: ¿Cuáles son los factores laborales y organizacionales que determinan la forma en la que la corrupción es consolidada en los cuerpos policiales a nivel local en Zacatecas?

Las entrevistas no estructuradas realizadas a servidores públicos que laboran en las policías municipales figuran como fuente central de información para esta investigación. Además, es propósito de este trabajo generar un análisis exploratorio del fenómeno de la corrupción en policías municipales.

Los resultados del análisis cualitativo muestran que las autoridades de las instituciones de seguridad pública están relacionadas organizacionalmente con grupos criminales. De manera que la colusión entre estos dos actores determina la forma en la que las tareas de seguridad pública son ejecutadas. En este sentido, estas estructuras informales de gobernanza impactan en la seguridad pública de Zacatecas. No obstante, existen estructuras formales que sí determinan la forma en la que el gobierno actúa en materia de seguridad pública –tal como los factores laborales dentro de las corporaciones policiales.

Entender estas prácticas de corrupción dentro de las instituciones nos ayuda a construir propuestas de política pública útiles para solucionar el problema de inseguridad en Zacatecas. En adición, nuevas estrategias de seguridad deberán ser diseñadas con base en estas relaciones informales entre autoridades y grupos criminales.

Asimismo, estudiar el caso de Zacatecas es relevante no sólo para tratar de encontrar posibles redes entre el crimen organizado y el gobierno, sino determinar los factores laborales y organizacionales dentro de las policías que consolidan la corrupción. Es evidente que las redes de corrupción, los mecanismos organizacionales y otros medios de opacidad determinan el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública. Además, la calidad y eficiencia de estas instituciones también pueden estar determinadas por las capacidades presupuestarias y organizacionales con las que cuentan.

El panorama general en cuanto a los datos mensualmente reportados por el SESNSP demuestra que Zacatecas se ha mantenido en una ola de violencia preocupante. El primer reporte del año (2022) ubica al estado en segundo lugar en homicidios dolosos y feminicidios¹ (cálculos realizados con base a datos del SESNSP). A nivel local, Zacatecas tiene municipios con una de las tasas delictivas más altas nacionalmente.

Otra cifra que ayuda a explicar la crisis de violencia en el estado es el número de policías asesinados. De acuerdo a la organización Causa Común, son 16 policías asesinados durante los primeros tres meses de 2022, los cuales incluyen elementos municipales, estatales y de vialidad; convirtiendo a Zacatecas en uno de los estados con mayor número de asesinatos en todo el país (“Registro de policías asesinados 2022”, 2022). Acompañado de la ola de violencia grave en el estado, también han sido reportados paros laborales en la Policía Estatal por la presencia de altos oficiales acusados de abuso de poder y de hostigamiento, ocasionando la renuncia de varios cargos por amenazas directas (Valadez Rodríguez, 2022).

Finalmente, la política pública implementada por las autoridades estatales y federales en materia de seguridad pública ha demostrado ser de reacción violenta. A inicios de este año, el Plan de Apoyo para Zacatecas II solo busca robustecer las filas del cuerpo policiaco en la entidad, sin tener realmente un plan estratégico de reducción de violencia (Ochoa, 2022).

CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Con el objetivo de identificar los factores que consolidan la corrupción en los cuerpos de policía local en Zacatecas, el marco teórico utilizado tiene que proveer, esencialmente, los elementos con los que se logra la consolidación. Es por esta razón que la base teórica, la cual le da soporte a este trabajo, es el marco construido por Meza y Pérez-Chiqués (2020), mismo que propone un marco teórico para operacionalizar la consolidación de la corrupción en gobiernos municipales.

La corrupción es referida como la satisfacción de intereses privados, de grupo o individuales, mediante el uso de la autoridad otorgada por un puesto público y que normalmente es ejercida en el desvío de recursos (de Graaf, 2007). De manera poco acertada, la corrupción ha sido manejada como un concepto que involucra el estudio a nivel individual y estudia las interacciones que representan actos ilícitos (Plaček et al., 2018); de forma que, descuidan

¹ Las categorías de homicidios dolosos y feminicidios se engloban como una misma categoría para fines de este análisis, entendida también como *violencia letal*.

la visión que incluye otros actores y mecanismos que no necesariamente pueden ser englobados en esta perspectiva diádica (Meza y Pérez-Chiqués, 2020). Consiguientemente, la consolidación de la corrupción es cuando los procesos de la corrupción logran estabilizarse; y así, estos mecanismos logran mantenerse a través del tiempo y resulta complicado revertir su consolidación (Meza y Pérez-Chiqués, 2020).

El marco teórico, presentado por Meza y Pérez-Chiqués, ofrece las condiciones necesarias para que la corrupción pueda funcionar y logre consolidarse. La primera de ellas es la existencia de redes de actores: ¿qué personas están involucradas en este proceso de consolidación? Existen características importantes de estos actores, tales como la jerarquía laboral-política a la que pertenecen y, de la cual devienen otros aspectos importantes como el poder que disponen y la influencia de su papel en las redes.

En segundo lugar, las redes deben de tener mecanismos que les permitan organizarse, de tal forma que pueden persuadir a los actores de una red no sólo para que participen, sino también para evitar los posibles conflictos como su deserción. Además, los mecanismos son muy útiles para comprender las razones por las que las redes logran cierto nivel de cohesión y estabilidad. Muchas veces, los beneficios que reciben los actores son el medio por el cual son incluidos en las redes; así como las sanciones por negarse a ser partícipe o la lealtad política dentro del servicio público (Moya Díaz y Paillama Raimán, 2017).

El tercer factor es la opacidad que mantienen las redes para poder operar. ¿De qué manera logran funcionar estas redes sin tener repercusiones administrativas o legales? Si bien, los mismos actores son pieza fundamental para entender el grado de opacidad de las redes debido a que pueden otorgar cierta protección a los actos de corrupción.

Finalmente, los pesos y contrapesos son otros elementos que guardan relación con los factores anteriores dada la impunidad que le otorgan a las redes. Los contrapesos que existen para regular los actos de corrupción en México varían de acuerdo a las características institucionales en las cuales se desarrollan. No obstante, es el Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su estructura interinstitucional, que abarca mayormente el marco normativo y legal en materia de corrupción. Lo interesante es, entonces, entender de qué forma las redes logran debilitar estos contrapesos para actuar sin consecuencia alguna.

METODOLOGÍA

Dada la naturaleza del problema de seguridad pública en Zacatecas, la metodología más adecuada a utilizar es el estudio de caso. El acercamiento con el que este estudio de caso será abordado es el análisis exploratorio cualitativo puesto que no existen esfuerzos de investigación que traten de indagar sobre la problemática en Zacatecas actualmente. Posterior a este trabajo, el resultado esperado es la apertura a nuevas discusiones públicas y políticas que atiendan a la crisis de inseguridad.

La crítica al estudio de caso más fuerte es, sin duda, la generalización del conocimiento que resulta de la información recabada. Si bien, las conclusiones y resultados que de aquí devienen no pretenden crear afirmaciones generales, sino un análisis exploratorio sobre el tema que pueda ayudar a generar un conocimiento más robusto.

El método de investigación para la recolección de información fue la entrevista no estructurada descrita por Victoria Trindade (2016). Las entrevistas fueron realizadas a policías locales² (específicamente adscritos a los municipios de Zacatecas y de Guadalupe) que tenían conocimiento y experiencia operativa; y a altos mandos de las instituciones de seguridad pública (pertenecientes a las direcciones de Seguridad Pública Municipal y Estatal). La selección de las personas fue mediante bola de nieve por conveniencia; la suma total de entrevistas fue de seis con una duración de entre dos y tres horas cada una.

El alza en la tasa de incidencia delictiva, así como el preocupante incremento de asesinatos a policías en el estado demuestra la adversidad que representa estudiar el fenómeno de la inseguridad. Por esta razón, fue necesario construir un protocolo de seguridad con las consideraciones pertinentes para salvaguardar la integridad personal y de las personas entrevistadas (ver Anexo 2). El valor agregado que este trabajo aporta a la investigación es, sin duda, la información recabada en un escenario de incertidumbre, inseguridad y grandes barreras de entrada para quienes tratan de estudiar el problema.

Hallazgos y discusión

La detección y el análisis de los factores organizacionales y laborales que consolidan la corrupción son importantes para la elaboración de políticas públicas que garanticen la funcionalidad de las policías locales. Esto es, el

² Entiéndase policías locales como aquellas fuerzas policiales que operan directamente en las tareas de seguridad pública en los municipios de la Zona Metropolitana de Zacatecas (Zacatecas, Guadalupe, Trancoso, Morelos, Fresnillo y Calera) y que dependen de la administración municipal o estatal. Estas son, las policías municipales y la policía estatal.

combate a la corrupción no es un evento inmediato sino un proceso que implica de mucha voluntad política y capacidad institucional para realizarse (Mutahi et al., 2022).

Redes

Las redes pueden estar conformadas por un gran número de personas en el servicio público municipal, estatal o federal; de la misma forma, estas redes pueden estar ligadas a otros actores externos que facilitan los actos de corrupción fuera del gobierno. A pesar de que exista una gran variedad de actores dentro de las redes, éstas pueden carecer de coordinación y orden, por esta razón es relevante no asumir una cooperación y un funcionamiento constante. De ahí que la forma en la que operan depende de las motivaciones que cada actor tiene para participar dentro de la red, así como los mecanismos cohesivos para participar y su contexto. (Meza y Pérez-Chiqués, 2020; Pérez-Chiqués y Meza, 2021).

A nivel estatal, las redes de corrupción que permea con mayor intensidad son las que involucran a los altos rangos de la política y al crimen organizado. El involucramiento de estos dos actores afecta directamente en los niveles de seguridad del estado. Los resultados de esta investigación apuntan a la existencia consistente a través del tiempo de convenios entre las administraciones estatales y los grupos criminales. Si bien, los entrevistados con mayor antigüedad en las instituciones de seguridad pública identifican a las y los gobernadores como los actores políticos que encabezan los convenios.

La información provista por los diferentes participantes coincide en que la aparición de los convenios entre gobierno y el crimen aparece a partir del 2004. Estos convenios, donde explícitamente se establecen los actores involucrados, otorgan a los grupos criminales “tiempo de gracia” para que cometan actos ilícitos, es decir, reciben reportes con anticipación sobre la ejecución de operativos de seguridad. Asimismo, estos convenios pueden operar mediante el retraso de la atención por llamadas de emergencia (E202202).

El marco teórico empleado sugiere que las operaciones que involucran a actores políticos de altos mandos son menos visibles, por lo que es difícil saber con exactitud qué cargos son los que desempeñan dentro de gobierno. No obstante, para que los convenios funcionaran, tenía que haber un acuerdo dentro del gobierno estatal; las instancias necesarias eran la Fiscalía, el Ejército y la Policía Estatal (E202202). Además, el acuerdo dentro de gobierno no sólo determinaba el cártel con el que colaborarían, sino también consideraba un análisis comparativo sobre el beneficio económico que cada grupo criminal ofrecía (E202202).

El elemento cohesivo en esta red de corrupción era, evidentemente, el convenio. Los actores políticos de esta red eran altos mandos mayoritariamente del orden estatal. En los últimos dos sexenios, reportan los participantes, los convenios comienzan a perder su formalidad: “[...] antes era claro con qué cártel estaba el gobierno, ahora no sabes ni quién trabaja para quién. Hay policías trabajando para un cártel, comandantes comprados por otro, y el Ejército por su lado” (E202202), alegando una nueva inestabilidad de acuerdos entre ambos actores. Esto, sin dudas, representa un problema puesto que no hay una uniformidad en el grado de intervención del crimen organizado en la policía que pueda ser analizada fácilmente.

Mecanismos organizacionales de integración

Para la funcionalidad de las redes, las instituciones deben promover aquellos comportamientos que incentivan la corrupción. Muchos de los esquemas utilizados por las organizaciones están relacionados con la lealtad, los beneficios otorgados o la exención de sanciones para quienes participan en las redes. Por eso, a pesar de que algunos policías opten por denunciar actos ilícitos, es poco probable que procedan debido al alto involucramiento de las mismas instituciones o de los altos mandos.

Los convenios antes expuestos tenían repercusiones organizacionales importantes dentro de la Policía Estatal. Era sencillo para los efectivos de las policías locales distinguir con qué grupo existía un convenio de no enfrentamiento. Esta distinción era evidente debido a que son los superiores de mando quienes dictaban cuándo y dónde podían hacer operativos o patrullaje; evitando así, posibles conflictos con los grupos delictivos.

La lógica operacional de los convenios tenía reglas para ambas partes. Por supuesto que este tipo de arreglos informales tenía que mantenerse discreto y fuera de los ojos del público, lo que estaba bien traducido en la operacionalización de los convenios. En este sentido, en los casos que las fuerzas policiales o militares sorprendieran a los grupos criminales ejecutando actos ilícitos, actuarían debidamente para demostrar la imparcialidad de la estrategia de seguridad pública: “Al que agarren en la movida, será agarrado aunque esté dentro del convenio” (E202202).

Otro de los elementos que funcionan como mecanismos organizacionales de integración que se reportan dentro de la Policía Estatal es la inseguridad que disponen sus operativos. Las y los policías no solamente son víctimas recurrentes del crimen organizado, sino que además reportan el riesgo que la deserción significa para su integridad: “hay dos maneras de salir de la policía, ya cuando estuvieras grande y viejo o por los pies por delante” (E202201).

El marco teórico (Meza y Pérez-Chiqués, 2020) sugiere que las organizaciones buscan la funcionalidad de las redes de corrupción mediante mecanismos organizacionales de integración. Sin embargo, contrario a lo establecido en el marco teórico, los hallazgos de esta investigación apuntan que los mecanismos organizacionales no necesariamente integran a una red de actores. En su lugar, existen mecanismos de desintegración que empujan a los servidores públicos a adoptar formas de sobrevivencia dentro de las corporaciones policiales que pueden resultar en actos de corrupción.

Con lo anterior, los factores laborales son un mecanismo organizacional de desintegración que determina el actuar de los efectivos policiales. Al haber condiciones laborales precarias, los policías tenderán a cometer actos de corrupción para poder solventar sus actividades operativas diarias.

Primeramente, los salarios de los policías no llegan a ser suficientes para abastecer sus necesidades (E202202).³ De la misma forma, las jornadas laborales de 24 horas por 24 horas de descanso no resultan ser eficientes ni saludables para los efectivos. Evidentemente, las dinámicas que condicionan estas jornadas afectan gravemente el desempeño y calidad del servicio que las personas pueden ofrecer a la ciudadanía (E202201, E202202, E202203). Es en la Policía Estatal donde las jornadas extensas de trabajo, así como el tipo de operativos asignados determinan la recurrencia y facilidad con la que se consumen narcóticos. De acuerdo a la información cualitativa recolectada, es de fácil acceso toda clase de narcóticos para los elementos; desafortunadamente, esta facilidad induce a muchos de sus compañeros a desarrollar adicciones fuertes que afectan su permanencia en la institución. Las jornadas laborales también pueden orillar a los policías a encontrar formas de rendir satisfactoriamente sus horas de servicio, “cómo no quieres que te drogues si a veces son jornadas de 24 horas por varios días” (E202202). Asimismo, las condiciones en las que muchos operativos son realizados representan retos físicos para los efectivos, pues se enfrentan a condiciones meteorológicas degradables, enfermedades y hambre (E202203).

En segundo lugar, los incentivos laborales por los cuales los policías pueden aspirar a mejores prestaciones están siendo igualmente suprimidos. Como comenta uno de los entrevistados, cada dos años había una publicación de convocatorias para la concesión de ascensos. Era considerado que más del 80% de las plazas eran otorgadas por convocatoria, por lo que se incentivaba a los efectivos a competir por ellas. Esto motivaba a los efectivos para mejorar su desempeño y sus relaciones laborales; sin embargo, fue a partir de hace tres años que estas convocatorias ya no fueron publicadas. Lo anterior representa, en

³ En la Policía Estatal, por ejemplo, se reportan salarios menores a los 15 mil pesos mexicanos mensuales.

definitiva, un obstáculo organizacional hacia el proceso y mejora institucional. Además, como afirma el personal, los puestos ya no son ofertados, sino otorgados directa y discrecionalmente por altos mandos (E202201).

Finalmente, respecto a factores laborales, en la policía estatal se presenta un grave problema de acoso y abuso de mujeres y hombres, aunque de éstos últimos parezca ser en menor medida. Es más difícil distinguir la violencia ejercida en contra de los elementos masculinos, “quién sabe de los vatos, son muy penosos para andarlo diciendo” (E202203). Así pues, la persona entrevistada comparte su experiencia violenta dentro de la corporación, haciendo énfasis en el uso de golpes, abuso e incluso violación por parte de otros efectivos. Es claro que las relaciones sexuales figuran como una “moneda de cambio” dentro de la policía estatal, pues son utilizadas para favores o preferencias, tales como cambios en los turnos de trabajos y las tareas encargadas a los efectivos por parte del director (E202202). Esta negligencia constante de mejores condiciones y espacios laborales para los efectivos puede, consiguientemente, cimentar la consolidación de la corrupción en los cuerpos policiales.

Opacidad

Las redes, al ser fenómenos que operan fuera de la legalidad, tienen que mantener bajos niveles de transparencia en sus procedimientos y ambigüedad legal en las acciones del gobierno (Meza y Pérez-Chiqués, 2020). Esta opacidad de las redes proviene, en gran medida, de la discreción individual de los servidores públicos.

De acuerdo con la información cualitativa recolectada, uno de los hallazgos que permiten mayor visibilidad del fenómeno de opacidad está relacionado con el manejo de información. Específicamente, la información recabada por los cuerpos policiales sobre la incidencia delictiva debe ser reportada a la Fiscalía General de Estado para que ésta, a su vez, reporte ante el SESNSP mensualmente. No obstante, los altos mandos de las policías locales mantienen el control sobre esta información, de manera que no siempre comparten la información en tiempo y forma; a veces, estos datos son compartidos “a conveniencia” de los altos mandos para obtener otra información de la Fiscalía cuando ellos la requieren (E202202). En adición, las policías locales no están sujetas a controles internos para que la información sea reportada adecuadamente. En alguna de las entrevistas se ha resaltado la importancia de la relación entre las policías locales con la Fiscalía para el intercambio de la información. Cuando no existe una relación adecuada entre estos dos actores, las policías locales tienden a reportar extratemporalmente la información o no reportarla por completo (E202202).

Respecto a la ambigüedad y opacidad de las acciones del gobierno, antes de la administración estatal actual, los presidentes que pertenecían al partido político de Morena, recibían poca atención en temas de seguridad pública porque el gobierno era mayormente priísta. Ahora, con la entrada del partido al gobierno estatal, existe una mayor coordinación con aquellos municipios, mientras que las cabeceras municipales con partidos políticos distintos padecen lo antes dicho (E202201). Así, es evidente que la ideología e intereses políticos sí son determinantes en el despliegue operativo de los cuerpos locales.

Pesos y contrapesos

Otro de los factores que motiva a las redes de corrupción para que opere con impunidad es enfrentarse con pesos y contrapesos débiles que puedan ser fácilmente controlables. Uno de los contrapesos más importantes en el servicio público es, sin duda, el servicio profesional de carrera (SPC). El SPC permite a las instituciones tener procesos de reclutamiento apropiados para mantener una administración con personal capacitado y profesional. Por ello, la vigilancia de estos procesos es de suma relevancia para determinar si existen patrones que consoliden la corrupción.

En la Policía Estatal, los exámenes de confianza tienen que ser aprobados para que los elementos puedan ingresar a la institución. Después de esto, cada tres o cuatro años debe de realizar otra ronda de exámenes de confianza. Sin embargo, dado el déficit en la cantidad de policías en el estado, los resultados de los exámenes dejan de tener importancia en la institución. En otras ocasiones, mencionan los entrevistados, los efectivos que reprueban estas pruebas salen exentos debido a que cobran favores con altos mandos para poder mantener su plaza.

En suma, estos componentes del marco teórico engloban satisfactoriamente los factores organizacionales y laborales a los que esta investigación está centrada. Los factores organizacionales que consolidan la corrupción son: 1) la asignación discrecional de puestos en la Secretaría de Seguridad Pública por parte de altos mandos sin procesos que garanticen el profesionalismo y competencia de los servidores (lo cual limita el ascenso a puestos por parte de los elementos), 2) supresión de los exámenes de control de confianza como mecanismo que garantiza el profesionalismo y capacidad de los elementos, 3) convenios informales entre el gobierno estatal y los grupos del crimen organizado, 4) discrecionalidad de los altos mandos para el diseño y ejecución de los planes de seguridad pública y 5) inclinaciones políticas que determinan qué municipios reciben mayor atención por parte de la administración estatal de acuerdo al partido en turno. Finalmente, los factores laborales que consolidan la corrupción se resumen en los bajos salarios percibidos por los elementos,

el abuso de poder por parte de sus superiores y la segmentación interna de la corporación. Los salarios bajos pueden promover la búsqueda de otras entradas económicas (como los sobornos) para los policías, afectando la percepción ciudadana sobre las instituciones de seguridad pública. Además, el abuso de poder por parte de altos mandos se ve reflejada en el acoso y abuso sexual a elementos policiales para el otorgamiento de favores o tratos preferenciales.

CONCLUSIÓN

La corrupción y la seguridad pública son temas que constantemente son estudiados dada la relevancia que tienen actualmente en México. Por ello, el propósito de este trabajo fue explicar cómo es que la corrupción funciona dentro de las instituciones de seguridad pública a través de un análisis exploratorio donde las entrevistas no estructuradas fueron la principal herramienta de investigación. La pregunta de investigación central busca responder cuáles son los factores laborales y organizacionales que determinan la forma en la que la corrupción es consolidada en los cuerpos policiales a nivel local en Zacatecas. Para la operacionalización de los resultados se utilizó el marco teórico elaborado por Meza y Pérez-Chiqués (2020), el cual sugiere la existencia de cuatro factores clave en la consolidación de la corrupción: redes, mecanismos organizacionales de integración, opacidad y pesos y contrapesos.

Los resultados sugieren la existencia de redes de corrupción entre el gobierno del estado y los grupos del crimen organizado; así como la precariedad laboral que afecta a los elementos de las policías locales. En este sentido, las acciones del gobierno deben considerar que los grupos del crimen organizado son actores políticos que deben ser desarticulados con mecanismos de inteligencia organizacional. Para el mejoramiento en las funciones de las instituciones de seguridad pública es necesario que éstas dispongan adecuadamente de recursos económicos para llevar a cabo sus funciones (Williams, 2002). El entrenamiento y capacitación de los elementos, las herramientas de trabajo (como uniformes y accesorios) y los salarios son elementos fundamentales en la construcción de un sistema policiaco más efectivo. De esta manera, las competencias de las instituciones de seguridad pública dependen fuertemente de su capacidad financiera.

Desafortunadamente, con la estrategia de seguridad pública nacional, las asignaciones presupuestarias hacia los estados y municipios han disminuido en gran medida (Aguirre y Daen, 2022). Por ello, una recomendación de política pública financiera estaría altamente limitada por la política nacional; no obstante, la correcta administración de los recursos por parte del estado es determinante en la funcionalidad de las policías locales.

En suma, el mejoramiento en las condiciones laborales es crucial para garantizar un sistema policial efectivo y capaz. Además, la creación de políticas públicas que busquen combatir los actos de corrupción dentro de las instituciones de seguridad pública debe apreciar el contexto en el que estas dinámicas se desarrollan. Así, el análisis de la cultura de la corrupción dentro de las organizaciones permitirá a las investigaciones dirigir soluciones específicas más funcionales y eficaces.

REFERENCIAS

- Aguirre, S. y Daen, A. (2022). El Fortaseg sí desapareció, es falso lo que dijo AMLO sobre el fondo para policías locales. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/fortaseg-desaparecio-falso-dicho-amlo/>
- Ashforth, B. & Vikas A. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52. [https://doi.org/10.1016/s0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/s0191-3085(03)25001-2)
- Bamidele, R. (2012). Corruption, Leadership and Development in Nigeria. *Journal of Social Sciences and Public Policy*, 4(1).
- Calderón, L., Ferreira, O. R. & Shirk, D. (2018). *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2016*. Justice in Mexico Project.
- Cunjama López, E. D. y García Huitrón, A. (2014). Narcotráfico y territorios en conflicto en México. *El Cotidiano*, 184, 99-111.
- D. Morris, S. (2013). The Impact of Drug-Related Violence on Corruption in Mexico. *The Latin Americanist*, 57(1), 43-64.
- De Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31, 39-86.
- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B. y Romero, V. (2014). *Caught in the crossfire: The geography of extortion and police corruption in Mexico*.
- Dzhekova, R., Gounev, P. & Tihomir, B. (2013). *Countering police corruption: European perspectives*. Center for the Study of Democracy.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- García, P. (2020). *Fallas de Origen 2020: Índice de Confiabilidad de la Estadística Criminal*. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Graycar, A. (2020). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Killebrew, B. & Bernal, J. (2010). *Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Center for a New American Se-

- curity. <https://www.jstor.org/stable/resrep06348>
- La crisis de seguridad en México* (2009). Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/>
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas. Congreso del Estado de Zacatecas. Disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/f/articulo&art=23360&ley=168&tit=0&cap=0&sec=0>
- Melimpoulos, E. (2019). *Mexico deploys National Guards. All you need to know.* <https://www.aljazeera.com/news/2019/6/30/mexicos-national-guard-what-who-and-when>
- 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>
- Moya Díaz, E. y Paillama Raimán, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Mutahi, N., Micheni, M. & Lake, M. (2022). The godfather provides: Enduring corruption and organizational hierarchy in the Kenyan police service. *Governance*, 1-19.
- Ochoa, M. (2022). ¿Qué le pasa a Zacatecas? *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Que-le-pasa-a-Zacatecas-20220120-0065.html>
- Pérez-Chiqués, E. y Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments. *Governance*, 34(4), 1039-1056. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>
- Plaček, M., Půček, M. & Ochrana, F. (2018). Identifying Corruption Risk: A Comparison of Bulgaria and the Czech Republic. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1472473>
- Ravelo, R. (2018). El 80% de los alcaldes está vinculados al narco y hay 15 cárteles en expansión, admite Senado. *Sin Embargo*. <https://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/9406898/09/18/El-80-de-los-alcaldes-estan-vinculados-al-narco-y-hay-15-carteles-en-expansion-admite-Senado.html>
- Registro de policías asesinados 2022 (2022). *Causa Común*. <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados-2022/>
- Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (2a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
- Sánchez Espinoza, F. y Juárez Jaimes, C. (2019). Política de seguridad en México: Combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*, 13(44), 229-250. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.613>

- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos* (2a ed.). Paidós.
- Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, Drugs and Violence: The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108894807>
- Trindade, V. (2016). Entrevistando en investigación cualitativa y los imprevistos en el trabajo de campo: De la entrevista semiestructurada a la entrevista no estructurada. En *Técnicas y Estrategias en la Investigación Cualitativa*. Universidad Nacional de la Plata.
- Ugalde, V. (2018). La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes. *Gestión y Política Pública*, 27(3), 281-306. <https://doi.org/10.29265/gypp.v27i3.461>
- Valadez Rodríguez, A. (2022). Cumple una semana paro laboral de policías en Zacatecas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/06/estados/cumple-una-semana-paro-laboral-de-policias-en-zacatecas/>
- Valencia, L. D. V. (2021). Enumerando las causas de la impunidad. Reflexiones para iniciar una estrategia antimpunidad*. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1), 431-464.
- Vázquez Valdez, J. A. (2021). RTC, más que crimen organizado, cárteles o narcotráfico. *Secuencia*, 111, Article 111. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i111.1799>
- Vilalta, C. y Fondevila, G. (2020). Perceived Police Corruption and Fear of Crime in Mexico. *Estudios Mexicanos*, 36(3), 425-450.
- Williams, H. (2002). Core factors of police corruption across the world. *Forum on Crime and Society*, 2(1), 85-99.
- Zacatecas: Estos son los 9 municipios sin policías y en crisis que blindará la Guardia Nacional* (2021). Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/11/25/zacatecas-estos-son-los-9-municipios-sin-policias-y-en-crisis-que-blindara-la-guardia-nacional/>

ANEXO

PROTOCOLO DE SEGURIDAD

A. Información para la persona entrevistada

Las personas entrevistadas reciben información sobre el propósito general de la investigación: ¿Cuál es el contexto de seguridad pública que se vive en Zacatecas actualmente? ¿Cuáles son las perspectivas de esta realidad desde el lugar donde trabaja? ¿Qué retos enfrenta Zacatecas a nivel local en materia de seguridad? Asimismo, mencionar que la investigación tiene como único objetivo la elaboración de una tesina para el término de grado.

B. Adecuación de la entrevista

Las entrevistas serán realizadas en espacios públicos, evitando a toda costa el compartir lugares privados. Algunas de las entrevistas podrán ser realizadas dentro de las instituciones en donde las personas laboran, no obstante, las entrevistas con efectivos policiales serán fuera de las instalaciones para hacer un acercamiento que inspire la comunicación y la confianza.

Estos últimos lugares serán espacios públicos, tales como restaurantes y bares en horarios que no impliquen un riesgo mayor para ambas partes (entrevistada y entrevistador). Es así, que las citas a entrevistas se harán a más tardar a las 19:00 horas en espacios públicos cercanos a la ciudad.

C. Idoneidad de los espacios

El lugar donde la entrevista sea realizada deberá contar con distancias cortas hacia contactos locales de confianza en caso de emergencia. Para ello, se recomienda hacer uso de restaurantes/bares en la Avenida García Salinas (Guadalupe) o Boulevard López Portillo (dentro de la zona de Guadalupe).

D. Comunicación externa

Cada entrevista será monitorizada por personas de confianza que tengan la facilidad de acercarse en casos de emergencia. Se pretenderá que una de esas personas sea la misma que acompañe al ingreso del lugar donde se realice la entrevista. El mínimo de personas que cuenten con los datos de la entrevista (lugar y hora) será de dos.

E. Identificación de personas entrevistadas

Las entrevistas que no puedan ser grabadas, no deberán contener en ningún momento información personal sobre la persona entrevistada. Será asignado un código de identificación (para uso personal) en caso de ser necesario. Asimismo, el tomado de notas deberá ser discreto en caso de que la entrevista

tome lugar en espacios públicos, debido a que los efectivos policiales pueden ser fácilmente identificados por gente externa, y el compartir la información podría perjudicar la integridad de nuestras personas.

F. De las entrevistas grabadas

Las grabaciones de entrevistas deberán ser procesadas dentro de un máximo de tres días, después de este tiempo serán eliminadas por completo de todos los dispositivos en los que éstas podían encontrarse.

ANEXO

INSTRUMENTO DE ENTREVISTAS

1. Experiencia laboral y personal

- a. ¿Qué puestos o áreas ha ocupado y durante cuánto tiempo?
- b. Descripción general de labores actuales

2. De la institución

- a. ¿Cómo describiría la organización general del organismo?
- b. Personal activo
- c. Organigrama
- d. Dinámicas entre jerarquías
- e. Saltos de jerarquías
- f. Altos mandos y la circulación de éstos
- g. Afectaciones generales a la organización de la institución
- h. De los diferentes mandos y prospectivas

3. De lo laboral

- a. Incentivos externos e internos
- b. Socialización dentro y fuera de grupos
- c. Distinción de grupos: por convocatoria pública e invitación política
- d. Beneficios laborales
- e. Deficiencias o desincentivos laborales
- f. De la permanencia de los servidores públicos

4. Interorganización

- a. Coordinación con otras organizaciones
- b. Cambios de mandos

DIME LO QUE QUIERES Y TAL VEZ TE LO HAGA SABER: CAPACIDADES ESTATALES Y TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Eduardo Grin*

Paulo Rafael Viegas**

Marco Antônio Carvalho Teixeira***

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento****

RESUMEN: Este trabajo discute la implantación de instrumentos de transparencia en la gestión municipal brasileña, considerando los datos disponibles para el año de 2019. El artículo se apoya teóricamente en la literatura de capacidades estatales y su doble dimensión: capacidades técnicas y administrativas y las capacidades político-relacionales. La investigación

* Doctorado en Administración Pública y Gobierno (Fundação Getulio Vargas-SP). Profesor y investigador de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo en las áreas de federalismo y gobiernos locales. Profesor de la Universidad del Valle (Colômbia) en el Programa de Doctorado en Administración Pública. Fundación Getulio Vargas – Brazil.
eduardo.grin@fv.br.

Orcid: 0000-0002-0488-8487

** Fundação Getulio Vargas – Brazil. pesquisador de pós-doutorado e doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG - FGV) e associado ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

viegas.r.r@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8304-2390>

*** Professor e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV EAESP). Desenvolve pesquisas e consultoria de organismos nacionais e internacionais em temas como: Transparência, Accountability e Controle da administração pública, arranjos cooperativos intergovernamentais, política brasileira e eleições. Fundação Getulio Vargas – Brazil.

marco.teixeira@fgv.br.

Orcid: 0000-0003-3298-8183

**** Universidade Federal de Campina Grande.. Doutor em Administração. Professor Adjunto, Universidade Federal de Campina Grande, UFCG. Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade - UAAC, Programa de Pós-Graduação em Administração/PPGA.

alex.bruno@professor.ufcg.edu.br.

Orcid: 0000-0001-9860-7350

tiene como pregunta clave ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información? Para contestar esta pregunta, la metodología se organiza por medio de una investigación cuantitativa basada en estadísticas descriptivas y modelos econométricos de regresión multivariada *cross-section* y regresiones logísticas. El análisis realizado muestra que hay capacidades estatales clave como la gestión fiscal y otras igualmente relevantes como el rol de los consejos de políticas públicas ejercido por medio de estos arreglos de participación, además de la educación superior y de post grado de los empleados públicos.

Palabras clave: transparencia; municipio; capacidades estatales; Brasil.

MÉTODO UTILIZADO: investigación cuantitativa basada en estadísticas descriptivas y modelos econométricos de regresión multivariada *cross-section* y regresiones logísticas.

INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas han cambiado sus prácticas de gestión con las crecientes demandas por más transparencia para la sociedad ampliar el control de las acciones gubernamentales. En Brasil, desde 2011 existe la Ley de Acceso a Información obligatoria para todos niveles de gobierno. Todavía, los municipios son los más desafiados para garantizar su implementación, sobre todo los más pequeños. El contexto post pandemia generó un nuevo desafío para los gobiernos locales delante de nuevas demandas de políticas públicas en áreas como salud, empleo, educación e inclusión social en un contexto de reducción de ingresos para la financiación de acciones. Los gobiernos municipales comenzaron a ser demandados por la sociedad por más respuestas. En este escenario, crece la necesidad por más transparencia, pues las ciudades han asumido la responsabilidad por generar acciones en muchos campos de acción.

La federación brasileña es formada por tres órdenes de gobierno autónomos entre sí. Los municipios son los más relevantes en cuanto a la provisión de las más relevantes políticas públicas de bien estar social. La característica federativa clave de la Constitución Federal (CF) de 1988 reside en la expansión de la autonomía política, administrativa y financiera municipal. La principal evolución legislativa respecto a los municipios es el reconocimiento constitucional de su autonomía y capacidad de autoorganización, a través de la elaboración de su propia ley orgánica, su capacidad de autogobierno, autorregulación y autoadministración (Losada, 2008).

Los municipios son entes jurídicos de derecho público y titulares de derechos y obligaciones con poderes para atender los intereses locales de las poblaciones locales (Resende, 2008). De conformidad con los artículos 29 y 30 de la CF, los municipios tienen las siguientes capacidades: autoorganización (deciden acerca de sus Ley Orgánicas), autogobierno (eligen alcalde y concejales), autorregulación (elaboran leyes de acuerdo con sus competencias exclusivas o suplementarias) y autoadministración (para mantener servicios de interés local). A esto se suman la autonomía política, la autonomía financiera, la autonomía legislativa y la autonomía administrativa (Grin, Segatto y Abrucio, 2016). Acorde al artículo 18 de la CF la organización política y administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos entre ellos.

La autonomía municipal es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar servicios, hacer sus propias leyes y autoadministrarse, acorde al ordenamiento jurídico del país (Pires, 2017). El artículo 23 define varias competencias comunes entre la Unión, estados y municipios (Grin y Fernandes, 2019). En ese ámbito, cualquier nivel de gobierno puede actuar sin que exista la necesidad constitucional y legal que la otra esfera también lo haga (Grin y Abrucio, 2018). Por lo tanto, existen muchas competencias comunes el que fortalece el rol de los municipios y que son relevantes en la implementación de políticas de transparencia.

La investigación evalúa cuatro políticas de transparencia gubernamental en 5533 municipios, el que sirve de base para calificar la comprensión sobre cómo están preparadas las municipalidades para lidiar con estos temas. Estos datos van a ser calificados de acuerdo con las características de los municipios (población, PIB per cápita y de capacidad estatal). Así, se busca presentar cuál perfil de municipio está más habilitado en cuanto a su nivel a manejar dichas políticas por medio de un análisis estadístico. Es utilizada una metodología cuantitativa basada en estadísticas descriptivas para presentar la realidad organizacional de estas áreas en las municipalidades.

También son utilizadas regresiones multivariadas con variables organizacionales y contextuales para identificar los factores explicativos para contestar la pregunta de la investigación. El hallazgo más relevante es que las capacidades estatales no se distribuyen homogéneamente, pues factores como tamaño de la ciudad, región, el nivel de riqueza y variables de naturaleza política generan diferentes efectos en la forma como las acciones de transparencia son organizadas. La investigación muestra que el municipio es el nivel de gobierno que más va a sufrir la cobranza de la sociedad por respuestas concretas para el enfrentamiento de los efectos de la pandemia de forma transparente. La

investigación muestra que esta exigencia está lejana de ser a realidad de muchas ciudades brasileñas.

Las municipalidades en Brasil ampliaron las exigencias de capacidad estatal para responder a sus nuevos roles y responsabilidades a nivel local y en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jimenez, 2014). La descentralización comenzó a convivir con déficits en la estructura administrativa municipal y su éxito estuvo condicionado a las limitaciones institucionales y financieras locales para responder a las cargas asumidas (Souza, 2005). Deficiencias económicas se asocian a la falta de formación técnico-administrativa (Grin, Nascimento, Abrucio y Fernandes, 2018). Por tanto, capacidades estatales son el estoque de recursos con lo cual cuentan los municipios para implementar políticas públicas en términos administrativos, técnicos, institucionales y políticos.

De una parte, gobiernos necesitan de dispositivos organizacionales para implementar sus objetivos basadas en atributos burocráticos y técnicos (Geddes, 1994; Cárdenas, 2010). Por otra parte, capacidades institucionales y políticas son igualmente relevantes (Skowronek, 1984; Evans, 1995), pues definen como el gobierno desarrolla sus vínculos con la sociedad y actores políticos en distintas arenas de políticas públicas. Así, es importante analizar como los municipios brasileños están lidiando con los desafíos de transparencia y acceso a la información en un contexto donde su rol pasa a ser central para el enfrentamiento de los efectos generados pela pandemia. La pregunta de la investigación es: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información?

Luego de esta introducción este artículo está así organizado. Inicialmente la revisión de la literatura sobre capacidades estatales. El diseño de la metodología de la investigación sigue presentando los procedimientos estadísticos adoptados. A continuación, la presentación y discusión de los resultados y su diálogo con la literatura de capacidades estatales. El artículo finaliza con algunas breves conclusiones y sugerencias para futuras investigaciones.

CAPACIDADES ESTATALES Y SUS NEXOS CON LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El debate sobre las capacidades estatales es amplio pues existen varias formas de analizar los instrumentos de acción gubernamental. Sin embargo, algunas preguntas son importantes para enmarcar mejor el concepto: ¿qué se entiende por capacidad estatal? ¿Dónde se ejerce la capacidad estatal? ¿Cómo se expresa la capacidad estatal? ¿Capacidad estatal para qué? ¿Capacidad estatal materializada en decisiones y acciones de quién? (Repetto, 2004).

Asumiendo estos interrogantes como esenciales, en este trabajo, se concibe la capacidad estatal como recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales que poseen los municipios con el objetivo de superar las restricciones impuestas por el entorno gubernamental y social para generar valor social y proveer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Este concepto se aborda en la literatura de manera multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Según Grindle (1996), existen cuatro dimensiones de este concepto: a) capacidad administrativa: eficiencia organizacional para el desempeño de funciones gubernamentales (por ejemplo, la provisión de servicios públicos); b) capacidad institucional: definir las “reglas del juego” que influyen en la regulación económica y el comportamiento político de los actores sociales; c) capacidad técnica: habilidades para formular y administrar políticas; d) capacidad política: existencia de canales legítimos y efectivos para atender conflictos y demandas sociales que dependen de líderes político-administrativos responsables.

En este debate sobre capacidades estatales se destacan dos enfoques: a) la centralidad del Estado para ejercer sus funciones de manera profesionalizada y con foco en la capacidad burocrática, fiscal y coercitiva (la concepción centrada en el estado) y; b) los vínculos creados entre el Estado y la sociedad que se toma como agente activo y relevante en la conformación de las decisiones estatales (la mirada relacional) (Aguiar y Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Las capacidades administrativas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr los objetivos gubernamentales. La capacidad política –habilidades y recursos para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones– es igualmente importante (Repetto, 2004; Completa, 2017). En este artículo se utilizará el concepto considerando dos dimensiones: capacidades técnico-administrativas y político-institucionales. Primero, aspectos de carácter más gerencial y administrativo, que están en línea con la tradición centrada en el estado (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegan, 1982; Evans, 2003) sobre el papel de la burocracia. En segundo lugar, aspectos de perfil político y cercanos a la visión relacional e de interfaz del Estado con la sociedad, según la visión centrada en el control social en Migdal (1988) o en el enfoque del poder infraestructural (Mann, 1984).

El abordaje de las capacidades a través de una lente administrativa y técnica enfoca las estructuras organizativas del Estado para evaluar sus efectos sobre la sociedad. La evaluación de la capacidad estatal en cuanto a los efectos generados en la sociedad puede estar sesgada por la incapacidad de generar resultados que, al ser variables dependientes, generalmente están influenciados por otros factores (Hanson y Sigman, 2020). Por tanto, una forma de investigar las capacidades estatales es identificar estructuras

organizacionales cuya ausencia o presencia son críticas para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002).

Los argumentos de Hildebrand y Grindle (1997) y Geddes (1994) son similares: la construcción de capacidades aumenta el desempeño del gobierno y requiere reforzar atributos de competencia técnica y administrativa. Tres acciones son relevantes: recursos humanos (disponibilidad y formación); desarrollo organizacional (nuevas estructuras administrativas y recursos materiales y tecnológicos) y fortalecimiento de sistemas (administrativo y presupuestario, por ejemplo). Para Ingraham (2007), cinco sistemas de gestión constituyen el núcleo de las capacidades gubernamentales: finanzas, inversión de capital e infraestructura, recursos humanos, tecnología de la información y gestión por resultados.

Recientemente, Batista, Rocha y Santos (2020) resaltan la importancia de la capacidad estatal en el desempeño gubernamental. La calidad del gobierno se considera una pieza clave para abordar problemas sociales y económicos, y puede entenderse como el ejercicio imparcial del poder público, implementando leyes y políticas según lo planeado. Sin embargo, destacan que la imparcialidad no garantiza necesariamente la capacidad suficiente del Estado para proveer servicios públicos de manera efectiva.

En este sentido, el argumento de Batista, Rocha y Santos (2020) se apoya en la premisa según la cual la capacidad estatal se explora en la interacción entre la capacidad extractiva del Estado y la cualificación de su burocracia, así como la autonomía de esta burocracia para ejecutar políticas (Fukuyama, 2013; Marengo, 2017). Esta interacción es fundamental para comprender la eficiencia y efectividad de las acciones gubernamentales. Además, la violación de la imparcialidad puede ocurrir tanto por falta de capacidad de ejecución como por el objetivo de obtener ventajas indebidas a través de la corrupción (Batista, Rocha y Santos, 2020).

Se señala la mala gestión como el comportamiento o decisiones que conducen a un bajo rendimiento, mientras que la corrupción implica la venta de bienes gubernamentales para obtener beneficios personales o electorales, yendo en contra de las reglas del juego (Batista, Rocha y Santos, 2020). Es preciso tener en cuenta que la capacidad estatal es un factor crítico para la calidad del gobierno y para abordar cuestiones de corrupción y mala gestión, destacando la importancia de una burocracia calificada y autónoma en la ejecución de políticas públicas de manera imparcial y eficiente (Batista, Rocha y Santos, 2020).

De esta manera, la capacidad estatal permite implementar las políticas públicas (Cingolani, 2013). Las capacidades fiscales y administrativas sirven a muchas actividades y son dos determinantes clave en el análisis de la fortaleza

de los gobiernos. Siguiendo este enfoque, la evaluación del desarrollo de dichas capacidades puede revelar las prioridades políticas relacionadas con la construcción del Estado. Las capacidades estatales representan competencias burocráticas que aumentan la eficiencia y efectividad de las respuestas gubernamentales, lo que requiere el refuerzo de atributos de competencia gerencial, técnica y administrativa (Grindle, 1997; Enriquez y Centeno, 2012).

Las capacidades político-relacionales y técnico-administrativas condicionan las posibilidades de ejercer el “poder infraestructural” para que el Estado implemente sus acciones. Por tanto, es importante identificar los aspectos esenciales de la eficiencia burocrática, responsables de generar cohesión administrativa (coherencia interna) y las formas en que el Estado actúa junto con la sociedad (la conexión externa). La capacidad transformadora del Estado depende de esta forma dual de actuar que Evans (1995) denomina autonomía insertada.

Para Migdal (1988), las capacidades del Estado incluyen: penetrar en la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse o utilizarlos de manera adecuada, lo que implica la capacidad de implementar políticas a través de la movilización de los actores sociales. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. La penetración en la sociedad se presenta como una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de las personas para generar comportamientos de acuerdo con normas definidas. En contraste con la visión centrada en el estado, “la clave para explicar la capacidad estatal es la distribución del control social entre varias organizaciones, incluido el estado” (Aguiar y Lima, 2019, p. 3).

En este enfoque, el aparato burocrático es una condición básica para la implementación de las políticas públicas, pero también es necesario que el Estado se pueda relacionar con los actores políticos, económicos y sociales (Completa, 2017). Este enfoque se refiere al concepto de autonomía insertada (Evans, 1995): la intervención del Estado en el ámbito de las políticas públicas se facilitaría si contara con la cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas. Sin embargo, el Estado sigue siendo capaz de formular sus preferencias y actuar autónomamente.

Para que los gobiernos construyan capacidades es necesario que utilicen sus poderes de agencia para ampliar las posibilidades de una acción más autónoma de acuerdo con sus recursos políticos, legales y administrativos (Bowman y Kearney, 1988; Evans, 1995; Grin, 2012). Estos recursos del poder estatal los convierten en agentes de transformación social: la conexión externa. Entonces, la pregunta no es solo responder ¿quién gobierna ?, sino también ¿qué se

gobierna? y como se gobierna? Las dos últimas preguntas proporcionan una medida del poder de la agencia y las posibilidades de acción (Skowroneck, 1984).

Ciertas capacidades se encuentran en el corazón de la organización estatal y, a partir de ellas, se puede hacer una distinción entre “capacidades centrales” y “capacidades de generación de acuerdos”. Las primeras son las competencias esenciales, más orientadas a actividades administrativas, gestión de personas, capacidad de recaudación de impuestos y planificación gubernamental, por ejemplo, que permiten la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios. En cuanto a estos últimos, contribuyen a generar mayores niveles de legitimidad de la acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000).

La capacidad del Estado se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y su dimensión política apoyada en instancias gubernamentales que actúan de manera coordinada, haciendo uso eficiente de los instrumentos y tecnologías y estableciendo vínculos con sectores no estatales para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012). Según Weiss (1998), se trata de unificar la capacidad burocrática en un modelo analítico con la inmersión estatal en la relación con los actores sociales. En línea con Skocpol (2002), no solo son importantes los recursos organizacionales, sino también la perspectiva tocqueviliana donde el Estado incide en la cultura política y fomenta la formación de acciones políticas con impactos colectivos. El nexo entre atributos organizativos-burocráticos y político-relacionales con los actores políticos, la coordinación gubernamental y la sociedad configuran el concepto de capacidad estatal (Pires y Gomide, 2014), en línea con el argumento de las capacidades internas y externas (Putnam, Leonardi, Nanetti y Pavoncello, 1983).

En resumen, esta literatura busca identificar las condiciones de la administración pública actuar en diversas políticas públicas –el hacer, también llamado *poder para* Weiss (1998), o *insumo* (Migdal, 1988). Así entendido, las capacidades estatales pueden ser consideradas como variables independientes, ya que definen las condiciones para la acción del gobierno y la implementación de las políticas públicas, mientras que los resultados en la generación de valor social son las variables dependientes. En el caso de este artículo, la relación teórica y empírica que buscamos demostrar es si y cuáles capacidades estatales son importantes para que los municipios logren atingir buenos resultados en sus políticas de transparencia.

METODOLOGÍA Y EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación analiza las capacidades estatales que pueden explicar los logros alcanzados por los municipios en sus políticas de transparencia, basada en la pregunta teórica orientadora que busca conocer las dimensiones administrativas, técnicas, institucionales y políticas que pueden influenciar estos resultados. Para atender a este fin, fueron considerados datos de 5333 municipios brasileños como unidad de análisis estadística para el año de 2019.

La investigación utiliza un modelo econométrico de regresión multivariada y regresiones logísticas. La utilización de una regresión *cross section* es una consecuencia de que los datos sobre transparencia gubernamental en los municipios sólo existen para el año de 2019, razón por la cual otros modelos como paneles de datos no son posibles. Este es el procedimiento estadístico para verificar si hay asociación entre las variables de capacidades estatales y los resultados municipales logrados en la implementación de los instrumentos de transparencia gubernamental.

Variables dependientes

La investigación trabaja con cuatro variables en los municipios: a) el contenido de la legislación de acceso a la información; b) el contenido de la página de transparencia o sitio web de la prefectura; c) la existencia de una Ley Municipal de Acceso a la Información; d) la existencia de un sitio web de datos abiertos.

Variables independientes

Las variables independientes están organizadas en dos dimensiones teóricas de capacidades estatales: administrativas/técnicas y políticas/institucionales. En la primera están:

- a) Empleados públicos per cápita (Emp_Per_Cap) e educación formal de los funcionarios públicos (Educ_Sup) (Evans y Rauch, 2014; Nistotkaya y Cingolani, 2020; Grindle, 1997). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- b) Gestión fiscal (Gest_Fiscal) (Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, 2020; Ingraham, 2007). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- c) Instrumentos de planificación urbana (Inst_Plan) (Marengo, 2017; Olsen, 2005). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

En la segunda dimensión están:

- a) Consejos de políticas públicas que son organismos públicos que reúnen representantes gubernamentales y de la sociedad civil para definir acciones para políticas públicas (Consejos) (Hildebrand y Grindle, 1997; Pires y Gomide, 2014). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

Variables de control

Las variables de control son aquellas que compone el contexto municipal y pueden influir en las posibilidades locales para atinjar resultados en la transparencia. Acorde Enriquez y Centeno (2012), variables socioeconómicas son relevantes, tal como población (Pop_muni) y PIB per cápita (Pib_Per_Cap). Otras variables son igualmente relevantes, tales como niveles de pobreza, educación, salud y desarrollo humano, pero fueron quitadas del modelo una vez que están relacionadas con los resultados que se busca evaluar por medio de las variables dependientes. La inserción de dichas variables generaría un problema de endogeneidad en el modelo. En cuanto a PIB per cápita la asociación esperada con las variables dependientes es positiva, pero con la población la asociación esperada es negativa.

La variable ideología política (Ide_Política), pues la literatura (Hibbs, 1977) argumenta que son partidos de derecha fiscalmente más responsable, porque su énfasis en políticas sociales es menor. La traducción para el tema de transparencia es similar: partidos alineados con posiciones de derecha en el espectro partidista son menos propensas a implementar políticas en esta línea en cuanto aquellos de izquierda toman la transparencia como un tema central para la mejora del control social y de la democracia.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta sección presenta y discute tres tipos de informaciones: a) estadísticas descriptivas; b) los resultados de los modelos multivariados; c) los resultados de las regresiones logísticas.

El panorama general de las ciudades y sus instrumentos de transparencia

Esta sección describe la situación de los municipios y los tipos de instrumentos para fortalecer la transparencia. Sólo 1% de las ciudades poseen Consejos de Transparencia, que en Brasil son órganos compuestos por liderazgos

gubernamentales y representantes de la sociedad. Es decir, el involucramiento de la sociedad es pequeño y, por otra parte, los gobiernos han hecho poco para tal, mismo por qué, en este caso, no hay ninguna ley federal que los obligue. Implantar estos consejos es una decisión de cada municipalidad. Mismo en los 57 municipios donde existen consejos, los números de su funcionamiento no son alentadores: 18 no realizaron ninguna reunión en los últimos 12 meses.

Otro dato, este más positivo, es que 99% de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92% por medio de Portales de Transparencia, aunque sólo un 42% por medio de la internet. Por otra parte, sólo un 17,2% poseen sitios de datos abiertos. Respeto a existencia de Leyes de Acceso a la Información (LAI el acrónimo en portugués), esta es la situación de 45% de las ciudades.

De acuerdo con los datos de arriba, mismo donde existe la LAI, el número de ciudades que poseen procedimientos organizados nos es muy significativo, con excepción de plazos para las respuestas de las solicitudes que casi llega a un 40%. Por otra parte, la existencia de órganos y procedimientos para analizar y evaluar las apelaciones de la sociedad es una realidad de muy pocos municipios. El mismo acerca de la existencia de órganos de seguimiento.

El Gráfico 2 muestra el contenido de los sitios webs y/o sitios de transparencia. Los resultados muestran que la información más disponible es acerca de las licitaciones públicas (88% del total). Después, un 78,8% divulga los horarios de atención al público. Luego, datos sobre la estructura organizativa con 75% de las localidades que poseen estos sitios webs. Poco más de la mitad (53%) disponen de informaciones sobre lo que hacen los empleados públicos. Por otra parte, sólo un 48% disponen de informaciones que facultan al público hacer el seguimiento de programas y acciones gubernamentales. En la misma línea, sólo un 35% de las ciudades disponen de instrumentos de FAQs para ayudar los ciudadanos que acceden a los sitios.

Resultados de los modelos estadísticos

Esta sección presenta y discute cuáles son los factores que han influenciado los logros en la implementación municipal de instrumentos de refuerzo a la transparencia. La tabla 1 presenta los resultados de los modelos multivariados cross section.

Basado en las variables de interés sobre las capacidades estatales administrativas y técnicas, la gestión fiscal es muy relevante para explicar la transparencia municipal ($p < 0.01$). Estos resultados son alineados con la literatura: recursos financieros amplían la efectividad de la acción gubernamental junto con la sociedad (Skocpol, 2002). “La capacidad para movilizar ingresos fiscales es la línea de base de las capacidades estatales” (Kjaer, Hansen y Thomsen, 2002: 21 Cardenas, 2010). En el corazón de las

capacidades estatales está la capacidad de cobrar impuestos para financiar bienes públicos y generar ingresos tributarios que provienen de la sociedad (Dinneco y Prado, 2012).

En cuanto al tema de los empleados públicos, la variable funcionarios per cápita no presenta significancia estadística, aunque que la asociación sea positiva y en línea con el que plantea Ingraham (2007). Por otra parte, a escolaridad de los empleados públicos un predictor ($p < 0.05$) del contenido de la LAI. En este caso también, acorde la literatura, sería esperada encontrar esta asociación, ya que capacidad técnica es vinculada con escolaridad como proxy de habilidades y conocimientos. Burocracias profesionales y calificadas son fundamentales para la implementación de las políticas públicas (Kocher, 2010; D'arcy y Nistoskaya, 2020) y para el fortalecimiento de la infraestructura institucional para implantar políticas (Schmitter, Wageman, C. y Obydenkova, 2005).

En el caso de la variable recursos de planificación urbana que evalúa capacidad técnica de los municipios, es un predictor fuerte ($p < 0.01$) en cuanto al contenido del sitio web. La capacidad técnica de planificación es un atributo que proviene de capacidades burocráticas y de fortalecimiento de infraestructura institucional (Marenco, 2017). Este es un importante atributo de capacidad gerencial y técnica para aumentar el desempeño del gobierno (Hildebrand y Grindle, 1997; Geddes, 1994).

En cuanto a las variables de capacidad política, en línea con la literatura, los consejos de políticas públicas son buenos predictores sobre los contenidos de la LAI. La existencia de consejos de políticas públicas es un fuerte predictor de los resultados. En realidad, el ejercicio del control social genera “presión externa” sobre la administración pública que incentiva la creación de estos canales de conexión con la sociedad por la senda que Evans (1995) denomina autonomía incrustada. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. Esta interlocución con la sociedad es una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de la sociedad (Aguiar e Lima, 2019, p. 3) para ampliar la posibilidad de cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas (Completa, 2017).

La capacidad política que tengan los municipios de establecer canales institucionalizados de intercambio con la sociedad es una variable relevante para los resultados de la LAI. Los consejos y su rol como espacio de intercambio estatal-social requieren que los gobiernos dispongan de recursos y capacidades para actuar en cooperación con grupos sociales organizados, con el objetivo de actualizar o transformar las políticas públicas y el contexto en el que ocurren (Weiss, 1998; Completa, 2017 Coelho, Guth y Loureiro, 2020).

La variable de control sobre ideología política del partido en el gobierno no es relevante, pues tanto los partidos de izquierda y de centro, cuando comparados con las agremiaciones de derecha. No es posible decir que, acuerdo la literatura, que partidos de izquierda son más orientados para temas de desarrollo y justicia social (Hibbs, 1977) que los de derecha cuyas agendas son más fiscalistas y conservadoras en temas de sostenibilidad. La población es una variable importante y la asociación positiva es alineada con el esperado: cuanto más grande la población más grande la asociación con la implementación de los contenidos de la LAI y de recursos disponibles en el sitio web. El PIB per cápita municipal es un fuerte predictor ($p < 0.01$): cuanto más rica la ciudad, más grande la probabilidad de avances en la LAI y en los instrumentos disponibles en el sitio web.

En resumen, las dimensiones y variables de capacidad estatal y sus nexos con los contenidos existentes en la LAI y en el sitio web muestran que los resultados son más positivos para: a) las ciudades más populosas; b) las ciudades más ricas; c) las ciudades con una gestión fiscal más efectiva, siendo este lo más importante recurso de capacidad estatal asociado con las dos variables dependientes discutidas. El tema de control social es estadísticamente significativo sólo para la LAI, pero en las dos variables la asociación es positiva, en línea con la literatura.

A continuación, son presentados los resultados de los modelos estadísticos donde las variables dependientes son dummy y el modelo utilizado es de regresión logística. La variable educación es un fuerte predictor ($p < 0.01$). Además de la estructura de la burocracia y sus roles, también sus capacidades técnicas son relevantes para generar resultados (Hanson y Sigman, 2020). Por esto, es esencial identificar estructuras organizacionales y conocimientos cuya ausencia o presencia es crítica para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002). En esto caso, empleados públicos con educación superior y de post grado son muy importantes para la existencia de instrumentos de transparencia gubernamental, ya que afectan aspectos de carácter más organizativo, gerencial y administrativo (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegold, 1982; Evans, 2003).

También los consejos de políticas como instrumentos de control social son esenciales para la existencia de sitios abiertos y de la LAI, pues la interfaz entre el gobierno y la sociedad es un predictor clave, en línea con Migdal (1988). Es decir, las capacidades relacionales de los gobiernos locales son esenciales para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones que representen y expresen sus intereses (Repetto, 2004; Completa, 2017), además de establecer vínculos para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012).

Las capacidades de gestión fiscal, en línea con Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, (2020), son buenos predictores de la existencia de la LAI, quizás por qué su implementación correcta requiere una estructura de TICs y personal que depende de recursos financieros más disponibles en las grandes ciudades. Es decir, son más nutridas de *poder para* (Weiss, 1988) o para generar *insumos* (Migdal, 1988) para implementar políticas públicas.

Como analizado arriba, población y PIB per cápita son fuertes predictores, sin embargo, para el caso de la existencia del sitio web, de forma contra-intuitiva, la asociación es negativa. Pero hace sentido, que ciudades más grandes tengan una sociedad más compleja e informada que influye en la mayor propensión a implantar dispositivos de transparencia.

Las demás variables de capacidades administrativas y técnicas no presentan significancia estadística (empleados per cápita e instrumentos de planificación), aunque la asociación sea positiva. También la ideología política (partidos centristas y de izquierda cuando comparados con los de derecha) no son más proclives la implementación de estas políticas en favor de mayor transparencia, distintamente de lo indicado por la literatura (Hibbs, 1977).

Este estudio también refuerza otros hallazgos. La baja capacidad estatal para implementar políticas públicas en gobiernos subnacionales, especialmente en municipios más pequeños, ha sido un tema abordado en investigaciones previas (Grin y Abrucio, 2018). Asimismo, la influencia de la diversidad de arenas, tanto formales como informales, en los procesos de toma de decisiones y producción de normas en diferentes niveles de gobierno, ha sido destacada en estudios anteriores (Bichir, 2018). Este estudio se suma a la literatura existente al mostrar cómo estos factores internos, como la capacidad estatal y la diversidad de arenas de decisión, pueden tener un impacto significativo en la implementación efectiva de políticas de acceso a la información, incluso cuando existe una presión externa para adoptarlas a través de una ley federal. Estos resultados respaldan la idea de que las condiciones internas de los entes federativos y su capacidad institucional juegan un papel clave en la materialización y éxito de las políticas públicas.

CONCLUSIÓN

Esta investigación buscó analizar se variables de capacidad estatal municipal es capaz de explicar el desempeño municipal en cuanto a sus logros en las políticas de transparencia. El tema y el objeto de esta investigación está alineado con los cambios que las municipalidades brasileñas han experimentados, el que requiere más capacidades estatales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jimenez, 2014). Hacia tanto, el trabajo intentó responder la siguiente pregunta: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas

de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información? El panorama identificado no es lineal, pues fue posible mostrar que ciertas capacidades son relevantes en cuanto otras no presentan ninguna significancia estadística.

Este trabajo no consigue avanzar en explicaciones sobre como dichas variables influyen los resultados, pues las dinámicas municipales son distintas, de suerte que eso requiere identificar los diferentes mecanismos explicativos que conectan estoques de capacidades con resultados de las acciones proclives en favor de la transparencia municipal. Esta debe una senda de investigación a ser profundizada, el que podría ser desarrollada con estudios de caso que identifiquen mecanismos de capacidades estatales que expliquen cómo funciona los procesos de transparencia gubernamental.

Sin embargo, tomando en cuenta las variables dependientes analizadas, se puede constatar que las ciudades más grandes y ricas, y cuyas capacidades de gestión fiscal son más robustas (Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, 2020), es la típica localidad propensa a implantar y desarrollar instrumento de transparencia gubernamental. La existencia de arreglos de control social, como son los consejos de políticas públicas, también debe ser considerados importantes predictores, el que hace sentido lógico: transparencia es un tema muy cercano de la participación ciudadana. Por otra parte, esta variable muestra como las capacidades político-relacionales son tan relevantes como las capacidades administrativas y técnicas. En línea con la literatura, los resultados indican que las “capacidades centrales” y “capacidades de generación de acuerdos” contribuyen a generar mayores niveles de acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000) en favor de la mayor transparencia gubernamental.

Aunque en importancia menor, el conocimiento técnico de los empleados públicos es otro factor que pide destaque. La implantación de políticas públicas de transparencia presenta un mejor desempeño en las ciudades donde es más grande el porcentaje de servidores con educación superior y post grado, el que está alienado con los argumentos de Enriquez y Centeno (2012), Cingolani (2012) y Grindle (1997). Todavía, más empleados públicos no es una condición necesaria para impulsar las políticas de transparencia gubernamental, pues el que importa es el mayor conocimiento técnico.

En conclusión, este estudio aporta nuevos elementos al debate académico al corroborar y reforzar los hallazgos previos sobre la importancia de la capacidad estatal y la diversidad de arenas en la implementación de políticas públicas en gobiernos subnacionales, y cómo estos aspectos pueden interactuar con las presiones externas para influir en los resultados de las políticas de acceso a la información.

A despecho de estos hallazgos que confirman el debate teórico, la investigación tiene límites: a) no existe una base de datos para una investigación longitudinal más allá de modelos cross-section; b) mismo aceptando los modelos logit e cross-section, hay dificultades de encontrar otras variables disponibles para todos los municipios brasileños. Como la implementación de las políticas de transparencia municipal es un proceso reciente en Brasil y, por supuesto, aún en curso, estas son cuestiones claves para avanzar en este campo reciente de investigación sobre los gobiernos locales en el país.

REFERENCIAS

- Aguiar, R. B. & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 89, 1-28. doi: 10.17666/bib8905/2019.
- Batista M., Rocha V. & Santos J. L.A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1382-401.
- Bertranou, J. (2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, Mimeo, ICO/UNGS.
- Bichir, R. M. (2018). Governança multinível. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Pública. Brasília: IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 49-56.
- Bowman, A. O'M. y Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, 41 (2), 341-362.
- Cárdenas, M. (2010, octubre). State Capacity in Latin America. Global Economy and Development. Presidential Lecture of the Latin American and Caribbean Economic Association, Buenos Aires, BA: LACEA.
- Carreirão, Y. S. (2014). The Brazilian Party System: A Debate with the Recent Literature. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 14, 255-95. doi.org/10.1590/0103-335220141410
- Coelho, R; Guth, F. & Loureiro M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71 (4), 778-808. doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22 (1), 111-140.
- Dárcy, M. & M. Nistotskaya (2020). State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. En: A. Bågenholm, M. Bahur, M.

- Grimes & B. Rothstein. (ed.). *Oxford Handbook of the Quality of Government* (pp. 757-780). Cambridge, MA: Oxford University Press. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.013.37
- Dincecco, M. & Prado, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 71-203. Doi:10.1007/s10887-012-9079-4
- Dollery, B., H. Kitchen, M. McMillan & A. Shah (2020). *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*. Switzerland: Pallgrave McMillan. doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1
- Enriquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), 130-162. doi.org/10.4471/rimcis.2012.07
- Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, 25, 7-32.
- Evans, P. B.; Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (2002). On the road toward a more adequate understanding of the State. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (ed.). *Bringing the state back in* (pp. 346-366). Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CB09780511628283.015
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (2014). Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, 65 (4), 407-437. doi.org/10.21874/rsp.v65i4.657.
- FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal. Recuperado de: <https://firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/estudos-e-rankings-ifgf-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>
- Frederickson, P. y London, R. (2000). Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. *Public Administration Review*, 60, 230-239. doi.org/10.1111/0033-3352.00083
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-386. doi: 10.2139/ssrn.2226592
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- Gomide, A. D. A. y Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de política públicas*. Brasília, DF: IPEA.
- Grin, E. J., Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. En: D. Cravacuore & A. Chacon (ed.). *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 65-104). Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Grin, E. J. y Fernandes, G. A. L. (2019). Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. En: E. J. Grin, E. R. Completa, Carrera-Hernández, A. P. & Abrucio, F. L. (ed.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 92-148). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Grin, E. J. et al. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23 (76) 312-336. doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417
- Grin, E. J. J e Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Grin, E. J. e Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2), 1-27.
- Grindle, M. S. (ed.). (1997). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. K. and R. Sigman (2020). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics* 83 (4), 1-16.
- Hawkins, C. V. (2017). Political Incentives and Transaction Costs of Collaboration Among US Cities for Economic Development. *Local Government Studies* 43 (5), 752-75. doi: 10.1080/03003930.2017.1337568
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487. doi.org/10.2307/1961490
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? En: M. S. Grindle (Ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. (pp. 31-62). Boston, MA: Harvard University Press.
- IBGE Produto Interno Bruto Municipal. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=32575&t=resultados>
- IBGE. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>
- IBGE Contagem populacional. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=resultados>
- Ingraham, P. W. (Ed.). (2007). *In Pursuit of performance: management systems in*

- state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kjaer, M.; Hansen, O. H. & Thomsen, J. P. F. (2002). *Conceptualizing state capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Losada, P. R. (2008, noviembre). O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, BA. Argentina.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, 25, 185-213.
- Marengo, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60 (4), 1025-1058. doi.org/10.1590/001152582017141.
- Mendes, W. A. y Ferreira M. A.M. (2021). A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, 18 (46), 131-147. doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e74639
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nistotskaya, M. y Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (3), 519-534. doi: 10.1093/jopart/muv026
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), 1-24. doi.org/10.1093/jopart/mui027
- Perry, G., García, E.; Jiménez, P. (2014). *State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants*. CAF - Working paper N° 2014/08. Cooperación Andina de Fomento.
- Pires, W. (2017). Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. *Cadernos Adenauer*, XVII(3), 125-146.
- Putnam, R. D. (1983) et al. Explaining institutional success: The case of Italian regional government. *American Political Science Review*, 77 (1), 55-74. doi.org/10.2307/1956011.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Resende, A. J. C. (2008). Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 10 (15), 7-42.

- Schmitter, P. C., Wageman, C. y Obydenkova, A. (2006). Democratización y capacidad del Estado. *Revista Reforma y Democracia* 34, 93-124.
- Skocpol, T. (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (ed). *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge, MA: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002
- Skocpol, T. y Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97 (2), 255-278. doi.org/10.2307/2149478
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121. doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008
- Skowroneck, S. (1984). *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Weiss, L. (1988). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.

THE CONSOLIDATION OF CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS: LESSONS FROM OPERATION “BAD PATHS” IN MANAUS, BRAZIL

LA CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES: LECCIONES DE LA OPERACIÓN “MALOS CAMINOS” EN MANAUS, BRASIL

Fernando Miramontes Forattini*

ABSTRACT: This study investigates the consolidation of corruption in local governments, using the case of Operation “Bad Paths” in Manaus, capital of the most prominent state of the Amazon Region of Brazil, as a primary example. Corruption poses a threat to democracy, and its complexity at the local level requires special attention that current anti-corruption policies may not address. This research asks how and why corruption consolidates in local governments, including the role of “pork-barrel” politics in promoting it. The research method employs an extensive analysis of prosecutors’ findings. The study’s original contribution lies in its in-depth analysis of Operation “Bad Paths,” the factors that led to corruption consolidation in local levels, and the gap between local and federal anti-corruption initiatives. Findings shows that corruption at the local level is a product of institutional weaknesses, political instability, lack of accountability, and pork-barrel politics, as exemplified by the Operation “Bad Paths” case, the largest corruption investigation in the Amazon region, with over 100 million Brazilian Reais in public funds in the health sector deviated. This study contributes to the literature on corruption and its impact on public health and democracy, highlighting the need for anti-corruption policies that consider the unique complexities of local contexts.

* Marie Curie postdoc at Dublin City University on Corruption, Government Policies and Gender Violence. PHD in History at PUC-SP / University of Chicago. Co-Founder of Corruption in the Global South Research Consortium Dublin City University
forattini@uchicago.edu
Orcid: 0000-0002-8431-8555

Keywords: *local corruption, consolidation of corruption, operation “bad paths”, governance, health sector*

Submitted: 09/02/2024 | Accepted: 10/06/2024

RESUMEN: Este estudio investiga la consolidación de la corrupción en los gobiernos locales, utilizando como ejemplo principal el caso de la Operación “Malos Caminos” en Manaus, capital del estado más importante de la Amazonia brasileña. La corrupción plantea una amenaza a la democracia y su complejidad a nivel local requiere una atención especial que las políticas anticorrupción actuales pueden no abordar. Esta investigación se pregunta cómo y por qué la corrupción se consolida en los gobiernos locales, incluido el papel de la política de “caridad” en su promoción. El método de investigación emplea un análisis extenso de los hallazgos de los fiscales. La contribución original del estudio radica en su análisis profundo de la Operación “Malos Caminos”, los factores que llevaron a la consolidación de la corrupción en los niveles locales y la brecha entre las iniciativas anticorrupción locales y federales. Los resultados muestran que la corrupción a nivel local es producto de debilidades institucionales, inestabilidad política, falta de rendición de cuentas y políticas clientelistas, como lo ejemplifica el caso de la Operación “Malos Caminos”, la mayor investigación de corrupción en la región amazónica, en la que se desviaron más de 100 millones de reales brasileños de fondos públicos al sector de la salud. Este estudio contribuye a la literatura sobre la corrupción y su impacto en la salud pública y la democracia, destacando la necesidad de políticas anticorrupción que consideren las complejidades únicas de los contextos locales.

Palabras clave: *corrupción local, consolidación de la corrupción, operación “malos caminos”, gobernanza, sector salud*

Recibido: 09/02/2024 | Aceptado: 10/06/2024

INTRODUCTION

Operation Bad Path” (OBP), also known as “Operação Maus Caminhos” in Portuguese, was a large-scale corruption investigation that unfolded in the state of Amazonas, Brazil, from 2016 to 2020. The operation exposed a widespread embezzlement scheme in the healthcare sector, with the “Instituto Novos Caminhos” (INC) at its core. Led by Dr. Mouhamad Moustafa, the criminal network exploited inflated contracts, overpriced costs, and money laundering,

resulting in an estimated misappropriation of over R\$ 100 million. This extensive corruption case implicated numerous high-ranking public officials, including the former governor of Amazonas, Osmar Aziz, and revealed the presence of an armed faction comprising civilian and military police officers operating under the criminal leaders' command. The operation led to the execution of 58 arrest warrants and legal proceedings against 80 individuals and 7 companies, highlighting the far-reaching consequences of corruption at both the local and state levels.

The OBP investigation shed light on the deep-rooted nature of corruption within the local context of Amazonas, permeating various sectors and involving entities from local healthcare officials to influential figures within the state. With over 76 criminal actions and 40 administrative misconduct lawsuits filed, the case exposed the magnitude of the corruption network's activities. The embezzlement scheme compromised the integrity of the healthcare sector, diverting funds intended for essential services and infrastructure projects. The operation's findings underscored the urgent need for strengthened accountability mechanisms, transparency measures, and enforcement of anti-corruption measures in local governance.

Research problems, objectives, and significance of the study

This study aims to understand the mechanisms and reasons behind the consolidation of corruption within local governments and the dissonance with federal initiatives, focusing on the case of Operation "Bad Paths." A mixed-methods approach will be employed, combining qualitative and quantitative analysis of prosecutors' and police findings. Through this analysis, the study seeks to uncover specific instances of corruption, identify key actors involved, and reveal patterns within the case.

The consequences of corruption in the health sector have had a profound impact on the provision of essential equipment, exacerbating the humanitarian crisis in Brazil in the State of Amazonas. The significance of this study lies in its implications for policymaking and the development of anti-corruption strategies. By examining Operation "Bad Paths" and understanding the factors contributing to corruption consolidation in local governments, policymakers can formulate targeted interventions that address the root causes of corruption and disrupt its consolidation. Furthermore, this research explores the complex interplay between corruption consolidation and the involvement of regional actors. The insights gained from this study can equip stakeholders with evidence-based knowledge to develop effective anti-corruption strategies tailored to specific local contexts.

While this study provides valuable insights, it is essential to acknowledge certain limitations. Data availability and accessibility may be restricted due to the sensitivity of corruption investigations, potentially limiting the depth of analysis. The reliance on qualitative analysis may introduce biases and limitations in capturing the full scope of the phenomenon. Considering the historical context, Operation Bad Paths occurred amid the significant impact of the Operation Car Wash scandal on the Brazilian population and political-economic elite. This context may have influenced the due process of law, including the cross-inquiry of witnesses and the use of plea bargains (*delações premiadas*) in the judicial process. The study also acknowledges the role of judicial activism and its interaction with mainstream media, which is a critical aspect the author is specifically aware of (Forattini 2023). Additionally, the study's focus on the specific case of Operation "Bad Paths" in Amazonas, Brazil, may limit the generalizability of findings to other contexts. Despite these limitations, the study aims to provide a comprehensive understanding of corruption dynamics and generate insights that inform anti-corruption strategies and governance practices.

LITERATURE REVIEW

Corruption is universally defined as the abuse of power, position, or authority to gain personal, group, or corporate financial, material, or non-material benefits. It permeates societies at different levels, with a particular prevalence in middle- and low-income countries characterized by poor human development indexes (Akçay, 2006). At the municipal level, corruption undermines the quantity and quality of public services, including education, health, security, environmental protection, infrastructure, and social policies (Reinikka and Svensson, 2011; Ferraz, Finan, and Moreira, 2012). This has a disproportionate impact on the poor population, which heavily relies on social services that are often plagued by resource diversion, preventing funds from reaching the intended beneficiaries (Reinikka and Svensson, 2011). Additionally, the lack of accountability and active social participation in the planning and provision of public services especially in smaller municipalities creates higher opportunities for corruption (Lewis, 2006).

Regarding the health sector, corruption finds fertile ground for its proliferation. The complexity of the system, substantial public spending, market uncertainty, interaction among various actors (such as regulators, officials, professional unions, consumers, and suppliers), asymmetric information, and officials' discretion all contribute to its vulnerability (Vian, 2008; Avelino, Barberia, & Biderman, 2014; Mackey, Kohler, Lewis, & Vian, 2017;

Medeiros-Costa, 2022). The challenge of curbing corruption in the health sector is exacerbated by an aging population with complex and chronic diseases, increasing healthcare expenditures, the acquisition of high-tech and expensive equipment, and the influence of powerful transnational suppliers (García, 2019). Without adequate controls, transparency, regular audits, and social oversight, corruption in the health sector is likely to thrive (Lewis, 2006; Campos, Castelar, & Soares, 2018).

Corruption in the health sector encompasses various forms, ranging from petty corruption such as informal payments to grand corruption involving overpriced equipment purchases and kickbacks to high-level actors in the system (García, 2019; Lewis, 2006). Over-invoicing for goods or services not provided and false claims for treatment, including the creation of “ghost” patients, are common types of corruption observed in high-income countries as well as middle-income countries in Latin America and Asia (Savedoff et al., 2006). Additionally, patients often purchase drugs from private pharmacies that should be provided by government-financed healthcare services (García, 2019; Lewis, 2006). Regardless of its form, corruption in the health sector drains financial resources, jeopardizing access, equity, and health outcomes (Vian, 2008; Reinikka and Svensson, 2011; García, 2019). Its effects can be observed through longer wait times and, in extreme cases, loss of lives (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2018). Estimates suggest that corruption could cost approximately 140,000 children lives annually worldwide (Hanf et al., 2011).

Corruption Networks

Large-scale corruption encompasses not only national governments but also extends its reach into local governments. This form of corruption differs from small-scale corruption in terms of its economic impact and the number of individuals involved in a single corruption case. While small-scale corruption typically involves individuals or a limited group seeking additional income, large-scale corruption generates substantial resources that enable growth and facilitate the acquisition of protection. In the context of large-scale corruption, powerful networks emerge, exploiting programs, laws, and organizations to generate revenue for their own benefit. These networks consist of interconnected groups of corrupt individuals who provide mutual support to one another (Carvajal, 1999).

Operation “Bad Paths” serves as an illustrative example of a powerful corruption network. Such networks rely on a continuous flow of resources to operate, expand, and maintain their status. They establish connections with influential groups in both the public and private sectors, as well as

individuals who simultaneously play multiple roles over extended periods. These networks depend on resources to secure protection, form alliances with politically influential figures, manipulate bribes, subvert regulations, safeguard their territories, exert influence over governmental and legal entities, promote their allies to key political positions, and neutralize threats to their operations (Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020; Carvajal, 1999).

The growing size and organization of corruption networks pose significant challenges to their dismantling, fostering a sense of impunity among those involved (Carvajal, 1999). Despite their detrimental impact on development, research on corruption networks remains limited but crucial (Martins et al., 2022; Luna-Pla & Nicolás-Carlock, 2020). Coordinated efforts among criminal agents are pivotal to the success of these networks, hindering development, perpetuating inequalities, and causing economic instability. Implementing measures to detect and neutralize corrupt networks, as well as addressing corruption recidivism, can substantially reduce such activities and contribute to overall developmental enhancement (Martins et al., 2022; Carvajal, 1999).

Corruption in Public Health at Local Governments in Brazil

Since the decentralization of the Brazilian National Health System (SUS) in 1998, local governments in Brazil have assumed greater responsibilities in managing resources and delivering public health services, becoming the primary interface between the population and the state (Walker & Andrews, 2015; Avelino, Barberia, & Biderman, 2014). This shift was intended to improve efficiency and reduce large-scale corruption. However, the limited supervision from the federal government in decentralized systems calls for the presence of qualified personnel, responsiveness to local needs, and strong accountability mechanisms at the local government level to achieve improved public health outcomes. It is important to consider the local political culture and encourage active citizen participation for effective decentralization processes (Avelino, Barberia, & Biderman, 2014; Atkinson & Haran, 2004).

In contrast, empirical research based on audit reports from the Office of the Comptroller General (CGU) reveals that corruption is prevalent in municipalities with weak social engagement, low human development indexes, high demographic density, substantial public fund inflows, and proximity to historically corrupt areas (Campos, Castelar, & Soares, 2018). This is particularly evident within the Brazilian local public health system, where three significant studies have utilized data from CGU's audit reports to investigate corruption (see Table 1).

TABLE 1. EMPIRICAL STUDIES ON CORRUPTION IN THE BRAZILIAN LOCAL PUBLIC HEALTH SYSTEM VIA CGU AUDITS

Author(s)	Relationship between corruption and	Audits undertaken by period	Local governments involved
Avelino Barberia & Biderman (2014)	Governance institutions (age of health council, mayors in second term and % of inter-governmental grants)	2004-2010	980
Medeiros-Costa (2022)	Health indicators (population assisted by2 the Family Health Program, infant mortality, death rate in hospitals and prenatal care)	2005-2010	896
Laurinho, Dias & Mattos (2017)	Local Human Development Index (HDI)	2010-2012	281

Source: The Author.

Analysis of audit reports reveals that a significant proportion of audited local governments in Brazil's public health sectors have experienced instances of corruption, including purchasing fraud, undocumented expenses, overpricing, and lack of competitive bidding processes (Avelino, Barberia, & Biderman, 2014; Medeiros-Costa, 2022). This diversion of federal and state grants intended for local health policies has negative implications for health outcomes and service quality. Municipalities with high dependence on inter-governmental grants and low human development indexes are more likely to experience resource diversion (Avelino, Barberia, & Biderman, 2014; Laurinho, Dias, & Mattos, 2017). Moreover, favoritism, manifested through preferential treatment based on social connections, contributes to corruption in the public health sector (Bruckner, 2019; Laurinho, Dias, & Mattos, 2017).

The impact of corruption on health outcomes is evident, with higher levels of corruption associated with increased infant mortality rates and decreased coverage of programs targeting vulnerable populations (Medeiros-Costa, 2022). Civic engagement in the public health sector is encouraged through the establishment of local health boards mandated by federal law, although the ability of board members to address corrupt practices may be limited, particularly for those in lower positions (Hutchinson, Balabanova, & McKee, 2019). However, longer-standing local health boards have shown potential in reducing corruption levels, emphasizing the importance of institutional experience (Avelino, Barberia, & Biderman, 2014).

In conclusion, the reviewed literature underscores the importance of studying corruption in the public health sector at the local government level in Brazil. Decentralization and effective governance structures are crucial

for improving public health outcomes. The empirical research presented highlights the prevalence and types of corruption in the Brazilian local public health system, emphasizing the need for accountability mechanisms, civic engagement, and the role of local health boards in combating corruption and enhancing health outcomes.

METHODOLOGY

The case study approach was chosen as the research design to investigate the consolidation of corruption in local governments, focusing on Operation “Bad Paths” in Manaus. The case study approach allows for a comprehensive and in-depth analysis of the specific context, dynamics, and complexities of corruption within the local government setting.

The selection of Manaus and Operation “Bad Paths” as the primary case for analysis was based on several criteria. Firstly, Manaus, as the capital of the Amazonas state in Brazil, represents a significant local government with a distinct socio-political and economic context. The prevalence and impact of corruption in this region make it a compelling case to study. Secondly, Operation “Bad Paths” gained significant attention due to its magnitude, involvement of high-ranking public officials, and the extensive number of phases conducted by oversight and control agencies. The case offers valuable insights into corruption consolidation within local governments.

To collect relevant data pertaining to Operation “Bad Paths,” prosecutors’ findings were gathered through the examination of legal documents, reports, and official statements. These sources were obtained from the Federal Public Ministry (MPF), the initiating body of the investigation, as well as other relevant investigative entities and court proceedings. The collected data underwent a meticulous examination and analysis to identify patterns, key actors, corruption schemes, and other crucial information related to the consolidation of corruption within the local government.

By utilizing this methodology, the study aims to provide a comprehensive understanding of the consolidation of corruption in local governments, specifically within the context of Operation “Bad Paths” in Manaus. The examination of legal documents and reports ensures a robust analysis of the corruption schemes, and the actors involved, contributing to a deeper understanding of this phenomenon.

DISCUSSION: CASE ANALYSIS AND KEY-FINDINGS

Case Analysis and Corruption Network Connections in the Local Government of Manaus, Rio Preta da Eva and Tabatinga

The corruption case in Manaus was fueled by various factors at the local level in the public health sector. Institutional weaknesses, such as inadequate accountability mechanisms and weak internal controls, provided fertile ground for corruption to flourish. Political dynamics, including political instability and patronage networks, facilitated corrupt practices through nepotism and favoritism. The practice of “pork-barrel” politics, diverting public funds for personal gain, further consolidated corruption in Manaus. A lack of civic engagement and weak community oversight allowed corrupt actors to operate with relative impunity. The culture of impunity, combined with economic factors such as poverty and income inequality, created an environment where corruption thrived as a means of personal enrichment and influence. These factors are interconnected and mutually reinforcing, perpetuating corruption in local governments, not just in Manaus but also globally.

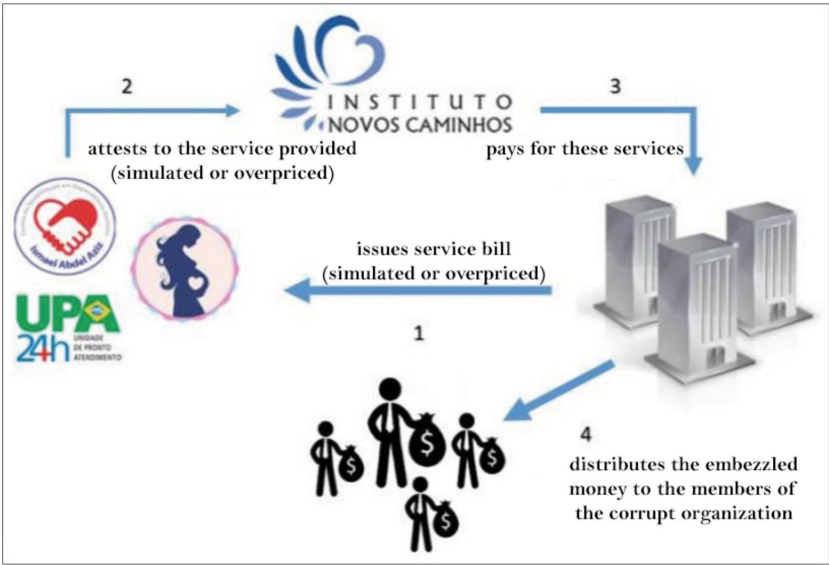
This corruption scheme involved the utilization of a private “social organization”¹, known as the Instituto Novos Caminhos (INC), to manage a significant portion of the health budget allocated to three cities in the State of Amazonas: Rio Preta da Eva, Tabatinga, and, most notably, the state capital, Manaus. Established as a non-profit social organization in 2014, the INC received an astonishing sum of over 250 million Brazilian Reais with the purported purpose of supporting health management activities, as outlined in its founding documentation and the contractual agreement with the government of Amazonas (MPC-CASA, 2016).

As previously stated, the decentralization of health management in Brazil, in our case through the creation of Social Organizations’ (OS) via Law N. 9,637 of 1998, coupled with collaboration with the private sector, has created an environment susceptible to corruption, where private entities can easily infiltrate. In a country that recently transitioned to democracy and has weak institutions, an incipient civil society, and an extensive network of corruption involving actors from the public and private sectors, the decentralization of public services has provided opportunities for entities like the INC to emerge and thrive, particularly in economically disadvantaged states such as Amazonas.

¹ Social Entity, or “Organização Social” in Portuguese, is a legal qualification given by the State to a non-profit private legal entity established by individuals, which receives delegation from the Public Administration through a management contract to perform social public services.

The corruption scheme involved a group of four companies² that issued invoices for services rendered, encompassing both legitimate and fraudulent transactions, including inflated prices. These invoices were then submitted to government agencies responsible for verifying the completion of the services. The INC, led by Dr. Mouhamad Moustafa, managed these steps, utilizing direct hiring without public tender processes to involve criminal organization members posing as legitimate suppliers to the state. As a result, a portion of the embezzled funds was redirected back to the INC and distributed among the network’s participants, which included politicians securing the contracts, members of the judiciary, public officials responsible for approving service invoices, and individuals associated with the four implicated companies. The criminal organization also maintained an armed division comprising civilian and military police officers who received monthly illicit payments and operated under the network’s command, performing various roles including security, surveillance, coercion, debt collection, and even torture.

FIGURE 1. EXEMPLARY FRAMEWORK OF THE STAGES OF A CRIMINAL ORGANIZATION



Source: Adapted from Federal Public Ministry (MPF) case files.

Out of the total amount of 900 million Brazilian Reais received from public funds, specifically from the National Health Fund (Fundo Nacional de Saúde, FNS) and the State Health Fund (Fundo Estadual de Saúde, FES), more than

² Amazônia Serviços e Comércio (Alessandro Viriato Pacheco – EPP), Ita Serviços (Erhard Lange – ME), Medimagem (Gilberto de Almeida Aguiar – EPP) and D’Flores (D. de Azevedo Flores – ME)

250 million Brazilian Reais were directed to INC, from which approximately half of this sum was unlawfully diverted through the corruption scheme. A significant instance of fraud occurred during the procurement process of the hospital management system, where the INC made a payment of over 1 million Brazilian Reais to one of the companies affiliated with the criminal group. Notably, the legitimate system developer company quoted the actual cost of approximately 318,000 Brazilian Reais, highlighting an excessive overcharge of nearly 400%.

The actors: political, business, and legal core of the corruption scheme

Operation “Bad Paths” exposed an intricate network consisting of three interrelated cores. The political core featured explicit evidence of systematic bribery and exchange of favors orchestrated by the organization’s leader, Mouhamad Moustafa, benefiting influential officials including state secretaries and the governor of Amazonas, José Melo de Oliveira. Intercepted communications revealed monthly bribes totaling up to R\$ 133,000 over an extended period. These officials also enjoyed additional privileges such as travel expenses, luxury accommodations, vehicles, and perks extended to third parties. In return, these officials ensured preferential treatment in the procurement process, including the allocation of overpriced contracts through illicit exemptions from competitive bidding and manipulation of payment prioritization. Key figures within the political core included Evandro Melo, former Secretary of Administration and Management; Afonso Lobo, former Secretary of Finance; Raul Zaidan, former Chief of the Civil House; Pedro Elias and Wilson Alecrim, former Secretaries of Health; José Duarte dos Santos Filho, former Executive Secretary of Health; as well as Ana Cláudia da Silveira Gomes and Keytiane Evangelista de Almeida from the State Health Secretariat (Susam), with the latter holding the position of Deputy Executive Secretary of the State Health Fund (FES).

The investigation revealed a relevant business core of the corruption scheme. Despite the legality of contracting companies for services and materials, the INC primarily relied on specific companies for managing healthcare units. Control mechanisms conducted by the Office of the Comptroller General of Brazil (CGU) and the Federal Revenue of Brazil exposed the confounding intermingling of assets and operations among these entities, suggesting that the social organization served as a mere facade for Mouhamad Moustafa’s companies to engage in direct business transactions with the State of Amazonas without undergoing the necessary competitive bidding processes.

The investigation also exposed a judicial core, revealing the involvement of lawyers Josenir Teixeira and Lino Chíxaro in illicit lobbying and obstructing

justice. Additionally, Murad Aziz, the brother of former Governor Omar Aziz, received monthly payments from Mouhamad Moustafa. These actors, among others, are facing charges of influence peddling and leveraging political connections to secure contracts and expedite payments, exposing the depth of the corruption network and the misuse of public funds.

Uncovering Accountability: Criminal and Administrative Actions, Judicial Sentences, and Outcomes of Operation “Bad Paths”

Of the 40 proceedings related to administrative misconduct, targeting public officials, 13 cases focused on bribery payments, 1 case on torture, 8 cases on contract overbilling, and the remaining cases involved illicit contracts with the aforementioned companies.

TABLE 2. PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE MISCONDUCT

Administrative Action	Typification	Damage to Treasury
Bribe Payments	Illicit enrichment - Law n. 8429/92 Article 9	R\$ 19,846,826.00
Contract overbilling	Injury to the Treasury - Law n. 8429/92 Article 10	R\$ 21,297,056.00
Torture	Law 8.429/92 Article 11	R\$ 500,000.00
Illicit payment to the companies	Injury to the Treasury - Law n. 8429/92 Article 10	R\$ 30,527,679.00
Total		R\$ 72,171,561.00

Source: The Author.

These proceedings provided valuable insights into the investigations conducted by the Public Ministry (MPF) and the Office of the Comptroller General (CGU), shedding light on the *modus operandi* of the corruption network. The MPF successfully identified the healthcare units affected by the criminal acts and highlighted the significant influence and connections wielded by Mouhamad Moustafa and INC employees within the state public administration. Through their influence, the social entity managed to obtain the coveted qualification and subsequently secure management contracts, effectively assuming control over the targeted healthcare units. The joint administrative investigations conducted by the MPF and CGU uncovered a cohesive network, referred to as an “economic group,” comprising the INC

and the four implicated companies. This network operated in a coordinated manner, engaging in various illicit activities such as bribery, overbilling, police misconduct, including acts of torture within public premises, and clandestine payments. It is worth noting that the social entity served as a deceptive facade, allowing Mouhamad's companies to provide services and supply materials to the State of Amazonas without adhering to the necessary competitive bidding processes.

The case files of these proceedings contain conversations revealing how the corruption network recruited individuals necessary for their actions or coordinated among themselves. Routine and straightforward messages regarding bribe payments. For example, the same case No. 1000399-20.2018.4.01.3200 (MPF 2018a) shows various recurring conversations regarding bribes, with a simplicity that denounced bribe payment as a routine, such as on July 10, 2015, when the brother of the former state governor asked his assistant, "Did you already deliver Marinete's [bribe]?; - Yes, boss; - Thanks." (*ibid.*, p. 30).

The conversations demonstrate that lower-level employees were complicit in corruption and willing to take risks as long as the "contract" was fulfilled periodically. When failed, demands were made promptly, and warnings emerged: "Sorry to bother you, did you manage to help your friend here? Bradesco [Brazilian bank] hasn't done anything so far, and next week the employees 'will complicate our situation.'"

Moustafa himself complained to his subordinates about these failures, stating that such trivial matters could "ruin everything." In a complete inversion of values, he claimed that the embezzled public funds should not experience delays since "the money belongs to them", referring to the corrupt public officials. It is also interesting to note that the corruptor operates within a system of "honor and commitment," which must be respected, as Moustafa stated when attributing his career "growth" to it. The following conversation occurred on November 3, 2015:

- This is difficult, regardless of what happens to us, we can't do this anymore. Once we receive, we have to pass it on, period. I only grew because of this, and now I am failing... These failures will eventually ruin everything. I am already too delayed with them.
- Then we will have to prioritize them and stop paying other things.
- It's not about prioritizing. The money belongs to them, not us. I will eventually get screwed because of this." (*ibid.*)

Furthermore, the delays also disrupted the normal functioning of healthcare units. In this regard, the payment of corrupt acts and regular healthcare

management became intertwined, with the former causing problems for the latter. In this case, a notable moment occurred when Banco Bradesco definitively denied the transfer. “... I need your help again, the payments are very delayed..., employees are already going on strike.” This request was responded with the assurance that payments would be made by the end of the week.

It is noteworthy to observe the power dynamics with the lower echelons of the corruption scheme, where individuals received relatively low-value monthly bribes, and the higher echelons, that aimed to maximize their profits from the embezzled funds as much as they could, even at the risk of jeopardizing the entire scheme. This is evident in conversations amongst the higher-ranking individuals, where they account for all the “costs,” particularly the “political cost,” in order to determine the pricing for the “overpricing” of services. We can also observe them discussing the need for a semblance of a feasible service, contrasting with the inclusion of non-existent sterilization services in the cities:

MOUHAMAD: About the overpricing we do, on top of the provider to raise the POLITICAL COST and pass it on, I think our business is much more natural than telling me...

JOSENIR: But, the wrong things have to be done properly, we have things where money goes out without any corresponding service. For example, sterilization, I don’t even do a little bit just to say that little bit has an overprice... I don’t do anything... [especially] for 167 thousand per month?

MOUHAMAD: ... I need to have a clear conversation with everyone, as I said, is it possible to work 100% correctly? Yes! But when we work 100% correctly, the same notice that I am sending today for sterilization, they will send to me saying that they are terminating a contract, that if I work 100% correctly, sir, I won’t be able to give POLITICAL COST to anyone. And for this to continue we depends on POLITICAL COST. It’s obvious, clear, it’s absurd, so, damn, is this the way of the country? Yes. Abreu e Lima [construction site] received 80% of the work and didn’t execute 30%. (MPF 2018b, p. 15)

Here we can also observe Mouhamad seeking to justify his acts of corruption by claiming that it is impossible to be honest in the country, citing the example of the construction of the Abreu e Lima refinery.

The “Political Cost,” mentioned is a quantifiable aspect, involving a amount of money that should be passed on to local and state governments for the operation to continue. As explained by the group’s lead attorney, Josenir, the existence of the criminal organization was based on overbilling or the non-

provision of services by the suppliers of the INC, in order to generate sufficient profit for personal enrichment and the payment of bribes to public officials, the “political cost.”

MOUHAMAD: It’s an “X” cost that we spend, from which I have to deduct “Y” that I have to pass on to them. So, if I were to pass it all to the side of being 100% honest, you know?! Let’s quote it against... And quote it at the lowest price, the surplus comes in millions, what will happen? They’ll remove us, you know... I’m not obliged to be in this... I am here by choice, but not solely by choice, I’m here because I live off of it. It’s a matter of survival, remove all our public contacts, where we have political quotas involved and such, the company won’t survive... So anyway, we live in a country where illegality is the foundation of everything we do. (MPF 2018a, p. 38)

In this narrative, several key aspects come to light. Firstly, it becomes evident that the political landscape, characterized by power dynamics and commitments at various levels, played a significant role. Despite recognizing the vital role of the lower echelons in sustaining the system and ensuring its functionality, priority was given to the “political cost” above any other obligations. Also, these conversations shed light on their remarkable self-awareness regarding their involvement in corrupt activities, accompanied by a paradoxical sense of moral guilt that drives their search for justification. This inner conflict is often expressed through a generalized perception that corruption permeates all aspects of society and is impossible to escape. They rationalize their actions by arguing that if they abstain from participating, others will inevitably take their place: “So in the end, we live in a country whose foundation is illegality in everything we do”.

While these conversations provide intriguing insights into the operational dynamics of the corruption network, it is also important for this article to examine the local perception of nationwide measures as ineffective by the perpetrators, which served as a catalyst and rationale for the perpetrators to continue their illicit activities. Furthermore, it is crucial to highlight the functioning of the corruption scheme at various levels and its intricate dynamics, particularly emphasizing the limitations imposed by employees responsible for the operation of healthcare networks. These individuals engaged in practices such as fabricating services and overlooking other criminal activities, specifically in relation to fulfilling their bribery obligations.

*The disdain for federal anti-corruption initiatives
and the perception of them as opportunities for corruption*

The recorded telephone conversations between Mouhamad and others involved in the corruption scheme revealed a clear discrepancy between what federal laws require for a state or city to be considered “clean” and “transparent” and the reality on the ground. Despite Amazonas being hailed as a “best practice” state that complies with the Transparency Law (Complementary Law No. 131 of 2009), very little fiscalization was taking place. As stated in the MPF’s petition, “It becomes clear that the State of Amazonas never adequately supervised the provision of services by the INC or the submitted accounts, demonstrating the leniency of the local executive control agencies” (MPF, 2018b, p. 36).

MOUHAMAD: Well... Perhaps we are currently the largest healthcare contract in the state, solely speaking of one thing. ... From SALVARE, so the state, the state provides almost seven (million) in counterpart, so it doesn’t appear that it actually costs seven, you understand?! This is an administrative deficiency of the government, so, personally, those who should be much more concerned with the criminal aspect are the government, which is the executor and overseer, and they didn’t... Criminally...

JOSENIR: It will affect them, they didn’t activate the commission, they haven’t had a meeting, they haven’t approved or disapproved our accounts until today.

JOSENIR: It’s a shared responsibility, it’s not like they will be punished, and we won’t be in some way.

MOUHAMAD: Doctor, just so you have an idea, the State of Amazonas has achieved 70% transparency on the Transparency Portal, but 60% of that is related to payroll, meaning they have only declared 10% of what is in the contracts, the rest is “off the books.” Plainly speaking, you understand? (ibid., pp. 36-37)

In the same conversation, Mouhamad confirms that he was the mastermind behind the corruption scheme because he saw an opportunity in this loophole. In the following statement, he tells Priscila and Josenir that upon recognizing the healthcare problem in the state of Amazonas and seeing an opportunity with the public-private partnership (PPP) through the establishment of a social organization (OS), facilitated by loopholes created by federal law, he approached a politician with the intention of “taking money from you [the public entity].”

MOUHAMAD: ... does the problem exist? Yes, it does. There were things that happened in the past that are not... That are not correct, and they are not correct for an obvious reason, we needed to take advantage... I said, “Doctor, let me ask you, I’m getting into an OS business, how do you guys take money from yourselves?” (ibid., p. 37)

Some things become clear. Firstly, the lack of oversight combined with the pursuit of compliance with the Transparency Law is seen not only as an opportunity to fill the gap between administrative practice and what is reported, but it is also understood that the state and municipalities, compelled to adhere to transparency procedures to which they are historically unaccustomed, present figures that they do not possess, primarily due to the lack of oversight. In the view of the corrupt actors, this makes the state complicit in acts of corruption because, by publishing these figures and failing to monitor their contracts and obligations, they not only circumvent the law but also effectively hinder any future investigations. If any deviations or other issues were to be uncovered, it would contradict the numbers declared by them. As Moustafa stated, they are “co-responsible.” Or, more explicitly, as stated by his lawyer, the government should be more concerned “from a criminal standpoint” because “It will come back to haunt them, they didn’t activate the committee, they didn’t hold the meeting, they haven’t approved or disapproved our accounts to this day.”

It is worth noting that the Transparency Law of 2009 was enacted to promote transparency and public participation in government expenditures by mandating real-time disclosure of financial information and the implementation of an integrated financial management system. It aimed to enhance accountability and align with individuals’ right to access public information. The law is overseen by Audit Courts, responsible for monitoring the financial aspects of public entities. While the law represented an institutional advancement, it also created opportunities for corruption. The reported numbers can be manipulated, and the perception of transparency can provide a cover for corrupt acts, as evidenced in the conversations between Moustafa, Priscila, and Josenir.

CONCLUSION

This article aims to shed light on a local corruption network that operated in three cities in the State of Amazonas. While this case study has its specificities, it serves as a prime example of the type of corruption that plagues local governments in Brazil and other countries, highlighting its *modus operandi*. The consolidation of corruption in local governments is influenced by various factors, including institutional weaknesses, political dynamics, pork-barrel politics, lack of civic engagement, a culture of impunity, and socioeconomic factors such as poverty

and income inequality in vulnerable communities. As demonstrated in our case study, all of these factors were present. Also, corruption in the health sector thrives due to the complex nature of the system, substantial public spending, market uncertainties, and the involvement of multiple actors. It encompasses various forms, including petty corruption such as informal payments and grand corruption involving overpricing and kickbacks. Fraudulent practices such as over-invoicing, false claims for treatment, and the creation of “ghost” patients are common occurrences. The lack of effective controls, transparency, regular audits, and social oversight further exacerbate the problem.

The culture of impunity is manifested in a corrupt political dynamic, where bribes and illicit payments are considered a fixed cost under the label of “political cost” by those engaging in corrupt practices. These higher echelon groups are essential for the functioning of the corrupt scheme, as major contracts and decisions depend on their involvement, often through the practice of pork-barrel politics, which was crucial in our case, as it allowed an exorbitant amount of money to be channeled to four newly formed companies and a recently established social organization like INC. It is through these political figures and their intermediaries, such as secretaries, that the lack of oversight and a façade of legitimacy become possible.

However, the lower echelon of individuals responsible for maintaining the secrecy of unprovided services and overseeing grossly overbilled products and services is vital for the functioning of the corruption scheme. Managing their expectations and maximizing profits while minimizing their share of the embezzled funds was one of the challenges faced by the criminal group. Their conversations reveal that these employees remained silent as long as their obligations were fulfilled, and any delays were met with suspicion and threats, as expressed by one of the supervisors who already sensed a lack of autonomy and legitimacy in relation to the group of employees. Yet, it is evident that a corruption scheme of this magnitude could not solely rely on the compliance of this lower echelon. Hence, brute force, including torture, was employed to silence those who resisted.

One of the key findings of this case study is the stark contrast between the legal norms established at the federal level and the realities of corruption on the ground. While Brazil has implemented legislation, such as the Transparency Law, aimed at promoting transparency, accountability, and integrity in public administration, these measures alone have not been sufficient to eradicate corruption at the local government level. The case of Manaus demonstrates the significant gaps and deficiencies in the implementation and enforcement of these legal norms, which allowed corruption to thrive.

The decentralization of public services, in our case with the creation of the OS, coupled with weak institutions and a nascent civil society, has created an environment susceptible to corruption at the local level. The lack of effective oversight mechanisms, inadequate internal controls, and the presence of patronage networks have facilitated the consolidation of corruption in local governments. It is vital for Brazil to strengthen institutional mechanisms to prevent and detect corruption, including robust accountability frameworks, enhanced transparency measures, and effective internal controls, while strengthening and engaging civil society to actively participate in the supervision of the services provided.

Diversion of public health funds are indicative of governance failures, inadequate implementation of audit recommendations, disengaged staff, poor management practices, and criminal activities. Merely increasing funding is insufficient without ensuring effective allocation and utilization at the frontline of healthcare delivery. To achieve this, tighter accountability measures, internal controls, civic engagement, and staff training are necessary. A strong governance system plays a crucial role in improving health outcomes, combating corruption, and monitoring rent-seeking behavior.

This article analysis highlighted the disparity between legal norms established at the federal level and the realities of corruption on the ground. To effectively address corruption at the local government level, a comprehensive and multi-dimensional approach is required. It is important to recognize that corruption predominantly occurs at the local government level, an aspect often neglected by international organizations, financial institutions, and national policies that focus more on higher levels of government. Addressing corruption effectively requires understanding and addressing the specific challenges and dynamics at the local level, which are often overlooked in prevailing anti-corruption frameworks and rankings.

REFERENCES

- Avelino, G., Barberia, L. G. & Biderman, C. (2014). Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health policy and planning*, 29(6), 694-702.
- Campos, F. D. A. O., Castelar, I. & Soares, R. B. (2018). Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. *Nova Economia*, 28, 879-911.
- Carvajal, R. (1999). Large-scale corruption: Definition, causes, and cures. *Systemic Practice and Action Research*, 12, 335-353.
- Dias, L. N. D. S., Matias-Pereira, J., Farias, M. R. S., & Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Contro-

- ladoria Geral da União. *Revista Contabilidade & Finanças*, 24, 206-218.
- Forattini, F. M. (2021). For a broader understanding of corruption as a cultural fact, and its influence in society. *Academia Letters*, 2245.
- Forattini, F. M. (2023). "The Contingency of Mobilization: The Social Contexts of Operation Lava Jato in Brazil". *A New Sociology of Corruption*. Cambridge University Press.
- García, P. J. (2019). Corruption in global health: the open secret. *The Lancet*, 394(10214), 2119-2124
- Hutchinson, E., Balabanova, D., & McKee, M. (2019). We need to talk about corruption in health systems. *International Journal of Health Policy and Management*, 8(4), 191.
- Laurinho, Í. S., da Silva Dias, L. N. & de Mattos, C. A. C. (2017). Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 57-70.
- Lewis, M. (2006). Governance and corruption in public health care systems. Center for Global Development working paper, (78).
- Luna-Pla, I. & Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5, 1-18.
- Martins, A. F., da Cunha, B. R., Hanley, Q. S., Gonçalves, S., Perc, M. & Ribeiro, H. V. (2022). Universality of political corruption networks. *Scientific Reports*, 12(1), 6858.
- MPC-CASA (2016). Public Ministry of Accounts of the State of Amazonas. Recommendation N.15/2016-MPCCASA. 09/28/2016. Available at: http://mpc.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/RECOMENDAC%CC%A7A%CC%83O-N%C2%B0-15_2016.pdf
- MPF (2018a). Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. August 29 of 2018. Available at: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/aia-propina-evandro-melo-e-marinete-mendes>
- MPF (2018b). Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. September 26 of 2018. Available at: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/aia-propina-evandro-melo-e-marinete-mendes>
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). The critical health impacts of corruption. In *crossing the global quality chasm: improving health care worldwide*. National Academies Press (US).
- Soares, T. V. F. & Miranda, L. C. (2022). (Des) Governança na Gestão da Saúde Pública dos Municípios Brasileiros: Deficiências dos Controles Internos. *Revista de Administração, Regionalidade e Contabilidade*, 1(1).
- Vian, T. (2008). Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. *Health policy and planning*, 23(2), 83-94.

Walker, R. M. & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.

PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL PROCESO LEGISLATIVO CON POTENCIAL DE CREACIÓN O MODIFICACIÓN DE POLÍTICAS: EL CASO DE JALISCO 2018-2023

PARTICIPATION OF INTEREST GROUPS IN THE LEGISLATIVE PROCESS WITH POTENTIAL FOR CREATING OR MODIFYING POLICIES: THE CASE OF JALISCO 2018-2023

Ángel Adrián Ayala González*
Froylán Ángel Hernández Ochoa**

RESUMEN: Los estudios que buscan comprender los procesos de formulación de políticas públicas han minimizado el papel del poder legislativo, concentrándose en cambio en las relaciones que se han dado entre el poder ejecutivo y los diversos grupos de interés. De acuerdo con la teoría de la elección pública y la teoría de los grupos de interés, se argumenta que estos últimos influyen en el proceso legislativo de al menos de tres maneras: 1) incentivan el apoyo público en favor de un legislador; 2) proporcionan información al legislador sobre las preferencias de los votantes; y 3) sobornan directa o indirectamente a los legisladores. Asimismo, el desconocimiento de estos mecanismos tiene graves consecuencias, como que los legisladores respondan en mayor medida a los grupos de interés que a la población en general, y la ineffectividad en el potencial de las políticas públicas que pueden derivarse de los distintos productos legislativos. Esta investigación busca contribuir al entendimiento del papel del poder legislativo en el proceso de formulación de políticas, respondiendo a la pregunta: ¿qué tipo de grupos de interés participan en el proceso legislativo con el potencial de crear o modificar políticas? Para

* Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara
<https://orcid.org/0000-0003-4329-825X>

** Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo, Universidad de Guadalajara
<https://orcid.org/0000-0001-9743-4005>

ello, se emplea un enfoque de estudio de caso, analizando el Congreso de Jalisco durante los cinco años lectivos de 2018 a 2023. Esto incluye la revisión documental de la exposición de motivos de las principales iniciativas de ley y reformas sometidas al pleno, así como la creación o modificación de políticas derivadas de dichas iniciativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Palabras clave: *grupos de interés, poder legislativo, participación*

Recibido: 14/02/2024 | Aceptado: 10/06/2024

ABSTRACT: Studies seeking to understand public policy-making processes have downplayed the role of the legislature, focusing instead on the relationships between the executive and various interest groups. According to public choice theory and interest group theory, interest groups are argued to influence the legislative process in at least three ways: 1) by encouraging public support for a legislator; 2) by providing information to the legislator about voter preferences; and 3) by directly or indirectly bribing legislators. Furthermore, ignorance of these mechanisms has serious consequences, such as legislators being more responsive to interest groups than to the general population, and the ineffectiveness of the public policy potential that can be derived from the various legislative products. This research seeks to contribute to the understanding of the role of the legislature in the policy-making process by answering the question: what kind of interest groups participate in the legislative process with the potential to create or modify policies? To this end, a case study approach is used, analyzing the Congress of Jalisco during the five academic years from 2018 to 2023. This includes the documentary review of the explanatory statement of the main bills and reforms submitted to the plenary session, as well as the creation or modification of policies derived from said initiatives published in the Official Gazette of the State of Jalisco.

Keywords: *interest groups, legislative power, participation*

Submitted: 14/02/2024 | Accepted: 10/06/2024

INTRODUCCIÓN

El Estado Libre y Soberano de Jalisco es uno de los treinta y un estados constituyentes de los Estados Unidos Mexicanos. Tuvo origen como provincia llamada Nueva Galicia entre 1575 y 1786, dentro del Virreinato de Nueva

España, siendo gobernada en ese período por la Junta Provincial de Guadalajara. Posteriormente, se convirtió en la Intendencia de Guadalajara (1786-1821), cuya superficie territorial correspondía a las actuales entidades federativas de Aguascalientes, Jalisco, Nayarit, Colima y una parte del sur de Zacatecas. Esta intendencia fue una subdivisión administrativa que llegó a su fin el 13 de junio de 1821, con la firma de la adhesión al Plan de Iguala para la Consumación de la Independencia de México. Dos años más tarde, los representantes de la Diputación Provincial promovieron el federalismo a través de sus delegados en la Ciudad de México, presentando un plan de gobierno provisional que proponía la transformación de la provincia de Guadalajara en el Estado Libre de Jalisco, antes de la reunión del Congreso Constituyente y la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (Benson, 1955, p. 147).

Agregando a lo anterior, históricamente el Estado de Jalisco se ha resistido a la influencia de grupos de interés externos, incluso cuando estos han dominado política y militarmente a la entidad, por lo cual es entendible que aun en las primeras décadas del siglo XXI se conserve dicha renuencia al poder central, al observar que, por ejemplo, en las 6 reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024)¹ que ha podido votar el Congreso del Estado de Jalisco en el periodo del 1 de Noviembre del 2021 al 31 de Diciembre de 2024, ha votado en 3 ocasiones de manera favorable, mientras que en otras 3 aún se mantiene pendiente de votar (Canal del Congreso, 2024).

De este modo, Jalisco ha sido uno de los estados que se ha mantenido con un amplio margen de independencia respecto a las presiones del gobierno central. En consecuencia, surge la pregunta de si tal independencia puede mantenerse al margen de las presiones o influencias indebidas de los diversos grupos de interés sobre los procesos legislativos en Jalisco, lo que en última instancia podría tener un impacto significativo en la creación o modificación de políticas públicas. Actualmente, solo algunos autores, como Chaqués-Bonafont y Muñoz Márquez (2016) y Pedersen et al. (2014), han analizado las relaciones entre diversos grupos de interés en los parlamentos de países europeos. Sin embargo, aún no existe un análisis en profundidad que estudie las relaciones entre los grupos de interés y los poderes legislativos locales en México.

Asimismo, para los grupos de interés siempre ha sido relevante interactuar y dirigirse a los responsables políticos que toman decisiones en los procesos de políticas públicas, ejerciendo presión e influencia. En el caso de arenas políticas como el poder legislativo, los grupos de interés se enfocan en participar en los procesos de creación o modificación de leyes, con el objetivo de influir en la legislación de manera que se generen efectos positivos para las causas que

¹ El proceso legislativo a la CPEUM implica la aprobación de al menos 17 legislaturas locales, tras la cual, se emite la declaratoria de reforma constitucional (Secretaría de Gobernación, 2024).

defienden o los grupos que representan. La interrelación entre los grupos de interés y los responsables de la toma de decisiones en el sector público es beneficiosa para el desarrollo democrático de un país. Los grupos de interés proporcionan a los encargados de la toma de decisiones información sobre las ideas y deseos de los ciudadanos. Por lo tanto, la participación de los grupos de interés puede fortalecer la adecuación de las decisiones legislativas a las preferencias de los ciudadanos (Pedersen et al., 2014).

De igual manera, en contraposición a las posibles influencias negativas que los grupos de interés podrían ejercer sobre los tomadores de decisiones, varios autores han destacado su papel fundamental y su relevancia como actores clave en los procesos de formulación de políticas públicas. Los grupos de interés pueden considerarse actores clave que se dirigen a los responsables de la toma de decisiones en la burocracia y el parlamento, realizan campañas en los medios de comunicación y movilizan a sus miembros para influir en la toma de decisiones (Baumgartner y Leech, 1998; Beyers et al., 2008; Chaqués, 2020; Jones et al., 1993). Para aplicar nuestros conocimientos, aún limitados, sobre la participación e influencia de los grupos de interés en los procesos legislativos del congreso del Estado de Jalisco, esta investigación plantea la siguiente pregunta: ¿Qué grupos de interés tienen participación en los procesos legislativos con potencial para crear o modificar políticas públicas? Las respuestas a esta pregunta son relevantes para nuestra comprensión y evaluación de la influencia de los grupos de interés en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en el poder legislativo.

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar qué tipos de grupos de interés han influido en los procesos legislativos del Congreso de Jalisco. A nivel metodológico, se aplicó una perspectiva cualitativa utilizando el método de investigación documental, que se refiere al análisis de documentos que contienen información sobre un fenómeno de estudio determinado (Mogalakwe, 2006, p. 221). Para ello se propuso realizar una revisión documental de la exposición de motivos de las principales iniciativas de ley y reformas presentadas al pleno, así como de la creación o modificación de políticas derivadas de dichas iniciativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Por consiguiente, esta investigación ha contribuido a la literatura sobre la participación de los grupos de interés en los procesos de formulación de políticas públicas en los poderes legislativos de los diversos congresos locales mediante una estructura analítica que emplea una metodología cualitativa.

Finalmente, con base en la literatura revisada, la presente investigación se organiza de la siguiente manera para contribuir a los estudios que ayudan a entender a los grupos de interés como actores fundamentales dentro de

los parlamentos en los procesos de formulación de políticas públicas. En la siguiente sección, se detallan algunos aspectos teóricos y conceptualizaciones sobre la participación de los grupos de interés en diversas arenas políticas, con un enfoque en el parlamento. En segundo lugar, a nivel metodológico, se describen aspectos relevantes, tales como el diseño del estudio de caso y las distintas fuentes de datos empleadas para el abordaje empírico, en función de la revisión de la literatura.

En la sección de resultados, se presentan y analizan los principales hallazgos. La última sección concluye el estudio con una discusión de los resultados a la luz de la teoría revisada, así como un reconocimiento de las limitaciones propias de la investigación y una serie de propuestas para futuras investigaciones en esta misma línea.

ACCESO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS AL PODER LEGISLATIVO

Los grupos de interés ofrecen diversos tipos de recursos especializados a los responsables de tomar decisiones en la administración pública. Son una de las principales fuentes de experiencia y conocimiento técnico sobre temas específicos; representan y encausan las diversas posiciones y opiniones de la población respecto a cuestiones económicas, sociales y políticas (Austen-Smith y Wright, 1994; Chaqués-Bonafont y Muñoz Márquez, 2016). De igual manera los grupos de interés se caracterizan como organizaciones conformadas por personas o entidades que se unen voluntariamente para promover sus intereses particulares y, en algunos casos, para abogar por asuntos de interés público en los procesos de toma de decisiones. Los grupos de interés engloban una diversidad de actores económicos, políticos y sociales, que van desde organizaciones empresariales y sindicatos hasta universidades, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de profesionales, entre otros (Baumgartner et al., 2009; Dür y de Bièvre, 2007).

Por otro lado, para los grupos de interés siempre ha sido importante acercarse y ejercer presión sobre los principales responsables de la toma de decisiones para poder influir en las políticas públicas. Uno de sus objetivos primordiales es incidir en la legislación, lo cual puede tener repercusiones significativas para el grupo o la causa que representan. La interacción entre los intereses organizados y los responsables de la toma de decisiones puede ser benéfica para la democracia, dado que los grupos de interés suministran información sobre las opiniones y preferencias de los ciudadanos a los tomadores de decisiones. Así, la participación de los grupos de interés puede fortalecer la alineación entre las decisiones legislativas y los deseos de la

ciudadanía. No obstante, esta participación también puede distorsionar el proceso político, favoreciendo los intereses mejor organizados en detrimento de los menos organizados y, potencialmente, del bien común (Pedersen et al., 2014).

En el caso mexicano, se ha documentado que el poder ejecutivo ha sido un actor significativo entre los que conforman los grupos de interés para influir en la toma de decisiones del poder legislativo, estableciendo mecanismos de diálogo y acercamiento con el poder legislativo mediante actividades de cabildeo (Gómez Valle, 2008). Asimismo, una vez electo, el ejecutivo busca concretar sus promesas de campaña mediante la inclusión de los diversos grupos de interés en los procesos de políticas públicas, ajustando el marco normativo y cumpliendo con las expectativas de aquellos grupos que apoyaron su candidatura (Stiglitz y Rosengard 2015). Igualmente, en otros contextos se ha evidenciado que los partidos políticos actúan como grupos de interés al buscar influir activamente en la elaboración y reformas de leyes a través de sus representantes en el Congreso (Escobar Kirkpatrick, 1972).

Es necesario considerar también la relevancia y preponderancia de los distintos grupos de presión identificados en la literatura. Para el caso mexicano a nivel federal, si bien el poder ejecutivo tuvo una preponderancia casi absoluta en el pasado, la situación en los primeros años del siglo XXI ha demostrado una mayor equidad en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en los procesos de políticas públicas la creación de leyes. Esto se ha evidenciado especialmente a través de reformas parciales a leyes preexistentes y, en algunos casos, mediante la abrogación de otras (Figueroa Neri, 2013). Estas reformas tienen el potencial de derivar en el diseño de políticas públicas. Por lo tanto, el predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo suele darse en un contexto de afinidad política, es decir, cuando ambos poderes son representados mayoritariamente por el mismo partido político (Valencia Escamilla, 2012).

Por otra parte, de acuerdo con Von Beyme (1986), se establece que otro tipo de grupo de interés incluido en la toma de decisiones son las ONG y las asociaciones civiles. En el caso mexicano a nivel federal han demostrado ser influyentes en la elaboración de políticas a través de su representación en el Congreso, tanto de manera interna como externa mediante el proceso legislativo y el establecimiento de alianzas estratégicas con legisladores afines a sus intereses (Solís Delgadillo y Cortez Salinas, 2018). Asimismo, los grupos como las ONG y las asociaciones civiles que participan en la toma de decisiones desarrollan diversas funciones que van desde la prestación de servicios sociales y la implementación de políticas públicas hasta el establecimiento de la agenda. También se les identifica como organizaciones de defensa con la habilidad de proveer información de gran relevancia para la concreción e implementación de

políticas públicas que tengan un mejor impacto a nivel nacional e internacional (Beyers et al., 2008; Muñoz Marquez, 2016).

Agregando a lo anterior, se reconoce que dentro de la clasificación de diversos grupos de interés, como los grupos de profesionales provenientes de universidades e instituciones independientes de investigación, han sido de gran relevancia en los procesos de toma de decisiones. En el caso mexicano a nivel federal, se ha documentado cómo este tipo de organizaciones tienen una influencia significativa en el poder legislativo al colaborar estrechamente con los grupos parlamentarios, ya sea de manera directa o indirecta, a través de los partidos políticos de los que forman parte. Esta colaboración se manifiesta tanto en la generación de ideas como en la propuesta de leyes que buscan materializarse en políticas públicas, principalmente mediante el uso de documentos de carácter académico (Flores Díaz, 2021).

Adicionalmente, de acuerdo con la literatura sobre los grupos de interés se han reconocido otros tipos de grupos que buscan influir en los procesos de toma de decisiones del sector público para promover políticas favorables a sus intereses (Ayala González, 2022). Para (Dür y de Bièvre, 2007), los grupos de interés son actores políticos, económicos y sociales muy diversos, entre los que se encuentran las cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones estudiantiles, colegios de profesionales y universidades, entre otros. Asimismo, diversos estudios realizados por (Ayala, 2022; Beyers y Arras, 2020; Chaqués-Bonafont y Medina, 2021; Dür y Mateo, 2013) argumentan que son los grupos de interés de tipo empresarial los que son mayormente incluidos en los procesos de políticas públicas debido al tipo de información que pueden proporcionar. Igualmente, estos estudios han demostrado que en el área de telecomunicaciones los grupos de interés de tipo empresarial participan con mayor regularidad en los procesos deliberativos que afectan las decisiones de las políticas regulatorias. Estas políticas son un tipo de acción gubernamental mediante la cual los gobiernos buscan controlar las conductas de los ciudadanos, consistiendo principalmente en un marco normativo cuyas decisiones se diseñan en el poder legislativo (Lowi et al., 1970).

No obstante, los grupos de interés de tipo empresarial en el caso federal mexicano no se limitan solo a la industria de las telecomunicaciones, sino que abarcan un conjunto más amplio de actividades económicas, como la construcción (Hernández Gutiérrez, 2018). Además, incluyen asociaciones intergubernamentales cuyo objetivo, al igual que el de los grupos empresariales, es insertarse exitosamente como interlocutores legales y legítimos en las mesas y foros donde se toman decisiones fundamentales que afectan sus intereses (Ramírez González, 2018).

MATERIALES Y MÉTODOS

Este artículo contribuye al entendimiento del papel que tienen los grupos de interés sobre el poder legislativo en la modificación e implementación de leyes y políticas públicas, respondiendo a la pregunta: ¿qué tipo de grupos de interés influyen en el proceso legislativo con potencial de creación o modificación de políticas? Para contestar dicho cuestionamiento, se emplea un enfoque de estudio de caso, analizando al Congreso de Jalisco durante el periodo de 2018 a 2023. Esto se logra mediante la revisión documental de la exposición de motivos de las principales iniciativas de ley y reformas sometidas al pleno, así como la creación y modificación de políticas en función de dichas iniciativas de la ley y reformas sometidas al pleno, así como de la creación o modificación de políticas en función de dichas iniciativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Es importante señalar que la temporalidad del estudio para los años mencionados obedece al deseo de mostrar los datos más recientes disponibles, con el propósito inherente de exponer la realidad social más actual, así como que, tanto la disponibilidad como la calidad de la información disponible para este caso de estudio es mayor para el periodo ya indicado.

De este modo, en la estrategia para este caso de estudio se empleó el método de investigación documental, que se refiere al análisis de documentos que contienen información sobre un determinado fenómeno de estudio (Mogalakwe, 2006, p. 221). Entre las fuentes de datos se incluyen publicaciones gubernamentales, como leyes, documentos normativos y páginas web (Mogalakwe, 2006, p. 223). Este enfoque resulta adecuado para la presente investigación debido a la disponibilidad de información necesaria para llevar a cabo el estudio de caso, lo cual es relevante en términos de viabilidad y acceso a los datos necesarios para explorar temas poco abordados (Hernández Sampieri et al., 2014; Rosen, 2019; Vieytes, 2004).

Cabe mencionar que, aunque el método de investigación documental suele ser subestimado, conserva su rigor académico, ya que la recolección de datos implica un proceso de recopilación sistemática y se sujeta a criterios de selección objetiva basados principalmente en sus significancia y representatividad (Mogalakwe, 2006). Esto es válido incluso cuando los datos provienen de fuentes digitales, como portales de internet, que resulta ser un aspecto clave en la recolección de datos documentales (Rapley y Rees, 2018).

En función de lo anterior, se utilizó el análisis temático para la interpretación de los datos, ya que esta técnica permite la identificación de temas destacados en los documentos revisados, posibilitando la caracterización de los hallazgos bajo títulos temáticos extraídos de la literatura (Dixon-Woods et al., 2005, p. 47). En cuanto el análisis de datos es importante recalcar que, dado que la presente investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, no se guía por

variables cuantificables, sino por el tipo de documentos y datos anteriormente señalados. El análisis temático se realiza a través de una codificación de segundo nivel, que permite una comparación por categorías relativas a la interpretación de los datos en función de los conceptos generales extraídos de la literatura revisada en el apartado anterior. Estos conceptos se esquematizan en torno al tema central y otras categorías (Hernández Sampieri et al., 2014, pp. 362, 395) los cuales se representan en el cuadro 1, y que fueron gestionados con el software MAXQDA Analytics Pro 2020.

CUADRO 1. SELECCIÓN DE TEMAS, CATEGORÍAS Y CÓDIGOS PARA EL CASO DE ESTUDIO

Tema	Categoría	Código
Tipos de grupos de interés	Grupos de interés	Partidos políticos
		Sociedad
		AC
		Universidades
		Organismo Descentralizado Nacional
		Organismos Internacionales
		Telecomunicaciones
		Construcción
		Empresariales
		Agentes Rurales
		Municipios
		OAC
		Otros niveles de gobierno
Medios que emplean los grupos de interés para incidir en el proceso legislativo	Documentales	Diarios de debates
		Herramientas
	Foros	

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la literatura.

En cuanto a la selección de los documentos como datos para el análisis, se emplearon los criterios de autenticidad, credibilidad, significancia y representatividad enmarcados por Rapley y Rees (2018, pp. 385). Estos criterios posibilitaron la identificación de las principales iniciativas de ley y reformas sometidas al pleno, siendo aquellas que, al haber sido aprobadas, lograron también la creación o modificación de ciertas políticas.

Para su identificación puntual, se partió de un proceso heurístico consistente en la revisión del portal web de *Mis Programas* (Gobierno de Jalisco, 2024). Este proceso permitió la localización de políticas públicas creadas dentro del periodo del mes de noviembre del 2018 a abril de 2024, operacionalizadas en programas presupuestarios, cuya definición operacional se entiende como categorías programáticas que permiten organizar, de manera representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de los objetivo y metas de las políticas públicas (CONEVAL y SHCP 2024, p. 8). La fundamentación y argumentación jurídica de estas políticas se encuentran contenidas en sus respectivas Reglas de Operación, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, donde se identificó explícitamente estar motivada por alguna de las iniciativas y reformas aprobadas en el periodo de interés.

Posteriormente, se recurrió a los datos de la historia legislativa disponible en el portal web de la *Biblioteca Virtual* (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2024) lo cual permitió el reconocimiento de su iniciativa de origen, así como de la última reforma realizada al producto legislativo correspondiente en el portal *INFOLEJ* (Congreso del Estado de Jalisco, 2024), y con ello, se pudo ubicar dentro del periodo de estudio. Respecto a esto último es importante mencionar que, si bien se tomó en cuenta la exposición de motivos que da origen a una iniciativa o reforma, el análisis de los datos contempla también el acuerdo final de la misma, que para el caso concreto de Jalisco lleva por nombre *minuta de decreto*, el cual corresponde al producto legislativo final, antes de que el poder ejecutivo lo publique en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco para sus efectos legales, por lo que, es posible que alguna reforma o ley tengan como origen una fecha anterior al periodo de interés, por lo que la fecha de la minuta de decreto es la considerada para ubicarla dentro del periodo de estudio.

Finalmente, en apoyo al método de investigación documental, se realizó una lectura crítica entendida como el proceso de búsqueda activa de ideas centrales (Empire State University, 2023), de las exposiciones de motivos de cada una de las iniciativas y reformas seleccionadas para el estudio. Esto se hizo en función de la literatura revisada, la cual argumenta que los grupos de interés influyen en el proceso legislativo en al menos tres formas: 1) incentivan el apoyo público en favor de un legislador; 2) proporcionan información al legislador respecto a las preferencias de los votantes; y 3) sobornan directa o indirectamente a los legisladores (Chaqués, 2020; Stiglitz y Rosengard, 2015).

² Se tomó como referencia este mes, como el último con datos disponibles para los efectos de la publicación del presente estudio.

RESULTADOS

Tras la recolección de datos del portal web de *Mis Programas* (Gobierno de Jalisco, 2024) fue posible detectar una cantidad total de 107 programas presupuestarios (PPs) vigentes al corte de abril del año 2024, de los cuales 60 fueron creados entre los años del 2019 al 2024, en los que un total de 42 PPs contaban con reglas de operación con los cuales fue posible realizar el ejercicio de análisis propuesto en el apartado metodológico, y que se resumen en el Cuadro 2.

CUADRO 2. GRUPOS DE INTERÉS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO LEGISLATIVO CON POTENCIAL DE CREACIÓN O MODIFICACIÓN DE POLÍTICAS EN JALISCO PARA EL PERIODO 2018-2023

Actores	Característica de la participación	Tipo de grupo de interés
CNDH	Asesoría técnica mediante la elaboración de informes de carácter académico	Organismo Público Autónomo
Consejos Intermunicipales	Asociación de municipios organizados para promover reformas.	Asociaciones Civiles de carácter gubernamental
Agentes rurales		Sector rural
Empresas	Inversión privada, instalación de comercios, negocios, fábricas, en todo tipo de industria: construcción, telecomunicaciones, entre otras.	Iniciativa privada
Health Finance Institute ONU CEDAW	Pronunciamientos públicos, reuniones con legisladores, publicación de informes académicos	Organizaciones Internacionales
CONAVIM	Emite e instrumenta la política contra la violencia a la mujer; pronunciamientos públicos	Poder Ejecutivo / Gobierno Federal / Organismo Desconcentrado
UdG; COLJAL; ITESO; UNIVA; CIESAS; UTEG; TEC; UP, UPN	Emisión de reportes académicos; participación en foros y debates públicos	Sector educativo público y privado
Jalisco Educado; Mexicanos Primero Jalisco; Coparmex	Participación en foros y debates públicos	Asociaciones Civiles en el sector educativo y empresarial
Asociación Mexicana de Diabetes en Jalisco; Fundación Esperanza para Niños con Diabetes México A.C.; Instituto de Diabetología	Participación en reuniones con legisladores; pronunciamientos públicos; representación de intereses públicos	Asociaciones Civiles en el sector de la salud

Sociedad en general	Actividades no organizadas pero enfocadas en un mismo objetivo; presión mediante comunicación digital	Población en general afectada por una problemática específica
Titular del Poder Ejecutivo Estatal	Emisión de iniciativas de ley preferentes; pronunciamientos públicos; emisión de instrumentos jurídicos tales como decretos y acuerdos	Poder Ejecutivo del mismo nivel de gobierno
MC; PAN; PRD	Mediante instituciones formales e informales dentro y fuera del Congreso; conformación de Grupos Parlamentarios	Partidos políticos nacionales y estatal

Fuente: Elaboración propia. Notas: ONU (Organización de las Naciones Unidas); CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women); CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos); CONAVIM (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres); UdG (Universidad de Guadalajara); COLJAL (Colegio de Jalisco); ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente); UNIVA (Universidad del Valle de Atemajac); CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social); UTEG (Universidad Tecnológica de Guadalajara); TEC (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey); UP (Universidad Panamericana), UPN (Universidad Pedagógica Nacional); MC (Partido Movimiento Ciudadano); PAN (Partido Acción Nacional); PRD (Partido de la Revolución Democrática).

Tras el análisis temático se ha podido constatar que al igual que en el caso del nivel federal, ciertas políticas no se derivan de reformas o leyes procesadas en el poder legislativo, sino más bien por documentos normativos del poder ejecutivo como se observó con Valencia Escamilla (2012), concretamente mediante instrumentos jurídicos tales como los acuerdos del ciudadano gobernador constitucional del Estado libre y soberano de Jalisco, siendo este su principal soporte legal, aunque no el único, pues en sus fundamentaciones en ocasiones hacen alusión a otros ordenamientos jurídicos preexistentes al momento de su creación; un ejemplo de ello es el Programa Presupuestario (PP) no. 4583 que nace del acuerdo DIELAG ACU 038/2020 (2020), el cual, para el año 2024 concentró el 20.49% del presupuesto total de los PPs con reglas de operación.

Por su parte, otro tipo de PPs sí hacen explícito en su fundamentación y motivación jurídica la ley principal que les dio origen, como es el caso del PP no. 8694 con la Ley de Filmaciones del Estado de Jalisco (2024) cuya iniciativa de ley ingresó administrativamente al debate dentro del Congreso del Estado de Jalisco el 21 de octubre del 2020 y se publicó para sus efectos legales 118 días después el 16 de febrero del 2021 (Estrada Ramírez y Caro Cabrera, 2019), es decir, ciertos PP fueron creados con posterioridad a la publicación de

³ Programa de apoyo para la renovación del parque vehicular de transporte de pasajeros.

⁴ Programa Cash Rebate en la Industria Filmica de Jalisco.

una ley, pero se vinculan o fundamentan directamente a ella o a alguna reforma a la misma. Por lo tanto, es principalmente con base en este tipo de casos que se explora con mayor precisión en la presente sección de resultados.

El análisis temático revela que uno de los actores clave entre los grupos de interés que influyen en el proceso de toma de decisiones en el poder legislativo del Estado de Jalisco son los Organismos Públicos Autónomos. Estos organismos publican informes o reportes de carácter académico con el objetivo de proporcionar información a los legisladores, ayudándoles a tomar decisiones alineadas con las necesidades y preferencias de los votantes. Los informes son utilizados en las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley, fundamentando los cambios a las legislaciones que sustentan jurídicamente la acción gubernamental implementada en las Políticas Públicas (PPs). Ahora bien, aunque la literatura académica no clasifique a los Organismos Públicos Autónomos como grupos de interés, estos han sido actores relevantes que han fungido como asesores técnicos en los procesos de políticas públicas del Congreso, de manera similar a lo realizado por centros de investigación o universidades.

De manera similar, este análisis revela la presencia de actores internacionales que influyen en la toma de decisiones de los legisladores mediante el uso de información contenida en informes y reportes. Estos documentos proponen recomendaciones de política pública y señalan la necesidad de cambios legislativos para su correcta implementación. Un ejemplo de esto es la política pública (PP) no. 8705 cuya unidad administrativa de ejecución se creó con base en la abrogación y expedición de una nueva ley que la sustenta. En la exposición de motivos de esta ley se argumentan las recomendaciones de política pública contenida en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), con el fin de establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad respecto del hombre (Secretaría General de Gobierno, 2019).

Asimismo, el estudio revela que los gobiernos municipales son actores considerados por los legisladores al proponer reformas a las leyes que sustentan la implementación de Políticas Públicas. Estos gobiernos municipales participan a través de mecanismos de asociación, como los Consejos Intermunicipales, los cuales están integrados por ONG y asociaciones civiles que desempeñan diversas actividades de prestación social e implementación de políticas públicas, buscando su inserción en el desarrollo municipal, tal como se observa en la literatura para el caso federal (Muñoz Marquez, 2016; Ramírez González, 2018). En el ámbito local, esta coordinación se realiza prin-

⁵ Impulso con rostro humano a la generación de empleo de calidad salarial.

cialmente con actores rurales, quienes desempeñan un papel importante al agruparse en diversas industrias rurales y colaborar con otros grupos de interés. Estos actores rurales participan destacadamente en sectores como la agropecuaria, electricidad, salud, medio ambiente, la construcción e incluso las telecomunicaciones, similar a lo que sucede en otros contextos (Ayala Gonzalez, 2022; Gutiérrez, 2003)

Por otro lado, se identificaron otros actores que participaron activamente en la elaboración de leyes cuyas bases jurídicas han permitido la habilitación de nuevas políticas. Tal es el caso de la Política Pública (PP) No. 644, que surgió de la nueva Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (2024). Esta ley se desarrolló mediante foros y conversatorios públicos donde el Poder Legislativo del Estado de Jalisco convocó formalmente a actores que representaban los intereses de universidades, asociaciones civiles involucradas en temáticas de educación y de grupos minoritarios (personas con discapacidad y población indígena), así como a distintas asociaciones y grupos empresariales (Robles Villaseñor et al., 2020).

De este modo, lo anterior coincide con lo investigado por (Beyers y Arras, 2020; Fraussen et al., 2020; Querbach y Arndt, 2017), quienes establecen que en diversos países las instituciones públicas constituyen diferentes mecanismos de participación para interactuar con los grupos de interés como los consejos consultivos, audiencias y consultas públicas por internet. En el caso del Congreso de Jalisco, estos encuentros establecen, tal y como se encuentra en la literatura, instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso mediante actividades de cabildeo (Baumgartner et al., 2009; Gómez del Valle, 2008). Esto permitió integrar a distintos grupos de interés, quienes utilizaron argumentos de carácter académico en diferentes dimensiones, como la económica y la social, validando lo observado en la literatura por Solís Delgadillo y Cortez Salinas (2018) y Flores Díaz (2021), pero ahora a nivel local. Además, se destaca que la participación de los actores en el proceso legislativo, con potencial de creación o modificación de políticas, se caracteriza por ser coordinada y colaborativa. Una hipótesis que surge como resultado del análisis temático de los datos en las exposiciones de motivos revisadas es que dichos actores suelen tener una alta afinidad en los objetivos que persiguen, lo que les permite interactuar de manera conjunta.

Otro aspecto relevante tras el análisis de los datos es que, en el periodo de los cinco años lectivos explorados, se constató la abrogación de diversas leyes en temas de políticas públicas relevantes según el Plan Estatal de Desarrollo (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022), documento normativo citado en numerosas exposiciones de motivos examinadas. En primer lugar, destaca el caso de la Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte Del Estado de Jalisco

(2023) cuya expedición abrogó la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, y permitió la reforma de políticas públicas como la PP No. 3496. En la exposición de motivos de esta última, se identifica a los usuarios del transporte público como actores principales que impulsaron al Poder Legislativo a mejorar el sistema de transporte público de la entidad, mediante él envió directo de cartas y correos electrónicos (Herrera Estrada, 2019). En respuesta, el Poder Legislativo presentó 180 iniciativas de ley antes de la publicación del texto original vigente, solo en el periodo de los cinco años lectivos explorados en el presente estudio. Esto incluyó, además, una reforma a la constitución Política del Estado de Jalisco que elevó la movilidad a un derecho constitucional local.

Una característica relevante de los actores del Poder Legislativo, como se observa en la literatura con Escobar Kirkpatrick (1972), es su pertenencia a un mismo partido político o, en este caso, a la alianza que se forjó en el proceso electoral previo a la conformación de la legislatura correspondiente. Para la LXII Legislatura que abarca los tres primeros años lectivos explorados en el presente estudio, el convenio de la coalición parcial denominada “Por Jalisco al Frente”, integrada por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Movimiento Ciudadano, permitió la participación parcial en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa en once distritos electorales uninominales en el Estado de Jalisco (IEPC Jalisco, 2018). Esto les permitió quedar a solo una diputación de obtener las dos terceras partes de los votos necesarios para realizar reformas a la constitución estatal.

Regresando al tema anterior, el aspecto relevante en cuanto a la abrogación de leyes en temáticas de políticas importantes corresponde a lo observado en la literatura con Figueroa Neri (2013) en cuanto a que las modificaciones legales suelen ser parciales, y se reflejan principalmente en reformas a las mismas. Las abrogaciones, por otro lado, implican que la expedición de un nuevo texto legal reformula integralmente aspectos relevantes de la materia que trata. Un caso destacado es la creación de la Ley para la Detección y Tratamiento Oportuno e Integral del Cáncer en la Infancia y en la Adolescencia del Estado de Jalisco (2022). En su exposición de motivos, se identifica a asociaciones civiles de personas afectadas por la problemática como los principales actores que apoyaron y presionaron públicamente al Poder Legislativo de Jalisco para el nacimiento de la mencionada Ley (Magaña Mendoza, 2022). Esta ley dio origen a la Política Pública (PP) No. 6687 que al momento de su creación se sujetaba a otros ordenamientos legales. Aquí se observa que el PP nació antes que la Ley, pero cuando esta se creó, además de proporcionar un soporte jurídico normativo con mayor especificidad, permitió la fundamentación en

⁶ Mi Pasaje Apoyo a Mujeres.

⁷ Atención universal del cáncer infantil.

otras exposiciones de motivos respaldando la aprobación de otros productos legislativos, como el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco del año 2024 (Alfaro Ramírez, 2023). Esto implica una modificación a una política, en este caso, a su asignación y ampliación presupuestaria.

Lo anterior ocurrió de manera similar en el caso de diversos ordenamientos legales impulsados por la iniciativa de reforma presentada por Magaña Mendoza (2021). En la exposición de motivos, se señala que los actores involucrados en el proceso legislativo que apoyaron la creación del Programa para Atención a la Diabetes Infantil en Jalisco⁸ fueron, además de familiares y personas afectadas por la problemática, organizaciones de médicos y académicos expertos en el tema, representados formal y jurídicamente en asociaciones civiles locales. Estos actores, de manera específica, buscaron la asignación presupuestal de una partida específica para la atención de esta afección médica. Asimismo, según consta de la exposición de motivos para esta reforma, una organización internacional influyó mediante la entrega de reportes académicos a la legisladora, los cuales contenían información especializada sobre el tema.

Asimismo, como se ha constatado en la exploración de las diversas exposiciones de motivos, el proceso legislativo, además de derivar en políticas concretas que se configuran en Políticas Públicas (PPs), ha impulsado la creación de unidades responsables dentro de la estructura de gobierno del estado de Jalisco. Estas unidades tienen la obligación de implementar ciertas políticas; tal es el caso del PP no. 3169, cuya iniciativa de ley, enviada por Alfaro Ramírez (2019) creó el Organismo Público Descentralizado denominado Agencia de Sanidad, Inocuidad y calidad Agroalimentaria de Jalisco. Aunque no se ofrecen elementos para identificar de manera puntual a los actores interesados en la creación de dicha política con base en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, si es posible inferir que dicho ordenamiento legal busca proteger los intereses locales en relación con los nacionales. Esto puede indicar que los actores que influyen en el proceso legislativo son, primordialmente de carácter local.

Por último, se identificó como constante en casi todas las exposiciones contenidas en las distintas iniciativas de ley exploradas, la sujeción a dos ordenamientos legales: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2024) y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2024), ambas aprobadas en la LXII Legislatura tras la abrogación de sus correlativos. El sustento de la mayor parte de los PPs identificados tras el

⁸ Al momento de la redacción del presente texto, dicho Programa no contaba con una clave presupuestaria.

⁹ Programa Estatal de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria - ASICA.

análisis temático de este estudio se fundamenta, directa o indirectamente, en función de dichos ordenamientos legales.

Destaca que en la exposición de motivos de la primera ley en cuestión (Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, 2018), se hace alusión al proceso electoral en el cual tanto el Gobernador como la mayoría de las diputaciones fueron ganadas por el mismo partido político. Esto subrayó la necesidad de ajustar el marco normativo vigente para poder cumplir con las promesas de campaña del gobernador electo, lo cual coincide con la literatura revisada en Stiglitz y Rosengard (2015), que afirma que el proceso político-electoral explica en gran medida el diseño de los programas públicos. Así, se confirma una vez más que los actores que participan en el proceso legislativo con potencial de creación o modificación de políticas son aquellos que pertenecen a un mismo partido político o que son muy afines a él, en este caso, el gobernador de la entidad, quien representa un poder distinto al legislativo.

En relación con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2024), la exposición de motivos (Macías Zambrano et al., 2018) destacó que los principales impulsores de esta reforma fueron los partidos políticos representados en las fracciones parlamentarias surgidas tras las elecciones concurrentes de 2017-2018. Argumentaron la necesidad de crear esta ley debido a un cambio de época en la entidad, afirmando que para satisfacer los intereses del pueblo era crucial derogar la normativa vigente y sustituirla con la mencionada ley. En esta, se fundamentó la propuesta de otorgar al gobernador la facultad de presentar hasta tres iniciativas de ley con trámite preferente. Este enfoque revela que, al igual que con la ley anterior, el gobernador del estado se posiciona como un actor significativo en el proceso legislativo actual.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

Esta investigación ofrece evidencia sobre los tipos de grupos de interés influyen en el proceso legislativo con potencial de creación o modificación de políticas para el caso del estado de Jalisco en el periodo de los años del 2018 al 2024. Por un lado, se estudia qué tipos de grupos de interés son incluidos en los procesos de políticas públicas del Congreso y, por otro lado, a través de que espacios de interacción se da esta inclusión. Estudios anteriores sobre los grupos de interés se han centrado en analizar las interacciones que existen entre estos y el poder ejecutivo, agencias reguladoras y otros entes públicos. Sin embargo, pocos se han dedicado a analizar las interacciones entre grupos de interés y los poderes legislativos, a excepción de autores como (Chaqués-Bonafont y Muñoz Márquez, 2016; Pedersen et al., 2014) en el contexto europeo.

Asimismo, la poca literatura disponible sobre el caso mexicano refleja esta situación, con la particularidad de que la mayoría de los estudios se

centran en el nivel federal. Por lo tanto, con base a los resultados obtenidos, se puede argumentar que el presente estudio contribuye y aporta hallazgos para el contexto local, extraídos otros casos como el federal. En el caso del gobierno del estado de Jalisco, los hallazgos clave sugieren que el titular del poder ejecutivo forma parte de los grupos de interés que influyen de manera directa y formal en el proceso legislativo en búsqueda de la habilitación del marco legal necesario para instrumentar políticas que satisfagan los intereses de sus electores. También fue posible validar una variedad de tipos de grupos de interés identificados en la literatura que influyen en el proceso de toma de decisiones del poder legislativo. Entre estos destacan las asociaciones civiles y ONG, con la particularidad, en el caso de estudio, de que están conformadas por personas afectadas por una problemática particular. De esta manera, seguimos un razonamiento similar a lo establecido por (Baumgartner et al., 2009; Chaqués-Bonafont y Muñoz Márquez, 2016; Ebrahim, 2005) quienes señalan que este tipo de grupos son incluidos en la toma de decisiones para desarrollar diversas actividades y roles relacionados con la implementación de servicios sociales y el establecimiento de la agenda en temas relacionados con afecciones médicas, desigualdades sociales y medio ambiente, entre otros.

También se costató la presencia de otros tipos de grupos de interés que no estaban caracterizados en la literatura para el caso de estudio en cuestión, tales como los entes públicos de otros niveles de gobierno, a saber, Organismos Públicos Autónomos, y Agencias Internacionales. Esto podría representar una apertura para el estado de Jalisco hacia cambios en las relaciones de tensión que ha mantenido históricamente con el gobierno federal y los grupos de interés internacionales. No obstante, también se detectó una preferencia por los por los grupos de interés locales, como los municipales y las empresas de telecomunicaciones y construcción. Esta preferencia hacia los grupos empresariales coincide con señalado por (Chaqués-Bonafont y Medina, 2021; Dür y Mateo, 2013), quienes argumentan que este tipo de grupos son invitados a los procesos de toma de decisiones debido a su poder económico y al tipo de información que pueden proporcionar.

Finalmente, otro tipo de actor no caracterizado como grupo de interés en la literatura, pero identificado en el presente estudio, es la ciudadanía en general. A través del uso de comunicaciones postales y electrónicas, los ciudadanos ejercen presión directa sobre sus legisladores para la creación de leyes que derivan en políticas públicas. Cabe destacar que los legisladores de Jalisco, durante el periodo de estudio, mostraron una preferencia por la abrogación y creación de nuevas leyes en lugar de reformar las existentes, lo cual fue facilitado por la mayoría legislativa en ambas legislaturas exploradas.

Por otra parte, en cuanto a las limitaciones del presente estudio, se destacan, debido a su naturaleza exploratoria, la falta de profundidad en la caracterización de los diferentes tipos de grupos de interés identificados. Las fuentes de información consultadas no permitieron recuperar dichas apreciaciones, a pesar de que los documentos utilizados fueron los más idóneos en relación con los criterios de significancia y representatividad. Futuros estudios podrían ampliar el espectro de las fuentes documentales, enfocándose específicamente en las versiones estenográficas que contienen datos sobre los argumentos que los legisladores presentan en sus posicionamientos. Esto podría mejorar la identificación y caracterización de los diferentes grupos de interés que influyen y participan en la elaboración de leyes y políticas públicas. Adicionalmente, para avanzar en el entendimiento de la relación entre los grupos de interés y el poder legislativo en los procesos de toma de decisiones, se podría extender el análisis documental a la recolección de datos en las versiones audiovisuales del parlamento abierto.

Una limitación adicional fue la imposibilidad de contrastar hipótesis sobre por qué algunos tipos de grupos tienen una mayor participación que otros. Esto se debió al diseño del estudio y su enfoque exploratorio, lo que hizo imposible un análisis de este tipo. Futuros estudios podrían establecer hipótesis comprobables o rechazables mediante enfoques cualitativos y cuantitativos, utilizando índices y métodos que incluyan entrevistas a los legisladores y a los grupos de interés ya identificados en esta investigación. Estos métodos podrían aplicarse a casos específicos, como iniciativas de ley rechazadas provenientes de fracciones parlamentarias distintas a la mayoría. Además, de manera exploratoria y descriptiva, futuras investigaciones podrían replicar el presente estudio, pero enfocándose exclusivamente en aquellas reformas que fueron rechazadas.

Los hallazgos de la presente investigación arrojan luz sobre los tipos de grupos de interés que influyen en el proceso legislativo para el caso local. Su utilidad principal reside en la creación de un continuo de causalidad que puede beneficiar futuros estudios sobre los parlamentos como instituciones en la formulación de políticas públicas. Este estudio ha demostrado que la creación o reforma de diversas leyes ha resultado en la implementación de distintas políticas públicas. Un beneficio adicional derivado de este análisis es para los mismos grupos de interés y legisladores, quienes, basándose en esta información, pueden desarrollar estrategias y contrapesos necesarios para evitar que tanto sus propios intereses como los de aquellos a quienes representan se vean socavados.

REFERENCIAS

- Alfaro Ramírez, A. (2019). *Iniciativa de ley del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, que expide la Ley Agroalimentaria del Estado de Jalisco, presentada mediante oficio DIGELAG OF. 704/2019*. https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agenda/kioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_41876.pdf
- Alfaro Ramírez, E. (2023). *Iniciativa de decreto del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, mediante el cual remite el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, para el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2024 sus anexos y su Plantilla de Personal presentada mediante oficio DIELAG OF.558/2023*. https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_54737.pdf
- Austen-Smith, D. y Wright, J. R. (1994). Counteractive Lobbying. *American Journal of Political Science*, 38(1), 25. <https://doi.org/10.2307/2111334>
- Ayala González, Á. A. (2022). *Participación de los grupos de interés en agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones: Un análisis comparado entre países de América Latina* [Universitat de Barcelona]. <https://tinyurl.com/24dvbojz>
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D. y Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F., y Leech, B. (1998). Basic interests: the importance of groups in politics and in political science. *Choice Reviews Online*, 36(02), 36-1204-36-1204. <https://doi.org/10.5860/CHOICE.36-1204>.
- Benson, L. N. (1955). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Colegio de México - Fondo de Cultura Económica.
- Beyers, J. & Arras, S. (2020). Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. *Journal of Public Policy*, 40(4), 573-598. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000126>.
- Beyers, J., Eising, R. y Maloney, W. (2008). Conclusion: Embedding Interest Group Research. *West European Politics*, 31(6), 1292-1302. <https://doi.org/10.1080/01402380802372696>
- Canal del Congreso (2024). *Seguimiento a Reformas Constitucionales*. Información Legislativa. https://www.senado.gob.mx/65/seguimiento_a_reformas_constitucionales.
- Chaqués-Bonafont, L. & Medina, I. (2021). The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 21-44. <https://doi.org/10.21308/recp.57.01>.
- Chaqués, L. (2020). Interest group and political representation. In M. Cotta y F. Russo (Eds.), *Research Handbook on Political Representation*.

- Chaqués-Bonafont, L., y Muñoz Márquez, L. M. (2016). Explaining interest group access to parliamentary committees. *West European Politics*, 39(6), 1276-1298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>
- CONEVAL, y SHCP (2024). *Programa anual de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2024*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2024.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco (2024). *INFOLEJ*. Información Legislativa del Estado de Jalisco. <https://www.congreso.jal.gob.mx/trabajo/infolej>
- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados (2024). <https://bit.ly/4130o3c>
- del Campo García, M. E. (2001). Los grupos de presión. In P. Román Marugán (ed.). *Sistema político español* (pp. 155-181). https://www.researchgate.net/profile/Esther-Del-Campo/publication/39212256_Creacion_de_materiales_interpretativos_e_interactivos_sobre_politica_para_una_ciudadania_activa/links/58f47e300f7e9b6f82e7db0b/Creacion-de-materiales-interpretativos-e-interactivos-sobre-politica-para-una-ciudadania-activa.pdf
- DIELAG ACU 038/2020, Por el que se crea el programa emergente de rescate mediante el cual se otorgará apoyo económico a los prestadores del servicio público de transporte en la modalidad de pasajeros que como parte del programa de renovación del parque vehicular (2020). <https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/newspaper/import/06-11-20-iii.pdf>
- Dixon-Woods, M., Agarwal, S., Jones, D., Young, B. y Sutton, A. (2005). Synthesising qualitative and quantitative evidence: A review of possible methods. *Journal of Health Services Research y Policy*, 10(1), 45-53. <https://doi.org/10.1177/135581960501000110>
- Dür, A. y de Bièvre, D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1-12. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>
- Dür, A. & Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12012>
- Empire State University (2023). *What is critical reading?* Writing Support. <https://bit.ly/3NZFVcL>
- Escobar Kirkpatrick, J. I. (1972). Partidos políticos y grupos de presión. *Revista de Estudios Políticos*, 186, 5-56. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1710521.pdf>
- Estrada Ramírez, E. y Caro Cabrera, S. (2019). *Iniciativa de ley de los diputados Esteban Estrada Ramírez y Salvador Caro Cabrera, que crea la Ley de Filmaciones del estado de Jalisco y reforma diversos artículos de la Ley de Fomento a la Cultura y de la Ley Orgánica del Poder ejecutivo, ambos ordenamientos*

- del estado de Jalisco*. (Decreto 28295/LXII/20). https://congresoweb.congreso.jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemadeintegral/estados/R_45470.pdf
- Fraussen, B., Albareda, A. & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473-493. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>.
- Figuerola Neri, A. (2013). Reformas sin mejora: las leyes de fiscalización superior en Jalisco. *Región y Sociedad*, XXV(57), 97-135. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10227636004>
- Flores Díaz, J. G. (2021). Partidos políticos y think tanks en México: un análisis de la normativa intrapartidaria. *Estudios Políticos*, 9(53), 87-112. <https://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/79433/70172>
- Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano (2018). *Iniciativa ley de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano que expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, que deja sin efecto la vigencia de la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. https://congresoweb.congreso.jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemadeintegral/estados/R_35446.pdf
- Gobierno de Jalisco (2024). *Mis Programas*. Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos. <https://misprogramas.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. Actualización*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf>
- Gómez Valle, J. de J. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral (Guadalajara)*, 14(42), 97-124. <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v14n42/v14n42a4.pdf>
- Hernández Gutiérrez, L. R. (2018). Cabildeo de los grupos empresariales en el Congreso mexicano, LXII Legislatura. *Revista Buen Gobierno*, 25, 1-20. https://doi.org/10.35247/buengob_25_08
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, M. del P., Méndez Valencia, S., y Mendoza Torres, C. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6th ed.). McGraw Hill Education.
- Herrera Estrada, O. A. (2019). *Iniciativa de Ley del Diputado Oscar Arturo Herrera Estrada, que adiciona un párrafo décimo y recorre los demás del artículo 4º, se adiciona la fracción XXVII y se recorren las de más al artículo 50, ambos de la Constitución Política del estado de Jalisco y adiciona las fracciones XXXIII y XXXIV y recorre las de más del artículo 19 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco* (Decreto 28374/LXII/21). https://congresoweb.congreso.jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemadeintegral/estados/R_37232.pdf

- IEPC Jalisco (2018). *Memoria Electoral Proceso Local Ordinario 2017-2018*. <https://www.iepcjalisco.org.mx/educacion-civica/wp-content/uploads/2019/01/Memoria-Electoral-Proceso-Electoral-Local-Concurrente-2017-2018.pdf>
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R. y Talbert, J. C. (1993). The Destruction of Issue Monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 87(3), 657-671. <https://doi.org/10.2307/2938742>
- Ley de Educación Del Estado Libre y Soberano de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco (2024). <https://tinyurl.com/2al77bma>
- Ley de Filmaciones Del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco (2024). <https://tinyurl.com/297doc5z>
- Ley de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte Del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco (2023). <https://tinyurl.com/29uf2dpq>
- Ley Orgánica Del Poder Ejecutivo Del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco (2024). <https://tinyurl.com/2xzgtn2w>
- Ley Orgánica Del Poder Legislativo Del Estado de Jalisco (2024). <https://tinyurl.com/25leultw>
- Ley Para La Detección y Tratamiento Oportuno e Integral del Cáncer en la Infancia y en la Adolescencia del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco(2022).<https://tinyurl.com/28agy aay>
- Lowi, T., Olson, M., Lindbloom, C. E., Dror, Y., Bauer, R. A. y Gergen, K. J. (1970). Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, 30(3), 314-325. <https://doi.org/10.2307/974053>
- Macías Zambrano, G., Caro Cabrera, S., Blancas Mercado, B., Fernández Ramírez, M., Velázquez Chávez, G. Q., Fregoso Franco, R. A., y Herrera Estrada, O. A. (2018). *Iniciativa ley que abroga la actual Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, y expide una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*.https://congresoweb.congreso.jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_35452.pdf
- Magaña Mendoza, M. P. (2021). *Iniciativa de ley de la diputada Mónica Paola Magaña Mendoza, que adiciona los artículos 128 Bis, 128 Ter, 128 Quater, 128 Quinquies de la Ley de Salud del Estado de Jalisco, se adiciona la fracción VII Bis al artículo 37 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se adiciona la fracción III Bis al artículo 38 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco*. https://congresoweb.congreso.jal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_48879.pdf
- Magaña Mendoza, M. P. (2022). *Iniciativa de Ley que crea la Ley para la Detección y Tratamiento Oportuno e Integral del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia del Estado de Jalisco* (Decreto

- 28848-LXIII-23). https://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agenda/kioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_49386.pdf
- Mogalakwe, M. (2006). The Use of Documentary Research Methods in Social Research. *African Sociological Review / Revue Africaine de Sociologie*, 10(1), 221-230. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/afisocirevi.10.1.221>.
- Muñoz Marquez, L. M. (2016). The Relevance of Organizational Structure to NGOs' Approaches to the Policy Process. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(1), 465-486. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9555-5>
- Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S., y Christiansen, P. M. (2014). Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. *Legislative Studies Quarterly*, 39(2), 199-225. <https://doi.org/10.1111/lsq.12042>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2024). *Biblioteca Virtual*. Legislación Estatal. <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedas/leyes/Listado?2.cfm#Leyes>
- Querbach, T., & Arndt, C. (2017). *Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual* (Issue 7).
- Ramírez González, K. R. (2018). Sección IV. Asociativismo municipal. Estudio introductorio. In C. Reta Martínez (ed.). *Municipalistas y municipalismo en México* (pp. 516-531). Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Rapley, T. y Rees, G. (2018). Collecting Documents as Data. In U. Flick (ed.). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection* (pp. 378-391). SAGE Publications Ltd.
- Robles Villaseñor, M. N., Meza Núñez, M. P., Franco Barba, P., Sandoval García, A. L. y Sánchez Carrillo, C. E. (2020). *Iniciativa de Ley que abroga la actual Ley de Educación del Estado de Jalisco, y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco*. https://congresoweb.congresojal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_43534.pdf
- Rosen, A. M. (2019). *Effective Research Methods for Any Project. Course Guidebook*. The Great Courses.
- Secretaría General de Gobierno (2019). *Iniciativa de decreto del Gobernador Constitucional del estado de Jalisco, que abroga la Ley del Instituto jalisciense de las Mujeres y establece las Bases para la liquidación y extinción del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Jalisciense de las Mujeres, presentada mediante oficio DIGELAG OF.025/2019*. <https://tinyurl.com/223y756x>
- Solís Delgadillo, D. y Cortez Salinas, J. (2018). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). <https://doi.org/10.18504/pl2753-013-2019>

- Stiglitz, J. E., y Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público* (4th ed.). Publicado por Antoni Bosch.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 8(16), 11-37. <https://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v8n16/v8n16a2.pdf>
- Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Editorial de las ciencias.
- Von Beyme, K. *Los grupos de presión en la democracia*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1986.

BOOK REVIEW

THE POLITICS OF TRASH: HOW GOVERNMENTS USED CORRUPTION TO CLEAN CITIES, 1890-1929

Patricia Strach y Kathleen S. Sullivan, 2023

Cornell University Press

ISBN 1501767003, 9781501767005

Raúl Pacheco-Vega*

Recibido: 04/12/2023 | Aceptado: 08/01/2024

¿Puede la corrupción (una actividad ilícita y potencialmente ilegal) ayudar a los gobiernos a prestar servicios públicos? Esta es la pregunta central de la investigación que anima el volumen de Strach y Sullivan, *The Politics of Trash: How Governments Used Corruption to Clean Cities, 1890-1929*, publicado por Cornell University Press. Es un magistral examen del papel de las actividades ilegales, potencialmente ilícitas, para lograr una función elevada, importante y pública: prestar servicios de saneamiento en las ciudades urbanas estadounidenses. Para académicos de los residuos y los desechos, estudiosos de la prestación de servicios públicos y los analistas de la gobernanza de las ciudades, *The Politics of Trash* ofrece un material fantástico, abundante e intelectualmente estimulante. Strach y Sullivan traspasan los límites académicos tradicionales de las disciplinas de ciencias políticas, historia, políticas públicas y administración pública, para embarcarse en un examen a profundidad del papel de las normas informales en el desarrollo y consolidación de un servicio público vital para la sociedad humana: la recolección de basura.

* Profesor Investigador Flacso México. Maestro en Gestión de la Tecnología Avanzada, Doctorado en Administración de Recursos y Estudios Ambientales, ambos en The University of British Columbia en Vancouver, Canadá. Sus campos de interés académico son los métodos mixtos, las políticas públicas, el desarrollo regional y la reestructuración urbana e industrial, entre otros. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, del Conahcyt, México.

ORCID: 0000-0003-3468-5477

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede México.

raul.pacheco-vega@flacso.edu.mx

Con frecuencia, los académicos recurren a paradojas o enigmas para destacar su trabajo y demostrar la importancia y el valor de su investigación. Strach y Sullivan utilizan una paradoja como artefacto académico con bastante acierto para plantear la utilización eficaz y útil de estrategias de gobernanza de la corrupción como herramientas de prestación de servicios públicos. Lo último que habría esperado en un libro sobre la política de la basura era ver cómo una actividad rechazada, estigmatizada y considerada indecorosa, ilegal e inmoral se utiliza para mejorar las condiciones de los ciudadanos a nivel local. Sin embargo, *The Politics of Trash* no sólo trata de la corrupción y la prestación de servicios públicos. Es un libro sobre la política de las jerarquías de raza, género y clase, y sobre cómo éstas se aprovechan, navegan y manipulan para dar forma a la prestación de un servicio público vital, la recolección de basura en las ciudades.

La recogida de basuras no es el único componente de la prestación de servicios públicos que se rechaza y a menudo se estigmatiza. La gestión de las aguas residuales y del alcantarillado suele recibir el mismo trato. Hay servicios públicos que suelen considerarse ‘virtuosos’, como los parques y el suministro de agua potable. Desde su creación, los servicios de saneamiento casi siempre se han considerado en la parte inferior de la cadena del sistema de gobernanza de la prestación de servicios. Por este motivo, los estudiosos del saneamiento suelen sentir la necesidad de centrarse en algunos aspectos innovadores de las estructuras de gobernanza para enmarcar sus investigaciones. Strach y Sullivan utilizan un enfoque muy interesante para enmarcar su tema de investigación: no se trata «sólo» de saneamiento y prestación de servicios públicos, y no sólo de corrupción. Su libro trata de la interacción de múltiples factores que, a lo largo del periodo analizado, desempeñaron diversos papeles en la forma en que los gobiernos locales de los Estados Unidos de América navegaron sus contextos para crear condiciones de posibilidad para la prestación de servicios de saneamiento.

Un elemento clave del libro de Strach y Sullivan, que lo hace tan atractivo para estudiosos de otras disciplinas más allá de la ciencia política, es el uso de métodos historiográficos. Aunque existen varias obras importantes sobre la historia de la gobernanza de la basura, las autoras abordan esta investigación con dos sombreros diferentes, pero igualmente importantes: como politólogas interesadas en el desarrollo histórico de las capacidades del Estado y como estudiosas de la administración pública con una gran fascinación por los mecanismos de gobernanza debidamente sólidos para la prestación de servicios públicos. *The Politics of Trash* no es un libro más sobre la historia de la recolección, el transporte y la eliminación de residuos municipales, existen varios de ellos en la literatura académica actual. En su lugar, Strach y Sullivan

utilizan ciudades del siglo XIX de Estados Unidos como laboratorios, para aportar pruebas históricas de que las herramientas de gobierno que utilizaban los municipios para prestar un servicio público vital eran, como mínimo, poco decentes.

Lo que hace que el trabajo de las autoras sea tan atractivo para los estudiosos de las políticas públicas y la administración pública es que descubren una verdad poco hablada: a veces, los buenos programas y las buenas políticas no pretenden realmente hacer el bien, sino sostener y mantener el poder político. Este tipo de enfoque clientelista del gobierno no es poco común, pero, como demuestran Strach y Sullivan, sigue siendo vigente.

Quizá lo que más destaca de Strach y Sullivan es cómo, *The Politics of Trash*, es un estudio sobre el desarrollo político en Estados Unidos de América tanto a nivel nacional como subnacional. Como estudiosos de la capacidad del Estado, debemos considerar cómo y cuándo importan las instituciones, las políticas y los contextos. Las autoras rastrean el desarrollo político de los municipios estadounidenses mediante un análisis en profundidad de la evolución histórica de sus servicios de recolección y eliminación de basura. Lo que Strach y Sullivan examinan es una cuestión muy controvertida en los estudios sobre administración pública y políticas públicas: ¿la prestación de servicios públicos como el abastecimiento de agua y la recogida y eliminación de residuos debe ser administrada por los gobiernos locales, o a través de entidades privadas? El libro de Strach y Sullivan ofrece múltiples respuestas que deberíamos valorar quienes nos interesamos por los estudios sobre residuos, pero también por la administración pública y las políticas públicas. Para el desarrollo local es una actividad que permite a las ciudades prestar servicios públicos a sus ciudadanos y electores, pero también requiere crear, construir y consolidar la capacidad administrativa. En sus estudios empíricos comparativos de Nueva Orleans, Pittsburgh, Charleston, San Luis y San Francisco, Strach y Sullivan observan variaciones en los niveles de capacidad administrativa de los distintos casos. Además, *The Politics of Trash* permite a los lectores comprender un fenómeno a menudo invisible: los niveles subyacentes y sustanciales de corrupción a nivel municipal en la prestación de servicios públicos. Las autoras revelan las jerarquías raciales y de género que acompañaron el desarrollo de la recogida, el transporte y la eliminación de residuos a escala municipal.

Metodológicamente, *The Politics of Trash* de Strach y Sullivan, me pareció refrescantemente innovador. Es poco frecuente encontrar enfoques historiográficos en el estudio de temas de administración pública, a menos que uno se autoidentifique como historiador. Strach y Sullivan son ambas politólogas con una inclinación por traspasar las fronteras disciplinarias

y adentrarse en los campos de la política y la administración pública. Demuestran su dominio de las fuentes archivísticas históricas, así como su interés por combinar múltiples enfoques y paradigmas. Su capacidad para combinar su enfoque comparativo con una estrategia de casos alternativos de fuentes secundarias, añadiendo Birmingham y Louisville a su cartera, facilita las comparaciones de casos similares dentro de un mismo país (Pacheco-Vega, 2022). La inclusión de Columbus en el conjunto de datos fue especialmente perspicaz, ya que se trata de una ciudad progresista muy conocida en lo que a menudo acaba siendo un estado conservador.

Aunque *The Politics of Trash* me pareció perspicaz en múltiples aspectos, quiero destacar varias contribuciones principales que me parecieron, más allá de lo que Strach y Sullivan afirman explícitamente en su libro. En primer lugar, se trata de un estudio serio, riguroso y esclarecedor del desarrollo político subnacional (para los politólogos de la sala) que nos ofrece un examen claro de las múltiples realidades entrecruzadas de la corrupción, la racialización y las brechas de género en la prestación de servicios públicos (para los estudiosos de las políticas públicas interesados en este campo) a través de un análisis histórico en profundidad de las interacciones a nivel de ciudad entre múltiples actores (para los historiadores con inclinación por los estudios de asuntos públicos). Hay algo para cada disciplina implicada en el desarrollo de esta obra. Los estudiosos de la capacidad del Estado, en el campo de la administración pública, encontrarán fascinante que los gobiernos subnacionales sean capaces de crear servicios públicos mediante mecanismos formales e informales, que incluyen enfoques no tan ‘limpios’ como las prácticas corruptas, como ilustra este análisis comparativo de las prácticas de recogida de basura.

En segundo lugar, *The Politics of Trash* me pareció fascinante y una importante contribución a la bibliografía sobre la importancia de los estudios comparativos. En el caso de Strach y Sullivan, la unidad de análisis es el planteamiento de la ciudad en materia de recogida de basuras. Su enfoque comparativo permite discernir que existe una amplia gama de estrategias de recogida de basuras, algunas más ‘limpias’ que otras. Estudios recientes sobre la gobernanza de los residuos han demostrado que existen múltiples realidades que se entrecruzan en la forma en que las ciudades deciden gestionar sus residuos (Baum, 2021; Liboiron, 2021). Strach y Sullivan ampliaron nuestra comprensión del desarrollo político a través de la consolidación de la capacidad estatal y la política de la prestación de servicios públicos utilizando como estrategia metodológica estudios de caso comparativos sobre la recolección de basura.

En tercer y último lugar, es refrescante ver un estudio sobre la recogida de basura en Estados Unidos de América que no idealiza la forma en que las ciudades estadounidenses desarrollan sus sistemas de recolección de desechos. Como han demostrado otros autores, la gestión de los residuos municipales está plagada de múltiples retos. Además, es vital que entendamos que estos desafíos no son exclusivos de las ciudades del Sur global, donde se han realizado múltiples estudios empíricos (Doron y Jeffrey, 2018; Fredericks, 2018). Gobernar la basura es un reto también en los Estados Unidos de América, en el Reino Unido y en muchos otros países del Norte global (Gille y Lepawsky, 2022; Liboiron y Lepawsky, 2022; O'Neill, 2019; Reno 2016). Strach y Sullivan ofrecen una magnífica contribución a la literatura en constante expansión sobre residuos y descartes, pero también a los estudiosos del desarrollo político, la administración pública y las políticas públicas.

REFERENCIAS

- Baum, L. (2021). *Resisting garbage: The politics of waste management in american cities*. University of Texas Press.
- Doron, A. y Jeffrey, R. (2018). *Waste of a Nation: garbage and growth in India*. Harvard University Press.
- Fredericks, R. (2018). *Garbage citizenship: Vital infrastructures of labor in Dakar, Senegal*. Duke University Press.
- Gille, Z. y Lepawsky, J. (2022). *The Routledge Handbook of Waste Studies*. Routledge - Taylor & Francis Group.
- Liboiron, M. (2021). *Pollution is colonialism*. Duke University Press.
- Liboiron, M. y Lepawsky, J. (2022). *Discard studies: Wasting, systems, and power*. The MIT Press.
- O'Neill, K. (2019). *Waste*. Polity Press.
- Pacheco-Vega, R. (2022). Comparative methods for the study of waste. En Z. Gille y J. Lepawsky (eds.), *The Routledge Handbook of Waste Studies* (pp. 121-138). Routledge.
- Reno, J. (2016). *Waste away: Working and living with a North American landfill*. University of California Press.

BOOK REVIEW *Response*

CONSTRUIR UNA COMUNIDAD DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN: UNA RESPUESTA A PACHECO-VEGA

Patricia Strach*

Kathleen S. Sullivan**

Recibido: 28/02/2024 | Aceptado: 05/04/2024 | Publicado: 19/04/2024

En su sugerente reseña de nuestro libro *The Politics of Trash: How Governments Used Corruption to Clean Cities, 1890-1929*, Raúl Pacheco-Vega expone las aportaciones del libro: tanto las que habíamos previsto como las que no, pero que agradecemos conocer. Su reseña suscitó nuestra reflexión colectiva sobre cómo debería ser la investigación sobre la corrupción y las aportaciones que puede hacer a la investigación y la práctica.

* Professor in the Departments of Political Science and Public Administration & Policy and a Howard J. Samuels State and City Policy Center Fellow (2021-2022). Her current research examines the opioid epidemic in local communities. Strach is an expert in public policy and mass politics and is the author of *The Politics of Trash: How City Officials Used Corruption to Clean Cities, 1890-1929* (Cornell 2023), as well as numerous articles. She was a Robert Wood Johnson Scholar in Health Policy Research at Harvard (2008-2010).

ORCID 0000-0002-8397-143X

University at Albany, State University of New York, USA

pstrach@albany.edu

** Associate Professor of Political Science at the Center for Law, Justice & Culture, Ohio University. Her research areas are Public Law and American Political Development. Author of *Constitutional Contest: Women and Rights Discourse in Nineteenth-Century America*, Johns Hopkins University Press, 2007. With Patricia Strach, she addressed the use of family in governance, which won the Pi Sigma Alpha Award from the Western Political Science Association and is available in *Political Research Quarterly*.

ORCID 0000-0003-3718-327X

Ohio University, Athens, Ohio, USA

sullivan@ohio.edu

La corrupción suele considerarse un problema público que los Estados deben eliminar. Sin embargo, a veces la corrupción también puede servir a un fin público. La investigación puede identificar la función que realiza la corrupción. En nuestro libro, descubrimos que la corrupción motivaba a los funcionarios municipales a prestar servicios de recogida y eliminación de basuras porque les beneficiaría económica o políticamente. Además, en algunas ciudades, la corrupción proporcionó la capacidad para recoger y eliminar la basura. Si bien es cierto que la prestación de servicios sin corrupción pudo haber sido más eficiente, no está claro que los funcionarios municipales tuvieran la motivación para intentarlo o los recursos para emprender nuevos programas de recogida de basura sin ella.

La investigación también puede identificar la relación entre los regímenes informales (corruptos) y los regímenes formales (gubernamentales), que varía de un gobierno a otro. Descubrimos que, en ocasiones, la corrupción estaba plenamente integrada en el gobierno, de modo que los objetivos y la capacidad de los regímenes informales eran también los objetivos y la capacidad del gobierno. Pero otras veces, los regímenes informales se situaban fuera de las estructuras formales e influían en los procesos gubernamentales a través de conductos. Antes de poder estudiar o abordar la corrupción, primero debemos comprender los mecanismos por los que los regímenes informales influyen en los formales.

Cuando los investigadores puedan desentrañar la función que realiza la corrupción y su relación con el gobierno, estarán en mejores condiciones de pensar en posibles soluciones de política pública. Las reformas de talla única están abocadas al fracaso porque no toman en cuenta el vacío que puede llenar la corrupción ni las formas en que opera en distintos lugares. Al mismo tiempo, las reformas que abordan la función que realiza la corrupción y su relación con el gobierno tienen muchas más probabilidades de éxito.

En nuestro libro, ofrecemos un relato comparativo de la corrupción municipal analizando los programas de recogida y eliminación de basura del siglo XIX. Como muestra el profesor Pacheco-Vega, hay otras formas de hacer lo mismo. Siguiendo sus útiles consejos, ofrecemos algunas vías prometedoras.

La investigación de la corrupción puede emplear un enfoque subnacional con mayor eficacia. Las ciudades, las regiones, los estados y las provincias son cuerpos de gobierno importantes con distintos niveles y formas de corrupción. Si se consideran los niveles subnacionales, se mantiene constante el contexto nacional, lo que permite a los estudiosos hacer comparaciones válidas (Pacheco-Vega, 2021). También es más probable que los residentes experimenten la corrupción de primera mano en los niveles inferiores de gobierno (Meza y

Pérez-Chiqués, 2019) y, en última instancia, el gobierno democrático debería ser para la ciudadanía.

La investigación de la corrupción también puede emplear comparaciones entre casos. Nuestra propia investigación es un estudio comparativo de cinco grandes ciudades estadounidenses. No estamos sugiriendo que los académicos tengan que convertirse en expertos en muchos gobiernos subnacionales. En cambio, pueden especializarse en unos cuantos casos que les sean útiles e intercambiar ideas o trabajar con académicos expertos en otros gobiernos subnacionales para establecer comparaciones fructíferas. La investigación de la corrupción también puede comparar la corrupción entre servicios públicos. La administración de la recogida de basura, las aguas residuales, el alcantarillado y otros servicios públicos implican infraestructuras, relaciones público-privadas, conocimientos especializados y supervisión formal diferente. Comparar diferentes servicios públicos puede llevar a comparar diferentes redes en cuanto a los puntos de entrada y estabilización de la corrupción.

En relación con esto, nuestro enfoque histórico nos permitió acceder a registros de corrupción a los que difícilmente tendríamos acceso hoy en día. Pero, como señala el profesor Pacheco-Vega, también permite la comparación a través del espacio. Con demasiada frecuencia, los debates sobre la corrupción se centran en el Sur Global, sin tener en cuenta la historia y las prácticas actuales de las ciudades de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental. La historia aporta ideas sobre el papel de la corrupción en la construcción de la infraestructura que etiqueta a algunos lugares como ‘desarrollados’.

Por último, como señala el profesor Pacheco-Vega, la investigación sobre la corrupción puede beneficiarse de un enfoque multidisciplinario. La corrupción no es un problema fácil de estudiar ni de resolver. Cuantas más investigaciones y perspectivas diversas existan, mayor será la oportunidad de colaborar en la investigación. Sin embargo, para asegurarnos de que hablamos el mismo idioma, necesitamos un concepto compartido de corrupción y un modo compartido de análisis que facilite la comparación entre casos, a través del tiempo y entre disciplinas. En este sentido, el Marco de Consolidación de la Corrupción (MCC) de Oliver Meza y Elizabeth Pérez-Chiqués (2021), ofrece una respuesta aplicable a los diversos contextos en los que se produce la corrupción. El marco proporciona a los investigadores un conjunto común de herramientas para facilitar su propia investigación y establecer comparaciones entre estudios sobre la corrupción.

En resumen, agradecemos al profesor Pacheco-Vega su perspicaz revisión de nuestro trabajo, y esperamos que los investigadores de la corrupción continúen su labor a nivel subnacional más allá del espacio, el tiempo y las fronteras disciplinarias para contribuir tanto a la investigación como a la práctica.

REFERENCIAS

- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2019). La corrupción en el gobierno municipal. *NEXOS: Desarmar La Corrupción*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1260>.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-46.
- Pacheco-Vega, R. (2022). Comparative methods for the study of waste. En Z. Gille y J. Lepawsky (eds.). *The Routledge Handbook of Waste Studies* (pp. 121-138). Routledge.

BOOK REVIEW *Response*

BUILDING A COMMUNITY OF CORRUPTION RESEARCH: A RESPONSE TO PACHECO-VEGA

Patricia Strach*

Kathleen S. Sullivan**

Submitted: 28/02/2024 | Accepted: 05/04/2024 | Published: 19/04/2024

In his thought-provoking review of our book, *The Politics of Trash: How Governments Used Corruption to Clean Cities, 1890-1929*, Raúl Pacheco-Vega lays out the contributions of the book: both those that we had anticipated and those that we had not but are grateful to learn about. His review sparked our collective thinking about what corruption research ought to look like and the contributions it can make to research and practice.

Corruption is often seen as a public problem that states must eliminate. Yet sometimes corruption can also serve a public purpose. Research can identify

* Professor in the Departments of Political Science and Public Administration & Policy and a Howard J. Samuels State and City Policy Center Fellow (2021-2022). Her current research examines the opioid epidemic in local communities. Strach is an expert in public policy and mass politics and is the author of *The Politics of Trash: How City Officials Used Corruption to Clean Cities, 1890-1929* (Cornell 2023), as well as numerous articles. She was a Robert Wood Johnson Scholar in Health Policy Research at Harvard (2008-2010).

ORCID 0000-0002-8397-143X

University at Albany, State University of New York, USA

pstrach@albany.edu

** Associate Professor of Political Science at the Center for Law, Justice & Culture, Ohio University. Her research areas are Public Law and American Political Development. Author of *Constitutional Contest: Women and Rights Discourse in Nineteenth-Century America*, Johns Hopkins University Press, 2007. With Patricia Strach, she addressed the use of family in governance, which won the Pi Sigma Alpha Award from the Western Political Science Association and is available in *Political Research Quarterly*.

ORCID 0000-0003-3718-327X

Ohio University, Athens, Ohio, USA

sullivanak@ohio.edu

the work that corruption is doing. In our book, we found that corruption motivated city officials to provide garbage collection and disposal services because it would benefit them financially or politically. Further, in some cities, corruption provided the capacity to pick up and dispose of trash. While it is true that delivering services without corruption may have been more efficient, it is not clear that city officials had the motivation to try or the resources to take on new garbage collection programs without it.

Research can also identify the relationship between informal (corrupt) regimes and formal (governmental) regimes, which varies across governments. We found that at times corruption was fully integrated into government so that the goals and capacity of informal regimes were also the goals and capacity of government. But at other times, informal regimes were located outside of formal structures, and they influenced governmental processes through conduits. Before we can study or address corruption, we first must understand the mechanisms by which informal regimes influence formal ones.

When researchers can unpack the work corruption does and its relationship to government, they will better be able to think about potential policy solutions. One-size-fits-all reforms are bound to fail because they do not take into account the void that corruption may fill or the ways in which it operates in different places. At the same time, reforms that address the work that corruption does and its relationship to government are much more likely to be successful.

In our book, we offer a comparative account of municipal corruption by analyzing nineteenth-century trash collection and disposal programs. As Professor Pacheco-Vega shows, there are other ways to go about the same thing. Building on his helpful advice, we offer a few fruitful avenues.

Corruption research can more effectively employ a subnational approach. Cities, regions, states, and provinces are all important governing bodies with varying levels and forms of corruption. Looking at subnational levels, holds national context constant, allowing scholars to make valid comparisons (Pacheco-Vega, 2021). Residents are also more likely to experience corruption first-hand at lower levels of governance (Meza & Pérez-Chiqués, 2019), and, ultimately, democratic government ought to be for the people.

Corruption research can also employ comparisons across cases. Our own research is a comparative case study of five major US cities. We are not suggesting that scholars need to become experts in many subnational governments. Instead, they may specialize in fewer cases that serve them well and exchange ideas or work with scholars expert in other subnational governments to build fruitful comparisons. Corruption research can likewise compare corruption across public services. The administration of garbage collection, wastewater, sewage, and other public services all involve distinct infrastructure, public-

private relations, expertise, and formal oversight. Comparing different public services can lead to comparison of different networks in terms of the entry and stabilizing points of corruption.

Relatedly, our historical approach allowed us to access records of corruption we would have difficulty accessing today. But, as Professor Pacheco-Vega notes, it also allows for comparison across space. Too often discussions of corruption focus on the Global South, without regard to the history and current practices of cities in the United States, Canada, and Western Europe. History brings insights into the role of corruption in building the infrastructure that labels some places as ‘developed’.

Finally, as Professor Pacheco-Vega notes, corruption research may benefit from a multidisciplinary approach. Corruption is neither an easy problem to study nor solve. The more research and more diverse perspectives that there are, the greater the opportunity for collaborative research. To ensure that we are speaking the same language, however, we need a shared concept of corruption and shared mode of analysis that facilitates the comparison across cases, through time, and among disciplines. Here Oliver Meza and Elizabeth Pérez-Chiqués’ (2021) Corruption Consolidation Framework (CCF) offers an answer that is applicable to varied contexts in which corruption occurs. The framework gives researchers a common set of tools to facilitate their own research and to build comparisons across studies of corruption.

In sum, we are grateful to Professor Pacheco-Vega for his insightful review of our work, and we are hopeful that corruption researchers will continue their work at the subnational level across space, time, and disciplinary boundaries to make contributions to both research and practice.

REFERENCES

- Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2019). La corrupción en el gobierno municipal. *NEXOS: Desarmar La Corrupción*. <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/?p=1260>.
- Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-46.
- Pacheco-Vega, R. (2022). Comparative methods for the study of waste. En Z. Gille y J. Lepawsky (eds.), *The Routledge Handbook of Waste Studies* (pp. 121-138). Routledge.



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

CUCEA

iippg

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN
EN POLÍTICAS PÚBLICAS
Y GOBIERNO



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

iippg@cucea.udg.mx

journal.iippg@gmail.com