

# Consolidación de la corrupción en los gobiernos locales: Un marco analítico fundamentado

Oliver Meza y Elizabeth Pérez-Chiqués  
División de Administración Pública  
CIDE

Artículo original:

Meza, O, Pérez-Chiqués, E. Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Admin.* 2020; 1– 17. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>

Este artículo de divulgación forma parte del proyecto “Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública” Ciencia de Frontera, CONACYT, Proyecto no.71514. CIDE-Centro Geo.

Proyecto Iceberg

## Epílogo: La principal trampa de los Sistemas Municipales Anticorrupción<sup>1</sup>

Los gobiernos municipales son criaturas únicas. Sus particularidades en materia de gobernanza, específicamente sus fallas en la gobernanza, los hace particularmente susceptibles a ser capturados para usos no públicos de los recursos públicos. La falla es estructural, y aunque ha sido ampliamente documentado, este artículo hace un esfuerzo por ofrecer una historia completa, compleja y asociada al fenómeno de la corrupción. Las particularidades del gobierno municipal hacen necesario ser muy críticos con la intención de “bajar” el modelo de sistema anticorrupción al nivel local proveniente del nivel federal y estatal.

Replicar un SNA en el nivel municipal asume tres supuestos que no se cumplen: (1) que el gobierno municipal comparte las premisas empleadas del gobierno estatal y federal para construir el sistema en aquellos niveles; (2) que la experiencia de corrupción a nivel municipal es cualitativamente similar a la experiencia del nivel estatal y/o federal; y (3) que la fuerza de la sociedad civil, en el municipio, se vería reflejada en la constitución de los Comités de Participación Ciudadana.

Primero, el municipio es constitucionalmente autónomo, pero no tiene los mismos dispositivos que los otros dos órdenes de gobierno para asegurar, en teoría, el funcionamiento de los SMAs bajo el molde del federal y estatal. A nivel municipal no hay independencia entre poderes, porque de entrada no hay poderes. El ayuntamiento es una mezcla de ejecutivo con “contrapesos” pero no es un cuerpo legislativo, los regidores no gozan de plena independencia. Y su funcionamiento ha sido ampliamente cuestionada con respecto a su capacidad de representación de los ciudadanos. El nivel municipal no cuenta con las instancias homologadas a otros órdenes de gobierno para atender los problemas de corrupción como lo harían los SEAs y el SNA. Propiamente hablando, no hay un poder judicial municipal, tampoco hay una fiscalía independiente. En este último, la contraloría municipal es la que de hecho desempeña el papel de “fiscal” frente a los tribunales estatales, no obstante, las contralorías municipales en México tienden a estar sujetas a nombramientos donde participan la presidencia municipal. Los organismos

---

<sup>1</sup> El artículo original de esta sección se encuentra en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/10/la-trampa-de-los-sistemas-municipales-anticorrupcion/comment-page-1/>

de transparencia y acceso a datos en los municipios tampoco son independientes a la presidencia municipal. En fin, la coordinación contemplada a nivel federal y estatal, no sería posible realizarla a nivel municipal pues los actores que habría que coordinar ya están siendo coordinados por quien tiene la presidencia municipal. Tener un CPC sería una gran simulación institucional con nulas probabilidades de ser contrapeso y tener peso en las decisiones de coordinación anticorrupción.

Segundo, no sólo las estructuras son diferentes a nivel municipal, también las formas en que la corrupción se experimenta. No es otro mundo, pero “el diablo está en los detalles”. La mayoría de los estudios de corrupción se han enfocado en estudios a nivel nacional, y muchos de éstos han sido cuantitativos. La caracterización de la corrupción en el municipio se conoce mejor a partir de anécdotas y experiencias personales: la mordida, las palancas o la extorsión. Más adelante en este documento constatamos la necesidad de entender la corrupción más allá de sus expresiones diádicas, y mejor conocer cómo la corrupción se vuelve la regla; cómo se consolida. Esta aproximación nos ayuda a entender cómo funciona la corrupción, quiénes la promueven y desde dónde, cómo se organiza y por quiénes, qué hacen para mantener las cosas debajo del radar, y cómo debilitan los contrapesos para mantenerse impunes. Cosa contraria, y más limitada, sería medir la corrupción con instrumentos que capturan la experiencia de corrupción que afectan a los ciudadanos (ej., en las interacciones con burócratas de nivel calle), dejando fuera la corrupción que se esconde en las instrucciones y decisiones tomadas a niveles más altos de la administración municipal.

Tercero, los CPC fueron creados bajo el supuesto de que la fuerza de la sociedad civil iba a verse reflejada en la constitución de los comités, y que estos, a su vez, iban a representar un contrapeso importante para atender la corrupción en sus respectivas localidades. Sin embargo, la variación de la fuerza de la sociedad civil en los diferentes estados, su nivel de organización, su nivel de compromiso con la sociedad y con el bienestar general, afectan los procesos de nominación y selección de los integrantes. En el diseño de la estrategia, no se contempló la variedad de roles que desempeña la sociedad civil en ambientes donde impera la corrupción: ¿representa un contrapeso? ¿son parte del entramado informal beneficiándose de recursos públicos? De igual manera, no se contemplaron los retos que podían surgir al establecer este mecanismo ciudadano en ambientes que exhibieran diferentes niveles y tipos de consolidación de la corrupción. No se tomaron previsiones para contextos en que la sociedad civil es débil o poco organizada; contextos en que la sociedad civil es sumamente poderosa; o contextos en que la



sociedad civil está cooptada o amenazada por partidos políticos, crimen organizado, o intereses ajenos a lo público. Colateralmente, puede que estemos exponiendo a estos ciudadanos a ambientes altamente peligrosos, y sin garantías suficientes para garantizar su seguridad.

Los SMAs, bajo el modelo del SNA, no están aptos para atender la corrupción sistémica de los gobiernos municipales. No podrían funcionar para combatir la corrupción, y, por el contrario, servirán para legitimar las acciones de los gobiernos municipales cuando éste sea capturado por organizaciones con intereses ajenos a lo que es público. Ejemplos hay varios: El SMA que es usado por la presidencia municipal para perseguir y castigar la corrupción de sus opositores, pero que desestima los casos de corrupción de sus aliados. El SMA que logra implementar dispositivos de monitoreo que son “llamativos e innovadores”, utilizando aplicaciones electrónicas y plataformas digitales, y que gana premios nacionales e internacionales, pero que en el fondo no logra detener el calado de la corrupción en el municipio. Estas son simulaciones; son SMAs que ayudarán a lavar la cara del poder cuando este no se ejerza hacia el interés público. La corrupción sistémica puede cooptar los instrumentos anticorrupción, con el efecto indeseado de servir para cimentar y legitimar al sistema de corrupción que impere en dicho entorno. Esta es la principal trampa de los SMAs.

# Consolidación de la corrupción en los gobiernos locales: Un marco analítico fundamentado

## Resumen

Los estudios sobre la corrupción han estado dominados por los estudios transnacionales y los estudios a nivel nacional, con una tendencia a descuidar la delgada textura de las prácticas corruptas que sólo puede lograrse mediante ricos estudios contextuales. En consecuencia, las recomendaciones anticorrupción tienden a depender excesivamente de las instituciones oficiales y a abordar los tipos de corrupción diádicos y de mercado. Basado en un diseño de investigación de métodos mixtos en dos etapas, incluyendo 44 entrevistas en profundidad en dos ciudades mexicanas, este artículo desarrolla un marco analítico fundamentado para comprender la consolidación de la corrupción en los gobiernos locales. Los resultados muestran el extraordinario dinamismo, maleabilidad y capacidad de recuperación de los sistemas corruptos, lo que permite eludir las estrategias oficiales de lucha contra la corrupción. En general, el estudio de casos revela los mecanismos a través de los cuales la corrupción se consolida de forma diferente en los gobiernos locales, lo que ayuda a comprender cómo estos sistemas pueden permanecer intactos a lo largo del tiempo a pesar de los cambios en los actores y el entorno institucional de lucha contra la corrupción.

Palabras clave: corrupción, corrupción consolidada, gobiernos locales.

## Introducción

La corrupción es un fenómeno complejo. Varía en intensidad según el contexto político y social en el que se desarrolle. La corrupción es un proceso sistémico (Jancsics & Jávora, 2012; Hamilton, 2010), organizado y colectivo (Ugalde, 2018; Ko & Weng, 2012) y a veces se normaliza socialmente (Young & Hassan, 2018; Gault, 2017; García, Jiménez-Sánchez & Villoria, 2013; Ashforth & Anand, 2003). En la esfera pública, la dinámica organizativa, las prácticas administrativas y los actores con gran poder han sido piezas clave en la consolidación de los procesos de corrupción. La literatura sobre la corrupción ha estado dominada por estudios internacionales comparados (Erlingsson y Lundåsen, 2019) y estudios a nivel nacional que se basan en indicadores que nos dejan con una comprensión limitada del fenómeno (Rose-Ackerman, 1999; Jancsics, 2019). Además, en la literatura sobre administración pública faltan estudios a fondo sobre la corrupción (Bozeman, Molina y Kaufman, 2018) y, a menudo, la perspectiva de los empleados públicos está ausente de los estudios existentes (Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster, 2018), lo que agrava la falta de comprensión de un fenómeno que es capaz de lograr un nivel de consolidación que lo convierte efectivamente en un modelo de gobernanza alternativo (Scott, 1999). Seguir confiando en aproximaciones nacionales y deductivas a la corrupción llevará inevitablemente a los académicos y profesionales a ofrecer recomendaciones anticorrupción que dependen excesivamente de las instituciones oficiales. De este modo, se pasan por alto procesos que revelan el dinamismo, la maleabilidad y la capacidad de recuperación excepcionales de la corrupción consolidada, que elude fácilmente los esfuerzos recurrentes de las estrategias oficiales de lucha contra la corrupción (véase también, Jancsics, 2019).

Este artículo ofrece una contribución teórica fundamentada centrada en la consolidación de la corrupción en los gobiernos locales. El estudio de la consolidación incluye, pero va más allá de las interacciones diádicas, o los intercambios entre actores individuales, y los enfoques en redes para el estudio de la corrupción, conectando varias capas frecuentemente estudiadas y comprendidas de forma aislada (véase Bozeman, et al., 2018; Meyer-Sahling, Mikkelsen, & Schuster, 2018). La consolidación de la corrupción incluye el examinar la corrupción diádica (Ades y Di Tella, 1997; Graaf, 2007; Plaček, Půček, y Ochrana, 2018; Warburton, 2013), pero tratándola como un síntoma del problema y no como el centro del estudio. El enfoque de



consolidación que utilizamos en este artículo permite el estudio simultáneo y coherente de diversas modalidades de corrupción en un entorno determinado, incorporando diversos niveles de gobierno local y actores dentro y fuera de él. Este enfoque permite comprender cómo se conectan entre sí las manifestaciones de la corrupción, que a su vez están conectadas a estructuras de gobierno informal más amplias (véase Strach, Sullivan y Pérez-Chiqués, 2019). Esto permite una comprensión contextualizada de la corrupción manifiesta y es un marco más adecuado para identificar y comprender la corrupción sistémica y profunda.

Definimos la corrupción como el uso y el abuso de la autoridad y el poder del Estado en la desviación de recursos públicos de cualquier tipo para satisfacer intereses privados o de grupos (Della Porta & Vannucci, 1997; Graaf, 2007; Graycar & Villa, 2011; Persson, Rothstein, & Teorell, 2013; Rose-Ackerman, 1999; Treisman, 2007). Cuando hablamos de la consolidación de la corrupción, nos referimos a un nivel de estabilidad alcanzado por los procesos de corrupción, auto sostenible y difícil de revertir. Al estudiar la consolidación de la corrupción en los gobiernos locales, este artículo contribuye al trabajo teórico previo sobre el aumento de la corrupción a nivel de los gobiernos locales (Erlingsson, Bergh, & Sjölin, 2008) y al estudio de las manifestaciones de la corrupción municipal como parte de sistemas de gobierno informal más amplios (Strach et al., 2019). También contribuye a la literatura que busca explicar las condiciones restringidas en las que las elecciones locales se ven afectadas por la corrupción, o cómo los políticos locales logran evadir ser responsabilizados por sus actos de corrupción (Benito, Guillamón, Ríos, & Bastida, 2019; Ferrer, 2019; Muñoz, Anduiza, & Gallego, 2016).

Con el fin de producir una comprensión fundamentada de la consolidación en los gobiernos locales, llevamos a cabo un diseño de investigación de métodos mixtos en dos fases. Primero, llevamos a cabo una fase exploratoria que consistió en extensas entrevistas exhaustivas. La fase exploratoria tenía como objetivo construir un marco analítico generado inductivamente para poner en práctica lo que llegamos a describir como la consolidación de la corrupción. Los hallazgos de la fase exploratoria guiaron el diseño del instrumento para la recopilación de datos utilizado en la segunda fase. Dada la flexibilidad y complementariedad de los instrumentos, el análisis pudo captar el fenómeno de la corrupción, que es muy adaptable y cambia con frecuencia. Nuestro análisis ofrece una comprensión matizada de cómo funciona la corrupción en dos gobiernos locales. Describimos (1) los actores y redes involucrados, (2) los mecanismos de organización (por ejemplo, la cultura organizativa), (3) los niveles y mecanismos de opacidad y (4) la calidad de los



balances y contrapesos que fomentan la consolidación de los procesos de corrupción a nivel municipal de gobierno. Del análisis de los casos de estudio se desprenden cuatro propuestas teóricas que describen los tipos de modelos de gobernanza no democráticos que surgen en el marco de la consolidación de la corrupción. Las interacciones individuales y diádicas se convierten, a lo sumo, en un síntoma de las instituciones informales más amplias que llevan a cabo un comportamiento que afecta o dirige el proceso político. Este artículo ayuda a comprender la consolidación de la corrupción, un fenómeno que está en el centro de las formas sistémicas y profundas de corrupción (Bozeman, Molina, & Kaufmann, 2018), ayudando a hacer visibles algunas de sus condiciones subyacentes y, por lo tanto, contribuyendo a establecer un nuevo programa de investigación en los gobiernos locales para los estudios de la corrupción.

### **Los gobiernos locales en los estudios de corrupción**

Las primeras investigaciones sobre la corrupción se centraron en el plano nacional, dado que se consideró que los gobiernos locales estaban mejor equipados para mitigar este tipo de problemas (Dowley, 2006). Esta idea estaba en sintonía con los esfuerzos de promoción normativa de finales del decenio de los noventa sobre la descentralización política y fiscal (Pianezzi & Grossi, 2018) y estrechamente relacionada con los estudios cuantitativos sobre la corrupción que hacían más hincapié en los análisis a nivel país (Ades & Di Tella, 1996, 1997; Kaufmann & Siegelbaum, 1996; Lambsdorff, 1999; Lederman, Loayza, & Soares, 2005; Méon & Sekkat, 2005; Plaček y otros, 2018; Rose-Ackerman, 1999; Treisman, 2007). Se decía que la supervisión y la rendición de cuentas de las acciones de otros gobiernos descentralizados eran más eficientes a nivel local, hasta el punto de que se decía que la corrupción estaba fuerte y negativamente asociada a la descentralización (Fisman & Gatti, 2002; Shah, 2006). La narración fue persuasiva a pesar de los primeros argumentos que señalaban los peligros de la corrupción en el marco de la descentralización (Prud'homme, 1995). No obstante, la idea de descentralización/ responsabilidad/ mejora encontró poca evidencia empírica (Fan, Lin, & Treisman, 2009; Ionita, 2005; Lessmann & Markwardt, 2010; Véron, Williams, Corbridge, & Srivastava, 2006). La transparencia y la rendición de cuentas a nivel local, como medio eficaz contra la corrupción local, parecían más complejas que las planteadas anteriormente por los primeros defensores (Dowley, 2006).



Aunque la corrupción a nivel de gobierno local es omnipresente (Masters & Graycar, 2016;42), los estudios a fondo sobre la corrupción en los contextos locales están dispersos y han quedado rezagados en relación con los estudios a nivel país (Beerli & Navot, 2013). El estudio de la corrupción en los gobiernos locales puede ayudar a identificar los mecanismos clave en los procesos de corrupción que podrían pasarse por alto en los análisis a nivel país; permitir el desarrollo de las perspectivas teóricas necesarias para comprender la corrupción a ese nivel; y posteriormente informar sobre mejores formas de abordarla (Graaf, 2007; Doig, 2014; Jiménez, García-Quesada, & Villoria, 2014; Masters & Graycar, 2016).

### **Dos enfoques de la corrupción**

Los estudios sobre la corrupción se dividen principalmente en dos categorías. Primero, en la observación de las relaciones diádicas, es decir, las interacciones y los comportamientos a nivel individual (Della Porta & Vannucci, 1997; Graaf, 2007; Graaf G. & Huberts, 2008; Lambsdorff, 1999; Plaček et al., 2018) que también se refieren a la corrupción de mercado (Bozeman et al., 2018). A menudo se analizan de acuerdo con un modelo de agente principal (Della Porta & Vannucci, 1997), y se centran en los intercambios ilegales que implican recursos públicos o interacciones ocultas con consecuencias ilegales (Graaf G. & Huberts, 2008; Plaček et al., 2018). Los intercambios diádicos son una de las manifestaciones de corrupción más utilizadas para generar modelos explicativos. Los estudios en la administración pública se han centrado principalmente en este tipo de corrupción, tal vez porque un modelo diádico de corrupción consiste en fenómenos bien delimitados, más fáciles de conceptualizar, y también de operacionalizar (Bozeman et al., 2018). Este enfoque conduce a una visión sesgada de la corrupción que se refleja en estrategias anticorrupción fallidas (Jancsics, 2019).

Alternativamente, la corrupción se explica como parte de una institución social, o a lo largo de una dimensión estructural (Beerli & Navot, 2013; Bukuluki, 2013; Graaf, 2007; Graaf G. & Huberts, 2008; Graycar & Villa, 2011; Jancsics & Jávora, 2012; Persson, Rothstein, & Teorell, 2019; Pianezzi & Grossi, 2018). Estos planteamientos incluyen un enfoque en las redes, más que en las interacciones diádicas (Graaf G. & Huberts, 2008; Jancsics & Jávora, 2012; Pianezzi & Grossi, 2018; Yu, Kang, & Rhodes, 2018). En estos estudios, por ejemplo, se analizan las instituciones culturales para entender las variaciones de lo que se consideran las relaciones apropiadas entre el individuo y el Estado (por ejemplo, Bukuluki, 2013; Gupta, 2005; Prasad, da



Silva & Nickow, 2019); se analizan los procesos organizativos para comprender la aculturación de los recién llegados a los sistemas corruptos (Graaf G. y Huberts, 2008); y la normalización de las prácticas (por ejemplo, Ashforth y Anand, 2003).

Seguimos a Bozeman et al. (2018), Della Porta y Vannucci (1999), Johnston (2005), Strach et al. (2019), entre otros, para abordar los tipos de corrupción diádicos o de mercado como sintomáticos y conectar las manifestaciones más visibles de la corrupción con sistemas informales más sistémicos y difíciles de identificar. El objetivo es comprender cómo y por qué los procesos de corrupción alcanzan una cierta estabilidad que resulta difícil de revertir. En otras palabras, por qué y cómo se consolidan estos procesos.

## **Métodos**

Para comprender cómo se produce la consolidación de la corrupción, nuestra investigación adoptó la forma de un estudio de métodos mixtos utilizando aproximaciones tanto inductivas como deductivas a los datos (Ashworth et al., 2019; Saz-Carranza & Ospina, 2011), muestreo teórico (Eisenhardt & Martin, 2000) y selección de casos guiada. Realizamos un total de 44 entrevistas exhaustivas con antiguos y actuales empleados y funcionarios municipales, empresarios que habían participado en licitaciones de compras públicas, miembros de organizaciones profesionales, periodistas locales, miembros u organizaciones de la sociedad civil y representantes del sistema estatal local anticorrupción en dos ciudades mexicanas: Ciudad A y Ciudad B. Tanto la Ciudad A como la B son consideradas grandes ciudades, con una población de aproximadamente 1 millón. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2017), los encuestados del estado de la Ciudad A reportaron mayores niveles de percepción de corrupción en los últimos 12 meses que los encuestados del estado de la Ciudad B; una diferencia de 13 puntos porcentuales.

Nuestros entrevistados fueron identificados a través de dos muestreos de bola de nieve. Comenzamos con entrevistados expertos en ambos sitios, que luego nos conectaron con una variedad de personas con experiencia directa con el municipio y empleados municipales. El trabajo de campo inicial en la Ciudad A consistía en 18 entrevistas a fondo y no estructuradas, con una duración promedio de una hora y media. Se obtuvieron las bases para identificar los factores que preliminarmente identificamos como elementos en la consolidación de la corrupción. Estos eran: presencia y cualidades de redes de actores, mecanismos de organización, niveles de opacidad y



calidad de los balances y contrapesos. A esta fase de inducción teórica le siguió una revisión de la literatura para complementar e informar los pasos deductivos que se llevaron a cabo en la segunda fase de la investigación. Se elaboró una cuadrícula analítica (Graaf G. & Huberts, 2008) con el propósito de parear los conocimientos teóricos con los hallazgos exploratorios de los patrones de corrupción en la gobernanza municipal. La selección se hizo con fines teóricos (Glaser & Strauss, 1967). Se hizo un muestreo para observar con mayor transparencia los componentes teóricos y, además, para replicar y ampliar la teoría emergente (Eisenhardt, 1989).

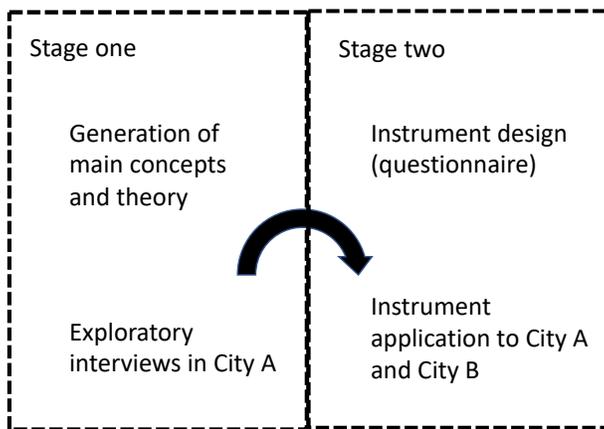


Figura 1. Etapas del diseño de la investigación de análisis de métodos mixtos

En la segunda etapa, la construcción de la teoría, desarrollamos los instrumentos de encuesta y entrevista semiestructurada (para empleados en funciones). El objetivo era descubrir historias y mecanismos por medio de la triangulación, utilizando datos de diversas fuentes (Hendren, Luo y Pandey, 2018) para cada uno de los elementos identificados. Las entrevistas a fondo continuaron en la Ciudad A (N=15) y luego en la Ciudad B (N=11). Se aplicó una encuesta a los funcionarios públicos municipales (POS) en la ciudad B (N=946), y una encuesta (SOC) a la población general en la ciudad A (N=1500), véase el apéndice para más detalles. Por último, se analizaron las fuentes documentales oficiales (informes, resultados de auditorías) así como los artículos de los periódicos locales.

Estudiar la corrupción en los gobiernos locales de México es sumamente difícil: hay limitaciones de datos, adquirir acceso es difícil, y la realización de entrevistas y la administración de encuestas en un contexto en que la corrupción puede ser sumamente peligrosa hace que el



trabajo de campo sea muy complejo. Estas dificultades se reflejan en la desigualdad de los datos que se han reunido hasta la fecha. A pesar de las dificultades, en ambas ciudades surgieron tendencias claras de corrupción consolidada que permiten la comparación y el análisis de la corrupción en ambos sitios: Ciudad A, exhibe una corrupción burda y desordenada, y Ciudad B, con una red dominante de larga data, ha podido obtener el control de todas las funciones municipales, "apagando" con éxito los mecanismos de control municipal (Jávor y Jancsics, 2016, pág. 547) o utilizando los controles para promover sus objetivos particularistas.

## **Hacia una teoría de consolidación de la corrupción**

La propuesta general es que la consolidación de la corrupción se logra en los gobiernos locales mediante la incorporación de redes con fines egoístas o ilícitos, y el establecimiento de las condiciones necesarias para su desempeño eficiente y eficaz. Sobre la base de los resultados preliminares, las condiciones necesarias para que una red funcione de manera consolidada son: la existencia de mecanismos de integración organizativa, la opacidad de los procedimientos y un conjunto débil de balances y contrapesos. En ambas ciudades encontramos pruebas de consolidación de la corrupción. En las secciones siguientes se examina cada uno de estos elementos en el contexto de las dos ciudades, con sistemas de corrupción consolidada con una configuración diferente.

### ***Redes***

De acuerdo con investigaciones anteriores, las redes se identificaron como características clave de los esquemas de corrupción (Jancsics & Jávor, 2012; Olver, 2018; Ugalde, 2018; Yu et al., 2018; Della Porta & Vannucci, 1999). Las redes prevalecían en ambas ciudades, pero diferían en cuanto a los actores involucrados, el tipo de esfuerzo en el que participaban y los objetivos que perseguían. *Propuesta 1. La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y de su entorno.*

En la Ciudad A, los esquemas que involucraban redes eran omnipresentes en los servicios/transacciones municipales como: permisos, licencias, impuestos municipales, pagos y multas municipales (por ejemplo, recolección de basura), infracciones de tránsito, entre otros; así como,



en programas sociales y administración de personal. Esas redes abarcaban varios niveles de jerarquía, en los que participaban autoridades de alto nivel, como regidores, directores generales y gerentes de nivel medio y burócratas de nivel calle (*street-level bureaucrats*), en estrecho contacto con los beneficiarios de las políticas municipales. Así funcionaba comúnmente: la red crea las condiciones para que el beneficiario o el ciudadano interesado no pueda cumplir (por ejemplo, no se le concedería un permiso municipal). Se llamó a una tercera parte supervisora, también parte de la red, pero de una unidad administrativa diferente, para auditar el proceso, creando así las condiciones ideales para una extorsión. Por ejemplo, un ciudadano señalaba: "Estábamos atrasados con un plazo, me llevaron a otra sala, luego un funcionario público dijo: "si me tienen 14 mil hoy (la multa era de 30 mil pesos), la multa desaparecerá."<sup>2</sup> Los funcionarios de la red, como los inspectores, podrían negociar directamente el pago complementario o conectar al ciudadano interesado con funcionarios de alto o medio nivel para que éstos realicen la solicitud ilegal. Los entrevistados con participación directa o conocimiento de las operaciones de la red, revelaron cómo se distribuirían entonces los beneficios entre los actores. Según la composición de la red, el dinero recaudado ilegalmente o "extraoficialmente" se destinaría a la financiación de campañas políticas y, a veces, a la delincuencia organizada. Las redes de adquisiciones, obras públicas y desarrollo urbano en la Ciudad A eran más del tipo de operaciones de cuello blanco. Estas redes también eran comunes en la Ciudad B, donde las élites del sector privado se relacionaban con funcionarios públicos de alto nivel. Estas operaciones eran menos visibles. En lugar de apuntar a una extorsión, como en el caso de las transacciones municipales, se manipulan los procedimientos formales para beneficiar a una persona o una empresa. Las negociaciones tienden a suceder fuera de las instituciones oficiales, y los empleados de nivel inferior frecuentemente se dejaban de lado. Su participación se limitaba a seguir los procedimientos, que se habían alterado por funcionarios de niveles más altos, y sin que estos (los funcionarios de niveles más bajos) lo supieran.

*Sub-propuesta 1.a. Las redes incluyen el tipo y el número de actores necesarios para llevar a cabo el plan ilegal o de beneficio privativo, y guardar el secreto.*

El análisis muestra que la composición varía en cuanto al número y el tipo de actores que participan. Algunas redes contaban con una larga lista de actores, que podía abarcar múltiples niveles jerárquicos dentro de la administración municipal o una combinación de actores

---

<sup>2</sup> Empleado del sector privado.

municipales y externos. Por ejemplo, las redes dedicadas al clientelismo en los programas de desarrollo social pueden incluir una combinación de actores externos e internos, intermediarios de partidos políticos que ayudan a conectar los posibles beneficiarios con los programas gubernamentales; funcionarios de los programas, incluidos los de baja y media gerencia; y autoridades municipales de alto nivel o personas cercanas al alcalde. Como en otros tipos de corrupción con múltiples actores, "con todos ellos participando, pueden garantizar su silencio."<sup>3</sup> Esto concuerda con conclusiones anteriores sobre el clientelismo (por ejemplo, Della Porta & Vannucci, 1999; Auyero, 2000; Stokes, 2005; Peters, 2013).

Las prácticas clientelistas como la compra de votos y el patronazgo son muy comunes. Según los resultados de la encuesta en la Ciudad A, el 27% de los entrevistados conocen a alguien que ha vendido su voto por dinero (SOC 2019). El proceso de contratación de los empleados municipales también adquiere un tipo de clientela a través del patronazgo: "No se entra en el gobierno municipal [empleo] con su currículum; la gente que apoyó al candidato es la que entra"<sup>4</sup>, y, como explicó otro entrevistado, "los puestos públicos son para los que trabajan en la campaña."<sup>5</sup>

La participación de entidades privadas, como empresas comerciales, es común en las redes. Esta observación se aplica especialmente a las empresas que han contribuido a las campañas y que, por lo tanto, pueden acceder a los recursos públicos mediante adquisiciones, obras públicas o procesos de desarrollo urbano. Los entrevistados revelaron que se hacen trampas en la mayoría de los procesos de contratación: "a partir de la elaboración de la base contractual... el 90% de las asignaciones de contratos ya están predeterminadas."<sup>6</sup> Como explicó otro entrevistado en el caso de una importante concesión municipal: "el pliego de condiciones de la licitación se elaboró con una empresa [la que ganó], el proceso de licitación pública estaba completamente amañado."<sup>7</sup> En cuanto a quiénes obtienen esos contratos, los entrevistados coincidieron en que los beneficiarios están directamente relacionados con políticos o funcionarios municipales de alto nivel o con partidarios políticos. Un empresario que participó en numerosas licitaciones municipales declaró que "los que apoyan las campañas políticas estaban presentes (en los procesos de licitación), es con quienes trabaja el gobierno". A veces estas redes involucran a antiguos empleados del gobierno

---

<sup>3</sup> Ex- empleado municipal.

<sup>4</sup> Empleado municipal.

<sup>5</sup> Empleado municipal.

<sup>6</sup> Ex- empleado municipal.

<sup>7</sup> Ex- empleado municipal

municipal y estatal, que ahora trabajan para el sector privado, pero con una carrera política que apoyar.<sup>8</sup>

Por último, algunas redes implican a organizaciones delictivas. Según múltiples entrevistados, redes *mafiosas* y peligrosas están operando. Como expresó un entrevistado: "¿qué gobierno municipal puede hacer frente a estas mafias?"<sup>9</sup> Los entrevistados afirmaron sistemáticamente que este tipo de redes peligrosas estaban presentes en los servicios de transporte, la recogida de basura, uso de suelo y desarrollo urbano, la policía municipal y los permisos.

*Sub-propuesta 1.b. La lógica de las operaciones en la red depende en gran medida del entorno de la red.*

La lógica operativa se define como las respuestas dadas a preguntas tales como cuáles son las motivaciones de los actores para participar en la red, cuáles son sus beneficios y qué funciona como elemento cohesivo dentro de la red. El análisis mostró varias lógicas que implican diferentes modos de operación, especialmente relacionados con factores ambientales. Por ejemplo, la Ciudad A ha crecido exponencialmente debido a su boyante sector turístico en las últimas décadas. Esto ha atraído a una migración nacional e internacional que busca hacer dinero en la ciudad. Por lo tanto, en la Ciudad A, la lógica predominante que se encuentra para dar forma a las operaciones de la red es la ganancia. Como dijo un entrevistado: "la Ciudad A es un negocio que se transformó en una ciudad."<sup>10</sup> Identificamos múltiples redes informales, no coordinadas, involucradas en esquemas de corrupción del gobierno municipal de la Ciudad A. Como explicó otro entrevistado, el desorden en la administración municipal suele ser intencional, ya que brinda la oportunidad de que surjan diferentes esquemas corruptos, "el desorden es un negocio."<sup>11</sup> Este ambiente refleja una distinción diametral en el ambiente de la Ciudad B, altamente corrupto, pero de una corrupción configurada de manera diferente. Las redes en esta ciudad proyectaron orden y coordinación. La lógica predominante parecía más elitista y partidista: la denominamos la lógica del mantenimiento del poder. La estructura se asemeja a un club: son pocos los burócratas de bajo nivel o gente en la política que participan en acuerdos corruptos de forma directa y a sabiendas. Sin embargo, la lógica de mantenimiento del poder de la operación está orientada a las élites, sujeta sólo a los funcionarios

---

<sup>8</sup> Periódico Ciudad A.

<sup>9</sup> Representante de la sociedad civil.

<sup>10</sup> Miembro de la sociedad civil.

<sup>11</sup> Miembro de la sociedad civil.

de alto nivel, los jefes de partido y las empresas conectadas. La red predominante buscaba mantener el poder, a toda costa. Las acciones realizadas para garantizar ese resultado se consideraron necesarias. Es un club que ejerce un control casi total sobre los procesos municipales, desactivando los controles internos municipales (balances y contrapesos), utilizando estos controles contra los opositores, llenando los comités de ciudadanos con personas leales y relacionadas al partido, y dotando la oficina de la contraloría municipal con militantes del partido.

¿Qué da cohesión a las redes? Si bien el avance en las carreras políticas parecía un poderoso motivador para desempeñarse dentro de estas redes, el elemento de cohesión era diferente entre las dos ciudades. La “amistad por encima del partido”, así como el “la ganancia por encima de cualquier otra cosa” se revelaron como factores cohesivos en las redes de Ciudad A. Sin tener en cuenta la pertenencia a un partido, la amistad fue un factor determinante en la asignación de recursos públicos, en línea con lo que otros estudios han encontrado (véase Bauhr, 2017; Graycar, 2015; Jancsics, 2019). El partido no es tan importante en este escenario porque los miembros de las redes pueden cambiar de afiliación fácilmente. En la Ciudad B, sin embargo, el partido parecía ser el principal elemento de cohesión (por ejemplo, Burges, 2019; Rothstein, 2014).

## **Mecanismos de integración organizativa**

Los mecanismos de integración organizativa se definen como instituciones que promueven, inculcan o provocan ciertos modos de conducta o comportamiento de sus miembros, incorporando las acciones individuales a los patrones de grupo. Si las organizaciones se conciben como patrones de comportamiento grupal, estas instituciones deben permitir "la formación de expectativas estables en el grupo [...] tales expectativas son una condición previa esencial para la consideración racional de las consecuencias de las acciones en los grupos sociales" (Simon, 1997, p.110).

*Propuesta 2. La organización puede fomentar un conjunto de mecanismos para inducir el funcionamiento de redes con fines ilícitos o, por lo menos, inhibir a los denunciantes que puedan obstaculizar los procedimientos ilegales de las redes informales incorporadas que participan en esquemas de corrupción.*

En la literatura se ha estudiado la forma en que las características organizativas pueden fomentar u obstaculizar los esquemas de corrupción por medios relacionados con la cultura, la jerarquía y la preparación profesional de los funcionarios públicos (Kwon, 2014; Meyer-Sahling, Mikkelsen



y Schuster, 2018; Yu, Kang y Rhodes, 2018). El análisis reveló que el gobierno municipal de la Ciudad A no ha logrado inculcar una cultura para cuidar el interés público y el bienestar de los ciudadanos. En lugar de eso, se desarrolló una cultura particularista, con relaciones clientelares que favorecían la lealtad basada en el interés propio. Las percepciones del público captan estas características organizativas. Por ejemplo, la figura 2 ofrece la distribución de las respuestas dadas a las preguntas sobre si el gobierno local busca el bien común, y si es honesto y fiable.

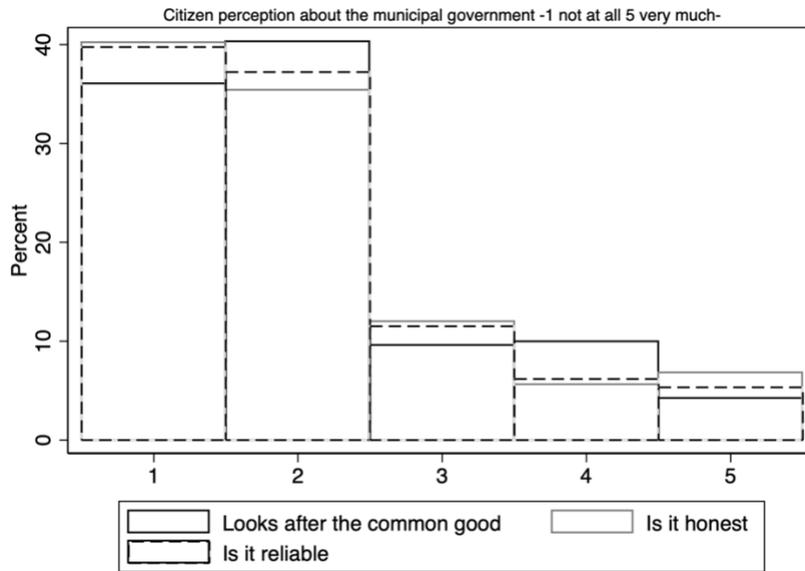


Figura 2. Percepción ciudadana del gobierno local

En circunstancias de baja confianza en el gobierno, como se ve en los resultados del SOC (2019) para la Ciudad A, es probable que los denunciantes no sean tomados en serio (por ejemplo, Jancsics, 2019). En otra sección, discutimos la falta de disposición para denunciar la corrupción y los débiles balances y contrapesos.

*Sub-propuesta 2.a. Las organizaciones crean esquemas para conseguir la participación de los funcionarios públicos e inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.*

El análisis reveló dos diferentes tipos de lealtad. Una se basa en beneficios o ganancias personales o motivaciones electorales que pueden operar más fácilmente de forma legal, bajo el disfraz de la transparencia (común en la Ciudad B); y otra basada en la complicidad o la coparticipación en actividades ilícitas (común en la Ciudad A) (ver Pérez-Chiqués & Meza, forthcoming). El segundo

tipo de lealtad, según las entrevistas, es más preocupante en el sentido de que podría haberse producido una complicidad al obligar a los empleados a participar en planes corruptos. Las personas en las organizaciones reportan que frecuentemente se sienten impotentes; o bien participan en la corrupción o se enfrentan a duras consecuencias. En una declaración especialmente honesta un empleado municipal declaró: "es plata o plomo", explicando que no hay opción y se paga con la vida.

*Sub-propuesta 2.b. Las organizaciones crean planes de beneficios y sanciones para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.*

Los miembros de la red pueden beneficiarse de muchas maneras, entre ellas, ascendiendo a niveles más altos en la jerarquía de la organización. "Los que se portan más mal son los que reciben recompensas"<sup>12</sup>, o beneficiándose directamente del plan de corrupción (por ejemplo, aceptando dinero, consiguiendo trabajo para amigos o miembros de la familia). Según el SOC 2019, el 26% de los ciudadanos que acudieron al gobierno municipal para cualquier tipo de servicio o apoyo en el último año se les pidió que participaran en un esquema de soborno. Sin embargo, el dinero no es la única moneda; de acuerdo con la misma fuente, los ciudadanos informaron que se les pidió su tarjeta de identificación nacional electoral u otra información personal, como el número de identificación del ciudadano, la dirección y regalos; el dos por ciento declaró que se les pidió que hicieran favores sexuales al funcionario en cargo para que realizara el trabajo que ella/él tenía que hacer. Cabe señalar que muchas de esas solicitudes pueden interpretarse, en el momento, como estrategias para intimidar; por ejemplo, solicitar una dirección, el INE o el CURP<sup>13</sup> podría interpretarse como una forma de "amenaza" hacia la persona y obligarla a ofrecer algo al funcionario.

*Sub-propuesta 2.c. Las organizaciones permiten la presión de los compañeros para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.*

La cultura de la corrupción puede estar tan arraigada en las prácticas cotidianas que se convierte en el modo de funcionamiento usual (Arellano Gault, 2016; Ashforth & Anand, 2005).

Es la regla y por lo tanto existe la expectativa de que otros cumplan con el nuevo régimen o de lo contrario sean vistos como un mal actor (Jávor & Jancsics, 2016). Como explicó un empleado

---

<sup>12</sup> Empleado municipal.

<sup>13</sup> INE y CURP son números oficiales de identificación.

municipal: "el hábito puede vendarte los ojos, ya no eres capaz de identificar (la corrupción)". Otro entrevistado declaró: "la corrupción es tan perfecta, tan sistémica, que se ha convertido en un hecho cotidiano, ya no los veo como los malos."<sup>14</sup> Un funcionario público relató cómo el descontento de los burócratas de bajo nivel había aumentado debido a que las nuevas autoridades no compartían con ellos las ganancias obtenidas ilegalmente, como lo habían hecho durante las administraciones anteriores: "eran más ambiciosos, todo para ellos mismos. Nada para los menos acomodados... eran vistos como los peores; eran vistos como injustos."<sup>15</sup>

La presión también podría provenir de compañeros fuera del gobierno que ejercen una presión basada en reglas de reciprocidad (véase también, Bukuluki, 2013; Gupta, 2005). Como dijo un empleado público: "el mundo te dice que te aproveches, es la subcultura de la corrupción, 'ahora que estás en el ayuntamiento, por favor ayúdame con esto y aquello'."

## Opacidad

La opacidad es una condición clave para que los planes de corrupción permanezcan discretos (Berkovich, 2016; Ionita, 2005; Pianezzi & Grossi, 2018; Sancino, Sicilia, & Grossi, 2018). Se define como la falta de transparencia en los procedimientos, que se refleja en la ambigüedad y la incertidumbre. Se asocia con un bajo nivel de responsabilidad y el uso de la discreción para obrar de forma contraria el interés público.

*Propuesta 3. Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad y extraiga rentas es actuar bajo altos niveles de opacidad o conseguir el control del aparato municipal de tal manera que la extracción de rentas se legalice o se considere legítima.*

La opacidad es dominante en los procesos de la Ciudad A, "está arraigada en... la entrega de regalos, el conflicto de intereses, la falta de transparencia en las obras públicas, las licitaciones, los procedimientos y los servicios (municipales)".<sup>16</sup>

Los altos niveles de incertidumbre en la Ciudad A son sintomáticos de esta opacidad general y generalizada. Mientras que, en la Ciudad B, el control más cohesivo sobre el aparato municipal da como resultado un barniz de legalización que proporciona impunidad.

---

<sup>14</sup> Miembro de la sociedad civil.

<sup>15</sup> Ex- empleado municipal.

<sup>16</sup> Empleado municipal.

*Sub-propuesta 3.a. La ambigüedad e incertidumbre jurídica sobre los procedimientos generan altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.*

La ambigüedad jurídica se asocia con la opacidad porque somete las acciones del gobierno a la discreción de los individuos. En la Ciudad A, de "los 1.2 mil contribuciones e impuestos públicos, sólo el 40% se apoyan en una base legal sólida".<sup>17</sup> Según un empresario: "si quieres entender cuáles son los procedimientos para abrir un negocio: 1) no está claro 2) no es sencillo 3) la información no está disponible públicamente". Es un ambiente de exceso de regulación con una base legal inestable, "es un caldo de corrupción".<sup>18</sup> "No hay claridad sobre los procedimientos (con el gobierno)... los arquitectos en su décimo intento terminan dando un soborno para que su procedimiento se lleve a cabo".<sup>19</sup> Como explicó otro empresario: "(el gobierno) se toma el tiempo que quiera hasta que les das dinero... terminan pidiéndote dinero descaradamente... no hay transparencia en los costos. Una vez que el costo es negociado, pagas y sólo entonces, puedes seguir con tu procedimiento..."

La incertidumbre en los procedimientos es una forma de opacidad que puede conducir a la corrupción. La incertidumbre puede ser inducida por los funcionarios en formas que obligan a los ciudadanos a participar en la corrupción, "si usted no paga, no vamos a aprobar ningún otro permiso (para su empresa)".<sup>20</sup> Como describió un empresario, en el proceso de aprobación de uno de sus proyectos, los regidores le dijeron que querían: "... 90 millones (el entrevistado se ríe). No es posible que pueda pagar esa cantidad, el proyecto se detuvo por el resto de la administración municipal".<sup>21</sup> Estos modelos llevan a los empresarios y a los ciudadanos comunes a concluir que "a veces el costo de no ceder a una extorsión es simplemente demasiado alto".

*Sub-propuesta 3.b. La oportunidad de los funcionarios públicos de incurrir en actos discrecionales corruptos se basa en altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.*

Debido a la opacidad, agravada por la debilidad de los balances y contrapesos (B&C) a los que se refiere el análisis en una sección posterior, los procedimientos en las licitaciones públicas, las adquisiciones y las aprobaciones de proyectos urbanos pueden ser fácilmente manipulados. Como

---

<sup>17</sup> Empresario.

<sup>18</sup> Empresario.

<sup>19</sup> Miembro de la sociedad civil.

<sup>20</sup> Empresario.

<sup>21</sup> Empresario.

preguntó un empleado municipal: "¿cómo evitar las trampas en las licitaciones públicas, si las trampas están incrustadas desde la elaboración de los términos de referencia de la licitación?". La discreción dentro de la opacidad se presta a una serie de abusos de autoridad, por ejemplo, en las multas de desarrollo urbano, "éstas pueden ascender de 2 mil a 30 o 40 mil pesos". (Un funcionario dice) si me das 30 mil por afuera, puedo darte oficialmente la multa de 2 mil."<sup>22</sup> Según el SOC (2019), el 19% de las personas que habían iniciado un procedimiento con el gobierno municipal respondieron que los funcionarios públicos les habían pedido dinero o regalos; de esta cifra, el 60% de los encuestados decidieron dar el soborno. El 93% de los que no tuvieron la oportunidad de dar un soborno no recibieron la ayuda que necesitaban. En la Ciudad B, la opacidad existía desde el diseño de la política y en los órganos de decisión, y era menos perceptible en las interacciones entre los empleados municipales y los ciudadanos.

*Sub-propuesta 3.c. La falta de transparencia en los procedimientos gubernamentales genera altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.*

Cuando se trata de la transparencia, lo que el gobierno tiende a evitar a toda costa es la producción de información pertinente, por lo que cuando alguien pide datos, los funcionarios gubernamentales dicen: "no generamos ese tipo de información."<sup>23</sup> Como dijo una empleada de transparencia: "es fácil terminar simulando la transparencia gubernamental, puedes cumplir (con las regulaciones de transparencia) sin ser más transparente". El análisis de la Ciudad A muestra que, aunque según la ley de regulación de la transparencia<sup>24</sup> el sector público está obligado a publicar cierta información en línea, con frecuencia la página está llena de páginas PDF en las que se indica que la información no está disponible actualmente; que no es válida; o que la información está fechada, es irrelevante o está incompleta.

El análisis de los registros administrativos demostró que este era el caso de las obras públicas, los recursos humanos, las adquisiciones y los servicios municipales. Mientras que la Ciudad A tiene un mal desempeño en las clasificaciones de transparencia municipal, la Ciudad B disfruta de una de las mejores posiciones en las clasificaciones de transparencia municipal. Los empleados municipales de la Ciudad B generalmente hablaron de lo transparente que es su gobierno municipal y de cómo se vigila cuidadosamente a los empleados (por ejemplo, mediante

---

<sup>22</sup> Empleado del sector privado.

<sup>23</sup> Empleado municipal.

<sup>24</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

auditorías internas) en el desempeño de sus funciones. Pero, en la Ciudad B, estos indicadores de apariencia positiva son el resultado de una simulación bien coordinada de la transparencia municipal. Muchas de las acciones son legales, porque, como han informado los entrevistados, la corrupción está en la etapa de diseño de la política más que en la fase de implementación. En la Ciudad B, existe un control casi total de todas las funciones municipales, incluidas las funciones de auditoría municipal, y los comités de ciudadanos, dos importantes mecanismos de control. Según los entrevistados, los militantes del partido son seleccionados como auditores municipales y también están estratégicamente posicionados en otras funciones municipales clave. La Ciudad B es un ejemplo de un escenario con una corrupción sistémica profunda y legalizada, lo que hace que sea especialmente difícil de identificar y abordar. Un auditor explicó la diferencia entre sistemas de corrupción como los identificados en la Ciudad A y la Ciudad B: en entornos con corrupción desorganizada y crasa, se pueden encontrar "casas llenas de dinero" y muestras muy flagrantes de corrupción, pero la mayoría de los robos se harán al margen. Mientras tanto, en los sistemas corruptos que exhiben la capacidad de organización característica de la Ciudad B, el saqueo puede ser total; pueden acabar con todo.

## **Balances y contrapesos**

*Los Balances y Contrapesos (B&C)* se definen regularmente en términos de instituciones formales como las organizaciones destinadas a supervisar el cumplimiento de los funcionarios públicos, asegurando el uso legal de los recursos y el desempeño legítimo del personal. Algunas de estas instituciones formales son internas del gobierno municipal, como las contralorías municipales, los procedimientos de compra, los servicios civiles, entre otras normas legalmente establecidas. Otras instituciones son externas al municipio, por ejemplo, las oficinas de auditoría superiores estatales y federales, los jueces administrativos, las leyes generales aplicables al uso de los recursos, entre otras. En un sentido más amplio, los B&C incluyen también instituciones informales que se caracterizan por el entorno social, incluidas las creencias, las actitudes y los conocimientos de las personas sobre el gobierno y los asuntos públicos.

*Propuesta 4. Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es enfrentarse a balances y contrapesos débiles o controlables.*

El entorno general refuerza los procesos de corrupción que operan en el gobierno municipal. Este entorno está compuesto por normas, organizaciones e instituciones informales que permiten consolidar la corrupción y hacer de ella el modo de funcionamiento válido. Los balances y contrapesos débiles son un problema persistente para combatir la corrupción, incluso en los países bien desarrollados, como lo han comprobado Erlingsson y otros (2008) en los municipios suecos, donde algunos actores hacen posible que la corrupción continúe sin perturbaciones y que se mantenga la impunidad.

*Sub-propuesta 4.a. Los balances y contrapesos son reglas de práctica, son formales e informales.* El análisis muestra que las reglas de B&C se debilitaron debido al bajo rendimiento de las autoridades y del contralor: "No hay nadie que haga cumplir las leyes, y las violan con impunidad."<sup>25</sup> Como explicó un empleado municipal: "el cumplimiento de los contratos no se vigila, no es conveniente que se vigilen. A la persona encargada de la supervisión (se le dice) que no se moleste, son amigos". En las compras y contrataciones no se cumplen los requisitos, "no se sigue ningún procedimiento, aunque hay una ley para cada procedimiento". Cada día la regulación aumenta, pero el cumplimiento disminuye... no se siguen las leyes. (Por ejemplo) este director está comprando (artículos) más caros, pero vas ante los adjudicadores y dicen que está comprando bien."<sup>26</sup>

Como explicó un empleado municipal: "los contrapesos están ausentes o debilitados." Por ejemplo, tanto la Ciudad A como la Ciudad B no tienen ningún sistema de carrera de la administración pública para garantizar la contratación y la gestión de personal adecuadas. En la encuesta realizada a los funcionarios públicos de la Ciudad B, (POS 2019) se les preguntó: "gracias a qué (razón) fueron contratados en el gobierno" alrededor del 80% declaró que fueron contratados por su "mérito" o "esfuerzo", lo que se espera debido a su alta deseabilidad social, sin embargo después de sacar esas respuestas, el análisis revela que el 44% declaró que fueron contratados gracias a un "amigo o un miembro de la familia", el 27% gracias a su "jefe" y el 11% gracias al alcalde. Adicionalmente, el 78,2% de todos los encuestados se identifican con el partido político en el poder; esta cifra aumenta al 90,1% para los mandos medios y al 98,2% para los mandos de alto nivel. Sostenemos que estas pautas de contratación y gestión de personal están estrechamente

---

<sup>25</sup> Empleado municipal.

<sup>26</sup> Empleado municipal.

relacionadas con la consolidación de la corrupción debido a su enfoque de clientela y a los niveles discrecionales que se otorgan a los directivos de alto nivel y a las autoridades políticas para obligar a los niveles inferiores de la burocracia a participar en esquemas de corrupción. Las diferentes lógicas bajo las cuales opera la corrupción en cada ciudad se reflejan en la gestión de personal. En la Ciudad B, el estilo dominante es el patronazgo controlado por el partido dominante. En la Ciudad A, aunque existe un patronazgo generalizado, en lugar de estar controlado por un partido dominante, la función de personal se utiliza para pagar las deudas de quien esté en el poder en ese momento o para responder a intereses externos específicos, como la delincuencia organizada.

*Sub-propuesta 4.b. Los balances y contrapesos son organizaciones; estas son internas y externas.* La unidad de la contraloría es un B&C interno y formal dentro del gobierno municipal. El reglamento estipula que los contralores municipales supervisan, controlan y evalúan las acciones preventivas y correctivas de los organismos e instrumentos municipales.<sup>27</sup> Tanto en la Ciudad A como en la Ciudad B, el contralor municipal es designado por el alcalde municipal, según lo establecido por las respectivas leyes de los estados que rigen los gobiernos municipales. Esta característica funciona para detener la corrupción sólo suponiendo que las autoridades políticas, el alcalde en este caso, no tiene participación o interés personal en todas o parte de las redes que actúan dentro del gobierno (Persson et al., 2013). Una suposición que, según los datos de la Ciudad A, no tiene fundamento. Los entrevistados señalaron sistemáticamente los esquemas de corrupción que implicaban y/o beneficiaban directa o indirectamente a alcaldes y exalcaldes. Algunos entrevistados negociaron directamente sobornos con los funcionarios de los alcaldes. Los exempleados también detallaron esquemas que beneficiaron directamente a las campañas políticas de los alcaldes o a los donantes de las campañas. En los últimos 15 años, por lo menos dos exalcaldes han sido sancionados oficialmente por esquemas relacionados con la corrupción, y uno fue acusado de blanqueo de dinero y vínculos con la delincuencia organizada, aunque posteriormente se retiraron los cargos. Además, los funcionarios de los alcaldes, como el tesorero municipal, el director de planificación municipal y el director de finanzas, destacan entre los empleados municipales sancionados en la página web de transparencia del municipio. En la Ciudad B, las entrevistas sugieren que el contralor sigue las pistas de la corrupción sólo cuando éstas se

---

<sup>27</sup> Leyes municipales.

contraponen al interés del alcalde, o con el fin de detener las observaciones críticas dentro de una situación altamente política.

Los B&C políticos se producen con la presencia de los regidores, que por ley participan en las decisiones estratégicas de los municipios, pero también mantienen el contrapeso político a las decisiones de los alcaldes. En los municipios mexicanos, las normas electorales tienden a asignar la presidencia y la mayoría de los escaños de regidores al partido con más votos (Meza, 2015; Meza, 2017), lo que debilita las funciones de los B&C del ayuntamiento municipal. Además, las entrevistas en la Ciudad A señalan sistemáticamente a los regidores como personas con intereses privados y electorales, que con frecuencia defienden los intereses de las grandes empresas del municipio o como miembros clave de las redes de corrupción, al ejercer su autoridad en contra del interés público. En el SOC (2019), el 74,8% y el 76,8% de los encuestados, respectivamente, declararon que ni los regidores ni los partidos políticos representan un contrapeso contra la corrupción.

Las autoridades de nivel estatal y federal que funcionan como B&C externos también podrían formar parte de redes de corrupción, lo que aumenta la impunidad, "Los funcionarios públicos robaron millones y están intactos... los jueces de nivel estatal y federal están involucrados, (esto) es una cadena de impunidad."<sup>28</sup> Según el ENCIG (2017), el sistema judicial ocupa el quinto lugar en cuanto a corrupción experimentada. Otros B&C externos incluyen organizaciones cívicas y privadas, como ONG, empresarios y periodistas. En respuesta a una pregunta sobre cuánto pensaban que estos actores denunciarían la corrupción, el siguiente porcentaje de encuestados en el SOC (2019) seleccionó "poco a nada": ONG (61,7%), empresarios (71%) y periodistas (45%). En general, las personas no denuncian la corrupción en la Ciudad A porque el 33% "cree que no vale nada", el 21% piensa que "tarda demasiado", el 15% por "miedo a las represalias" (SOC, 2019).

*Sub-propuesta 4.c. Los controles y equilibrios son actitudes, creencias y conocimientos.*

Los B&C externos son el conocimiento de los ciudadanos sobre las regulaciones locales. Las entrevistas mencionadas en las secciones anteriores han indicado la incertidumbre y la ambigüedad con que la mayoría de las personas experimentan el contacto con los procedimientos municipales. El SOC (2019) reveló que el 48% "no sabe nada sobre las regulaciones municipales", mientras que

---

<sup>28</sup> Empleado municipal.

el 39% "sabe muy poco". Esto confirma la debilidad de este tipo especial de B&C en la Ciudad A. Por otra parte, la gente está tan acostumbrada a los procedimientos corruptos que las actitudes se forman en consecuencia: El 51% "está muy de acuerdo" en que "es normal dar una mordida"; el 49,6% que "el que no tranza, no avanza"; el 47,6% que "sobornar a veces es la única manera de hacerlo"; el 38,5% que "a veces es justificable dar un soborno". En cuanto a las actitudes, los ciudadanos de la Ciudad A parecían haber aceptado las reglas del juego, pero incluso estas actitudes tienen matices. El SOC (2019) pidió a los encuestados que eligieran lo que piensan que otras personas deben hacer en caso de insatisfacción con los servicios del gobierno. Se presentaron diferentes opciones. "Jugar con el sistema usando un informante que pueda abogar por sus intereses", fue una de las opciones. Los resultados sugieren que esta es la opción preferida en la Ciudad A (31% en promedio). Además, la población migrante de la Ciudad A es extraordinariamente alta y hay una falta de sentido de comunidad.<sup>29</sup> También existe una percepción negativa sobre los desarrolladores urbanos que ayuda a justificar las acciones corruptas contra ellos, "ellos ganan millones y no pagan impuestos, los malos son los dueños de las empresas, déjenlos pagar (con la corrupción)".<sup>30</sup>

### **Discusión y conclusión: Consolidación de la corrupción en los gobiernos municipales.**

La corrupción se define como el uso de recursos públicos en beneficio del interés propio, pero la pregunta es: ¿por qué y cómo se consolida? Nuestro análisis proporciona un marco analítico fundamentado para comprender la consolidación de la corrupción en los gobiernos locales; identificando las condiciones que llevan a la corrupción a convertirse en dominante y establecer las reglas del juego. En nuestro marco, tratamos de conectar la corrupción diádica y de mercado, que consideramos sintomáticas, con tipos de corrupción más profundos y sistemáticos.

La consolidación de la corrupción es un proceso abarcador, que afecta a la acción gubernamental al influir en el comportamiento de un grupo amplio y variado de personas de manera perjudicial y en contradicción con el interés público. Ocurre a través de redes que son dinámicas y maleables dependiendo de los procedimientos y el entorno. Para que las redes

---

<sup>29</sup> Miembro de la sociedad civil.

<sup>30</sup> Empresario.

involucradas en la corrupción actúen de manera eficiente y efectiva, deben cumplirse ciertas condiciones. En primer lugar, la organización o las organizaciones de la red deben establecer mecanismos que integren el comportamiento individual con un movimiento coordinado (Yu et al., 2018). Esos mecanismos entrañan incentivos individualizados, como beneficios y sanciones, pero también podrían incluir la obtención de lealtad utilizando medios sociales de coacción (por ejemplo, Graeff, 2005). Los medios sociales como la presión de los compañeros podrían obligar o persuadir a las personas a cumplir los requisitos de las redes. En segundo lugar, organizar la red con impunidad requiere otros dos elementos: opacidad y un conjunto débil de balances y contrapesos. La opacidad es necesaria para que la red funcione por debajo del radar. Se logra por varios medios, entre ellos la falta de transparencia, la ambigüedad jurídica y la incertidumbre, y ejerciendo el tipo de discreción burocrática que favorece los intereses privados o del grupo. Cuando la opacidad falla y el desempeño de la red queda expuesto al público, la debilidad de los balances y contrapesos permite a los miembros de la red anular las sanciones legales o detener un nuevo escrutinio que otorga altos niveles de impunidad (Erlingsson et al., 2008). De acuerdo con esto, los ciudadanos en general, pero también otros foráneos de la red, notan cómo los modos de operación corruptos pueden superar con éxito cualquier sanción moral y legal para convertirse en las nuevas reglas del juego. Una vez que este arreglo se convierte en una cultura, entonces afecta a la gobernanza general al integrarse en los procesos políticos, enraizando otros conjuntos de instituciones que no tratan genuinamente de promover el interés público, lo que conduce a la consolidación de la corrupción.

## Bibliografía

- Ades, A., & Di Tella, R. (1996). The causes and consequences of corruption: A review of recent empirical contributions. *IDS Bulletin*, 27(2).
- Ades, A., & Di Tella, R. (1997). The new economics of corruption: A survey and some New Results. *Political Studies*, XLV, 496–515.
- Arellano Gault, D. (2016). Corrupción como proceso organizacional: Comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 1–17. doi:10.1016/j.cya.2016.01.005
- Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52.
- Ashworth, R. E., McDermott, A. M., & Currie, G. (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29, 318–333. doi:10.1093/jopart/muy057
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latin American Research Review*, 35, 55-81.

- Bauhr, M. (2017). Need or greed? Conditions for collective action against corruption. *Governance*, 30, 561–581. doi:10.1111/gove.12232
- Beeri, I., & Navot, D. (2013). Local political corruption: Potential structural malfunctions at the central – local , local – local and intra-local levels. *Public Management Review*, 15, 37–41. doi:10.1080/14719037.2012.707682
- Benito, B., Guillamón, M.-D., Ríos, A.-M., & Bastida, F. (2019). Do the illegal and legal rents of politicians affect municipal election outcomes? Empirical evidence. *Local Government Studies*, 45, 546–568. doi:10.1080/03003930.2019.1585816
- Berkovich, I. (2016). The Corrupted industry and the “wagon-wheel effect”: A cross-country exploration of the effect of government corruption on public service effectiveness. *Administration and Society*, 48, 559–579. doi:10.1177/0095399715607287
- Bozeman, B., Molina, A. L., & Kaufmann, W. (2018). Angling for sharks, not pilot fish: deep corruption, venal corruption, and public values failure. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1, 5–27. doi:10.1093/ppmgov/gvx002
- Bukuluki, P. (2013). “When I steal, it is for the benefit of me and you”: Is collectivism engendering corruption in Uganda? *International Letters of Social and Humanistic Sciences*, 5, 27–44. doi:10.18052/www.scipress.com/ILSHS.5.27
- Burges, S. (2019). Corruption in Latin America: How politicians and corporations steal from citizens. *International Affairs*, 95, 752–753. doi:10.1093/ia/iiz073
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (1997). The resources of corruption: Some reflections from the Italian Case. *Crime, Law and Social Change*, 27, 231–254.
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- de Vaal, A. & Ebben, W. Institutions and the relation between corruption and economic growth. *Review of Development Economics* 15, 108-123. doi: [10.1111/j.1467-9361.2010.00596.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2010.00596.x)
- Doig, A. (2014). Roadworks ahead? Addressing fraud, corruption and conflict of interest in English local government. *Local Government Studies*, 40, 670–686. doi: 10.1080/03003930.2013.859140
- Dowley, K. M. (2006). Local government transparency in East Central Europe. *Local Government Studies*, 32, 563–583. doi:10.1080/03003930600896152
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14, 532–550.
- Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: What are they? *Strategic Management Journal*, 21, 1105–1121. doi:10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E
- Erlingsson, G. O., Bergh, A., & Sjölin, M. (2008). Public corruption in Swedish Municipalities - Trouble looming on the horizon? *Local Government Studies*, 34, 595–608. doi:10.1080/03003930802413780
- Erlingsson, G. O., Lundåssen S. W. (2019) When state-level institutions cannot tell the whole story: An inquiry into municipal variations in quality of government. *Governance*, 2 1–19. doi:10.1111/gove.12463
- Evans, T. (2015). Street-level bureaucracy, management and the corrupted world of service. *European Journal of Social Work*, 19, 602–615. doi:10.1080/13691457.2015.1084274
- Fan, C. S., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93, 14–34. doi:10.1016/j.jpubeco.2008.09.001
- Ferrer, S. (2019). Responsibility attribution for corruption scandals. *Local Government Studies*, 1–22. doi:10.1080/03003930.2019.1583560
- Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83, 325–345. doi:10.1016/S0047-2727(00)00158-4
- Graaf, G. De. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31, 39–86.
- Graaf G., de, & Huberts, L. W. J. C. (2008). Portraying the nature of corruption: Using an explorative case-study design. *Public Administration Review*, 68, 640-653.
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, 34, 87–96. doi:10.1016/j.polsoc.2015.04.001
- Graycar, A., & Villa, D. (2011). The Loss of Governance Capacity through Corruption. *Governance: An*



- International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 24, 419–438.
- Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22, 375–402.
- Gupta, A. (2005). Narratives of corruption. *Ethnography*, 6, 5–34. doi:10.1177/1466138105055663
- Hamilton, D. K. (2010). Patronage in Illinois: The political subjugation of public administration. *Review of Public Personnel Administration*, 30, 137–165. doi:10.1177/0734371X09360851
- Hendren, K., Luo, Q. E., & Pandey, S. K. (2018). The state of mixed methods research in public administration and public policy. *Public Administration Review*, 78, 904–916. doi:10.1111/puar.12981
- INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.
- Ionita, S. (2005). Money for our people? Decentralisation and corruption in Romania: The case of the equalisation, infrastructure and pre-university education funds. *Public Administration and Development*, 25, 251–267.
- Jancsics, D. (2019). Corruption as resource transfer: An interdisciplinary synthesis. *Public Administration Review*, 79, 523–537. doi:10.1111/puar.13024
- Jancsics, D., & Jávó, I. (2012). Corrupt governmental networks. *International Public Management Journal*, 15, 62–99. doi:10.1080/10967494.2012.684019
- Jávó, I., & Jancsics, D. (2016). The role of power in organizational corruption: An empirical study. *Administration and Society*, 48, 527–558. doi:10.1177/0095399713514845
- Jiménez, F., García-Quesada, M., & Villoria, M. (2014). Integrity systems, values, and expectations: Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish *Local Governments*. *International Journal of Public Administration*, 37, 67–82. doi:10.1080/01900692.2013.836666
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2007). Governance indicators: Where are we, where should we be going? (No. Policy Research Working Paper 4370). *The World Bank Research Observer*, 23. doi:10.1093/wbro/lkm012
- Kaufmann, Daniel, & Siegelbaum, P. (1996). Privatization and corruption in the transition economies. *Journal of International Affairs*, 50, 1–31. doi:10.2307/24357625
- Kristin Sissener, T. (2001). *Anthropological perspectives on corruption* (No. WP 2001:5).
- Kwon, I. (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 765–794. doi:10.1093/jopart/mus062
- Lambsdorff, J. G. (1999). *Corruption in empirical research—a review*. *Transparency International, processed*.
- Lederman, D., Loayza, N. V., & Soares, R. R. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics & Politics*, 17, 559–576.
- Lessmann, C., & Markwardt, G. (2010). One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*, 38, 631–646. doi:10.1016/j.worlddev.2009.11.003
- Masters, A. B., & Graycar, A. (2016). Making corruption disappear in local government. *Public Integrity*, 18, 42–58. doi:10.1080/10999922.2015.1093400
- Méon, P.G., & Sekkat, K. (2005). Does corruption grease or sand the wheels of growth. *Public Choice*, 122, 69–97.
- Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption : What we know and what we don't. *Public Administration*, 96, 276–285. doi:10.1111/padm.12404
- Muñoz, J., Anduiza, E., & Gallego, A. (2016). Why do voters forgive corrupt mayors? Implicit exchange, credibility of information and clean alternatives. *Local Government Studies*, 42, 598–615. doi:10.1080/03003930.2016.1154847
- Olver, C. (2018). Patronage and politics in a South African city: a case study of Nelson Mandela Bay. *Area Development and Policy*, 3, 275–292. doi:10.1080/23792949.2018.1440971
- Pérez-Chiqués, E. & Meza, O. (forthcoming). Trust-based Corruption Networks: A Comparative Analysis of Two Municipal Governments, *Governance*, DOI: 10.1111/gove.12554
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26, 449–471. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2019). Getting the basic nature of systemic corruption right: A reply to Marquette and Peiffer. *Governance*, 32, 799–810. doi:10.1111/gove.12403
- Pianezzi, D., & Grossi, G. (2018). Corruption in migration management: A network perspective. *International*



- Review of Administrative Sciences. doi:10.1177/0020852317753528
- Plaček, M., Půček, M., & Ochrana, F. (2018). Identifying corruption risk: A comparison of Bulgaria and the Czech Republic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21, 366-384. Doi:10.1080/13876988.2018.1472473
- Prasad, M., da Silva, M. B. M., & Nickow, A. (2019). Approaches to corruption: A synthesis of the scholarship. *Studies in Comparative International Development*, 54, 96-132.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10, 201-220.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences and reform*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption? *Third World Quarterly*, 35, 737-752. doi:10.1080/01436597.2014.921424
- Sancino, A., Sicilia, M., & Grossi, G. (2018). Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. *International Review of Administrative Sciences*, 84, 785-802. doi:10.1177/0020852316675944
- Saz-Carranza, A., & Ospina, S. M. (2011). The behavioral dimension of governing interorganizational goal-directed networks—Managing the unity-diversity tension. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 327-365. doi:10.1093/jopart/muq050
- Scott, J. C. (1999). Handling historical comparisons cross-nationally. In *Political corruption: A Handbook*, ed. Heidenheimer, A., Johnston, M., & LeVine, V.T.. New Brunswick: Transaction, 123-136.
- Shah, A. (2006). *Corruption and decentralized public governance* (No. Working Paper 3824). World Bank Policy Research.
- Stokes S.C. 2005. Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *Am. Polit. Sci. Rev.* 99,315-25.
- Strach, P., Sullivan, K., & Pérez-Chiqués, E. (2019). The Garbage Problem: Corruption, Innovation, and Capacity in Four American Cities, 1890-1940. *Studies in American Political Development*, 33, 209-233. doi:10.1017/S0898588X19000087
- Transparency International. (2001). *Global Corruption Report 2001*. doi:10.5860/choice.42-2452
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244. doi:10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418
- Ugalde, V. (2018). La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes. *Gestión y Política Pública*, 27, 281. doi:10.29265/gypp.v27i3.461
- United Nations. *United Nations Convention Against Corruption*, 43 International Legal Materials § (2004). Vienna and New York. doi:10.1017/s002078290000975x
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S., & Srivastava, M. (2006). Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India. *World Development*, 34, 1922-1941. doi:10.1016/j.worlddev.2005.11.024
- Warburton, J. (2013). Corruption as a social process: From dyads to networks. In P. Larmour & N. Wolanin (Eds.), *Corruption and Anti-Corruption*. ANU Press.
- Yu, K. H., Kang, S. D., & Rhodes, C. (2018). The partial organization of networked corruption. *Business and Society*. 0, 1-33. doi:10.1177/0007650318775024

