

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CONSOLIDACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL MUNICIPIO DE LOS CABOS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

VICTORIA SOFÍA RAMÍREZ SÁNCHEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. OLIVER MEZA CANALES

“Este trabajo fue realizado en el marco del Fellowship Iceberg del Proyecto de Investigación Consolidación de la Corrupción en procesos de política pública en gobiernos subnacionales Conacyt-ciencia de frontera convocatoria 2019 no.171514”

Hasta el infinito y más allá.

-Buzz Lightyear

Agradecimientos

A mis papás, por su apoyo a lo largo de estos 4 años. Que a pesar de la distancia sus palabras me guiaron.

A mi hermano, por las risas y momentos divertidos que hemos compartido.

A mis abuelas, por las pláticas, comidas y enseñanzas.

A mis abuelos y todos los momentos que pude compartir con ellos.

A mi asesor de tesina, por guiarme en este último proyecto de mi licenciatura.

A mis lectoras, y los comentarios que me permitieron mejorar este trabajo de investigación.

A mis amigos y compañeros de licenciatura, por todas las grandes experiencias que vivimos juntos.

A Boris y su incondicional compañía.

A mí, por los retos superados y los que vienen.

Índice

Dedicatoria	i
Agradecimientos	ii
Índice	iii
Resumen	iv
Abstract	v
Introducción	1
CAPÍTULO I. Marco teórico	4
Redes y actores.....	5
Mecanismos organizacionales.....	6
Opacidad.....	7
Contrapesos	8
CAPÍTULO II. Metodología	9
Búsqueda sistemática de notas de periódico	9
Entrevistas	11
CAPÍTULO III. Resultados	14
Notas de periódico.....	14
Entrevistas	21
CAPÍTULO IV. Discusión y conclusión	26
Referencias	30
Apéndices	32
Apéndice A. “ <i>Rapport</i> ”	32
Apéndice B. Guión de entrevista.....	33

Resumen

Objetivo: Esta tesis explora cómo la corrupción se ha establecido en el gobierno municipal de Los Cabos, Baja California Sur, en los últimos seis años. Para conocer esto, se aplicó el marco lógico de consolidación de la corrupción. Este marco proporciona 4 dimensiones, las cuales permitieron observar las condiciones existentes que favorecen el desarrollo de redes dentro de los gobiernos locales, las cuales buscan satisfacer intereses privados. Las dimensiones son las siguientes: 1) redes y actores; 2) mecanismos organizacionales; 3) opacidad y 4) balances y contrapesos (Meza y Pérez-Chiqués 2020).

Metodología: Se realizó una búsqueda sistemática de notas en periódicos digitales de Los Cabos. En esta búsqueda se identificaron notas relevantes y actores clave para la investigación. Se contactaron y entrevistaron a estos actores. Durante las entrevistas se realizó solo una pregunta, esto con el propósito de permitir a los entrevistados que se expresaran sin ninguna interrupción por parte del entrevistador. Solo se intervendría en caso de que la entrevista se estuviese desviando de tema. En esta situación el entrevistador realizaría alguna pregunta relacionada con las 4 dimensiones del marco analítico.

Resultados: Derivado de la investigación se encontró que el municipio de Los Cabos favorece actos de corrupción. Los funcionarios formaron redes con actores de su plena confianza a través de nepotismo o favoritismo. En repetidas ocasiones las adjudicaciones para proyectos locales se realizaban de forma directa, omitiendo todo tipo de reglamentación. Varios funcionarios a lo largo de los años han beneficiado sus bolsillos a expensas del erario. Y la Contraloría que debía fungir como contrapeso, comúnmente se encontraba debilitada por el mismo presidente municipal y otros funcionarios.

Conclusiones: La corrupción es un fenómeno que se replica año con año, y dada la poca madurez de las instituciones democráticas mexicanas, son proclives a ser manipuladas por intereses privados. El municipio de Los Cabos no es la excepción.

Abstract

Objective: this dissertation explores how corruption has been established in the municipal government of Los Cabos, Baja California Sur, in the last six years. To learn more about it, we applied the *Corruption Consolidation Framework*. The framework establishes 4 dimensions which allow to observe the existent conditions that favor the development of networks that seek to satisfy its own interests. The dimensions are: 1) actors and networks; 2) organizational mechanisms; 3) opacity and 4) checks and balances (Meza y Pérez-Chiqués 2020).

Methodology: we made a systematic search in different digital newspapers of Los Cabos. In this search we identify relevant news and key actors for the investigation. These actors were contacted expecting to interview them. The interview consisted of only one question so that the interviewees could develop their answers without any interruptions. Only the interviewer would interrupt in case the interview was deviating from the original theme. In this situation a question related to the four dimensions was made.

Results: from the investigation we found out that the municipality of Los Cabos encourages acts of corruption. The public servers form networks with actors that were of their own trust, all this by committing acts of nepotism and favoritism. In many occasions the assignments for different projects were made by direct choice without any proper process, and omitting any reclamation about this matter. The comptroller, which in theory should work as a counterweight, constantly was weakened by the mayor and other public servers.

Conclusion: corruption is a phenomenon that replicates year by year and due to the lack of mature democratic institutions, the municipalities and its governments are vulnerable to being manipulated by actors that belong to the private sector. The case of Los Cabos is not the exception.

Introducción

Los programas públicos que se implementan en México y que pretenden atender la corrupción en los distintos niveles de gobierno no se han caracterizado por ser exitosos o en ofrecer resultados positivos en la administración pública. El problema radica en que estos programas parten de definiciones erróneas de corrupción y que no son aplicables en todos los contextos en donde se deben implementar. De aquí la importancia de partir de una correcta definición de corrupción que sea capaz de adaptarse a cada contexto, y entender cómo es que la corrupción surge y prevalece en los gobiernos.

El municipio de Los Cabos, ubicado en el estado de Baja California Sur, no es la excepción. A pesar de los esfuerzos estatales y municipales en la implementación de programas dirigidos a atender la corrupción en este municipio, aún perdura. Datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, en específico los datos para Baja California Sur (BCS) muestran que: la corrupción es el tercer problema detectado en el estado, con un 48.4% del total de los hogares encuestados correspondiente a BCS. También se percibe que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en el estado, con un 76.2% de los hogares encuestados en BCS. Y, por último, la percepción de la corrupción en los gobiernos municipales es detectado por el 68.4% de los hogares en BCS. Por lo que la corrupción es un problema que aún se debe atender en el estado y en municipio de Los Cabos.

Aunado a que la economía de este municipio depende principalmente de un sector económico muy claro y fuerte, por lo que se espera que su gobierno municipal sea susceptible a la captura por uno o diversos actores que buscan beneficiarse de los recursos disponibles.

Para brindar mayor contexto sobre el sector económico de Los Cabos se proporcionan los siguientes datos. En 1976, el municipio se declaró un Centro Integralmente Planeado. El propósito de este era activar la economía de ciudades que tenían características para el

potencial turístico. A partir de ese año el desarrollo turístico del municipio se impulsó a gran escala. Actualmente cuenta con instalaciones náuticas descritas como de primer nivel con la capacidad de recibir hasta 1000 embarcaciones; también se puede practicar la pesca deportiva, y el golf en los más de 10 campos dentro de los grandes complejos hoteleros. En 2019 las actividades económicas de Los Cabos, relacionadas al turismo, generaron el 40% del Producto Interno Bruto del estado de Baja California Sur¹.

El autor Gjalt de Graaf, en su artículo *Causes of corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption*, demuestra la importancia de conocer las causas de la corrupción, no solo teóricamente, también empíricamente. Es decir, estudiar casos particulares de corrupción de la zona que se quiere atender y cómo es que estos surgen en primer lugar. “*The more we know about the causes of corruption, the better we can decide which policy instruments to use to combat corruption*” (De Graaf, 2007).

Una aproximación al estudio de la corrupción que complementa y contribuye a un análisis contextual como el que propone De Graaf, es el de David Jancsics e István Jávör. Estos autores proponen el estudio de la corrupción a partir de las organizaciones, conociendo las experiencias de las personas que se encuentran en estas y que participan en actos corruptos, o que son cercanas a estos (Jávör y Jancsics, 2016). Destacan la importancia de las organizaciones y los recursos con los que estas cuentan, los cuales se intercambian. Estos recursos pueden variar, no solo el dinero se intercambia en interacciones corruptas, también puede ser asignación de proyectos; influir en los procesos de selección; acelerar, alentar o manipular procesos administrativos (Jávör y Jancsics, 2016).

Siguiendo esta lógica en la que se necesita entender el contexto y los elementos que originan y permiten que la corrupción prevalezca, este trabajo de investigación utiliza el marco teórico *Corruption Consolidation Framework* para estudiar el caso del municipio de Los Cabos. Este permite analizar los elementos que favorecen la consolidación de la corrupción a nivel municipal, utilizando cuatro dimensiones en las que se clasifican estos. La primer dimensión, redes y actores, identifica los actores que participan, desde funcionarios públicos, empresarios, asociaciones civiles, entre otros. La segunda dimensión, mecanismos

¹ Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad

organizacionales, los cuales alientan cierto comportamiento en las redes corruptas. La tercera dimensión, opacidad, identifica de donde proviene la poca transparencia y que otros elementos aportan a esta circunstancia. La cuarta y última dimensión, contrapesos, se refiere a aquellas organizaciones que deberían vigilar y señalar las malas prácticas de los funcionarios, pero por alguna razón no cumplen con estas tareas.

El objetivo de esta tesina es conocer el contexto bajo el cual se desarrollan las prácticas corruptas en Los Cabos. El *Corruption Consolidation Framework* brinda un marco integral que permite unir las distintas piezas y construir una imagen amplia pero detallada de la corrupción en este municipio.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se discute con mayor detalle el marco teórico y cada una de las dimensiones en las que se basa esta investigación. En la segunda sección se explica la metodología utilizada para obtener la información. En la tercera dimensión se describen los resultados obtenidos durante las entrevistas y análisis de notas de periódico. Y en la cuarta y última sección se ofrece la discusión y conclusión de los resultados.

Capítulo I

Marco teórico

Esta investigación se basa en el marco analítico *Corruption Consolidation Framework*, propuesto por. En este se presentan 4 dimensiones desde las que se estudia y comprende cómo se consolida la corrupción en gobiernos municipales, entendiendo el contexto en el que suceden las prácticas corruptas. Este marco permite analizar individualmente cada una de las dimensiones para luego entenderlas en conjunto y construir una imagen amplia de cómo y por qué los actos corruptos suceden y seguirán sucediendo en los gobiernos municipales. Y como es que la corrupción establece las reglas del juego dentro de la dinámica municipal. La ventaja que el marco ofrece es la capacidad de analizar las circunstancias y contextos de cada uno de los gobiernos municipales en los que se aplica éste.

El marco analítico toma en cuenta las dinámicas organizacionales, prácticas administrativas y actores con gran poder que juegan un papel clave en la consolidación de la corrupción. Pero antes de describir cada una de las dimensiones y sus componentes, es importante definir corrupción y consolidación de la corrupción.

La definición de corrupción que brinda el marco es la siguiente “(...) 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” (Meza y Perez-Chiqués,2020). Y consolidación de la corrupción “(...) nivel de estabilidad alcanzado por los procesos de corrupción auto sostenible y difícil de revertir” (Meza y Perez-Chiqués,2020).

Partiendo de estas definiciones a continuación se explican cada una de las dimensiones que se establecen en el *Corruption Consolidation Framework (CCF)*.

2.1 Redes y actores

La primera dimensión es la de redes y actores. Esta identifica qué actores participan en las prácticas corruptas. Desde funcionarios de altos niveles hasta funcionarios de nivel calle. Estos últimos son quienes mayor contacto tienen con los ciudadanos. Las redes permean los distintos niveles de jerarquía integrando a diversos actores que buscan beneficiarse a expensas de los recursos públicos. Estas no suelen tener un tamaño determinado pues se integrarán a tantos actores sea necesario para permitir y continuar con las prácticas corruptas.

Los actores que pertenecen a las redes existentes dentro de los gobiernos municipales no solo son funcionarios públicos, también interactúan actores del sector privado. Estos buscan participar en acuerdos informales y ser beneficiados. Un ejemplo de esta interacción suelen ser las adjudicaciones directas de proyectos a ciertas empresas, basadas en estos acuerdos y relaciones informales.

El CCF menciona que las personas de negocios y los empresarios tienen una gran influencia en las decisiones gubernamentales en algunos contextos municipales. El caso analizado en esta investigación no fue la excepción. En los siguientes capítulos se hablará más al respecto.

Otro punto que se establece en el marco respecto a esta dimensión es que la dinámica bajo la cual funcionan las redes depende del contexto en el que se desarrollan. Por ejemplo, si en el municipio hay una actividad económica predominante, las redes, muy probablemente, estén motivadas para favorecer y facilitar los proyectos relacionados a esa actividad. Por ejemplo, el caso de esta investigación es el del municipio de Los Cabos cuya actividad económica predominante es el turismo, y cuyas redes operan en torno a esta.

Las redes y actores son quienes ejercen los mecanismos organizacionales que favorecen las prácticas. A continuación, se describirá esta dimensión.

2.2 Mecanismos organizacionales

Los mecanismos de integración organizacional son aquellos que promueven dentro de las redes y en cada uno de los actores ciertos comportamientos y conductas que favorecen los actos corruptos. Una vez que se establecen estas instituciones o reglas del juego, dentro de las redes se crean ciertas expectativas de comportamiento. Se espera que cada uno de los integrantes de las redes actúen en favor de los intereses grupales.

Es importante que estos mecanismos sean capaces de permear a cada uno de los actores. Siempre existe el riesgo de que alguno de ellos denuncie las malas prácticas de la red a la que pertenece una vez que ya no le convenga. De aquí la importancia de la cohesión entre los miembros y el objetivo de la red. Incluso en algunas ocasiones las redes se configuran de cierto modo para integrar a funcionarios públicos, empresarios y distintos actores que sean relevantes para el cumplimiento de los actos corruptos.

Algunos de los mecanismos que se ejercen dentro de las redes son lealtad, nepotismo, amiguismo, complicidad, extorsión, omisión (Perez-Chiqués y Meza, 2021). Estos favorecen el actuar de los integrantes de las redes, y hasta cierto punto controlar su comportamiento para asegurarse de que no se desviarán de su objetivo.

También existe otro mecanismo que es ejercido por las redes. A diferencia de los que se describen en el párrafo anterior, este obliga a ciertos actores a ser parte de la red y a actuar de cierta forma. De no hacerlo se enfrentaría a las consecuencias negativas de no participar. Este mecanismo es el de amenaza. Se ejerce cuando un actor cuya participación en un acto corrupto es importante, pero este no quiere participar por voluntad propia por lo que se le obliga a actuar de acuerdo con los intereses de la red.

2.3 Opacidad

La falta de transparencia en los gobiernos municipales facilita las malas prácticas. Altos grados de opacidad representan grandes ventanas de oportunidad o lagunas legales en las cuales las redes pueden actuar sin ser castigados, aunado a la existencia de contrapesos debilitados. Los altos niveles de opacidad pueden ser provocados por distintas circunstancias, leyes ambiguas, incertidumbre en los procesos, poca transparencia en los procesos gubernamentales y la participación de funcionarios públicos en redes y acciones corruptas. A continuación, se describirán cada una de estas circunstancias.

Se entiende por leyes ambiguas a aquellas que son poco claras o específicas en cierta materia. Ya sea que la redacción sea confusa y/o poco precisa, que lo escrito en la ley se contradiga consigo misma, vocabulario incorrecto. Provocando que la materia en la que se pretende regular haya espacios para actuar con discrecionalidad y de acuerdo con los criterios que se crean convenientes. Esta ambigüedad puede ser creada intencionalmente, es decir desde que se propone o modifican ciertas leyes y así propiciar espacios discrecionales.

Aunado a la ambigüedad de las leyes, la incertidumbre de los procesos abre un espacio para que los actores ejerzan su discreción. Si no hay claridad en la serie de pasos que se deben de seguir para llevar a cabo algún proyecto, existe la posibilidad de que se actúe en beneficio de los intereses involucrados.

La poca transparencia en los procesos gubernamentales denota que el actuar de ciertos funcionarios públicos no es del todo público. La rendición de cuentas no es una prioridad dentro de los gobiernos con altos niveles de opacidad. Por lo que dar a conocer los procesos y acciones que suceden dentro de los gobiernos municipales no se considera una obligación a pesar de ser servidores públicos.

Y por último la participación de oficiales públicos en redes con finalidades corruptas. Una vez que los intereses de los funcionarios públicos se encuentran fuera del servicio a los ciudadanos y buscan satisfacer los propios, la manipulación es una gran herramienta. Manipular procesos, manipular a otros funcionarios, manipular las leyes y demás, para su beneficio y el de la red.

2.4 Contrapesos

Los contrapesos son organizaciones que tienen el propósito de regular y vigilar las acciones de los funcionarios públicos, asegurarse de que los recursos se utilicen correctamente y que el personal actúe dentro de lo establecido en las leyes. Los contrapesos se representan de 3 formas, a través de organismos formales, reglamentación y ciudadanía. Algunos ejemplos de estos contrapesos son las contralorías, procedimientos de adquisiciones, recursos humanos y el ambiente social en el que se desarrolla. Sin embargo, una condición importante que debe existir para que las redes y actores puedan actuar a su conveniencia son los contrapesos débiles y fáciles de manipular.

Por ejemplo, en el caso de los organismos formales como lo es la contraloría, una forma de debilitamiento es despedir al contralor cuando este sí vigila y regula las acciones del presidente municipal. Este fue el caso de la contraloría de Los Cabos, en el que se le exigió la renuncia a este funcionario. En los siguientes capítulos se describe con mayor detalle este caso.

En el caso de la reglamentación lo más sencillo para que este no funja como contrapeso es ignorarla. “Si no lo veo, no existe”. Esto puede ser tan sencillo como que los funcionarios ignoren las reglas que regulan y vigilan su comportamiento y así permitirse actuar de acuerdo con sus intereses y beneficios. Aunado a que quienes hacen valer la reglamentación, es decir los jueces, también son debilitados o manipulados.

Y por último la ciudadanía. Sus acciones están guiadas por los contextos en los que se desarrolla y el conjunto de creencias, valores y conocimientos que adquiere. Este mismo contexto es el que guía a la ciudadanía a actuar y denunciar lo que cree incorrecto. En este contrapeso existen dos grupos de ciudadanos, los organizados y los no organizados. Los del primer grupo se refieren a las asociaciones civiles o grupos avocados a un tema. Y el segundo se puede identificar como el resto de la ciudadanía. Este contrapeso también puede ser debilitado por las autoridades municipales.

Capítulo II

Metodología

La metodología de esta investigación se divide en dos secciones. Para recabar la información necesaria para comprender cómo es que la corrupción en el gobierno municipal de Los Cabos persiste, primero se realizó una búsqueda sistemática de notas de periódico en medios locales de Los Cabos. En la segunda parte, se llevaron a cabo entrevistas a informantes clave. El periodo de análisis es desde el año 2016 hasta 2020. A continuación, se describirán con detalle los pasos que se siguieron en cada uno de los acercamientos metodológicos.

2.1 Búsqueda sistemática de notas de periódico

En esta primera sección de la investigación se utilizó la herramienta de búsqueda Google para poder encontrar los periódicos electrónicos de relevancia en el municipio de Los Cabos. Se utilizó el término “periódicos digitales Los Cabos” y el buscador arrojó 650,000 resultados. Las primeras dos páginas del buscador mostraban resultados de interés para la investigación, a partir de la tercera página los enlaces que se mostraban no tenían relación con el término de búsqueda. Por lo que se tomaron 16 enlaces que mostraban ser de utilidad. Sin embargo, cuando se visitaron algunos de los enlaces se descartaron debido a que no cumplían con las siguientes características: no publicaban noticias de algún tipo y no contaban con un buscador en el que se pudieran ingresar las palabras clave. A continuación, se enlistan los nombres de los 12 periódicos digitales que se determinaron cumplían con las dos características previamente mencionadas: Tribuna de los Cabos; Peninsular Digital; El Mundo Digital BCS Noticias; Diarios El Independiente; El Sudcaliforniano; BCS Noticias;

El Informante BCS; Colectivo Pericú; MetropoliMx; Periódico La Voz de Los Cabos; Más Noticias BCS; NBCS Noticias.

Una vez que se seleccionaron los periódicos, se determinaron las palabras clave que se utilizaron en los buscadores de cada uno de los periódicos digitales. Las palabras clave son las siguientes: corrupción Los Cabos; corrupción local Los Cabos; y corrupción municipal Los Cabos. De los 12 periódicos en los cuales se inició la búsqueda, solo 7 arrojaron resultados. Es decir, cuatro periódicos, al ingresar las palabras clave en su buscador no arrojaban ninguna nota, por lo que fueron descartados. Siendo Tribuna de Los Cabos, El Mundo Digital, Peninsular Digital, Diario El Independiente, El Informante BCS, El sudcaliforniano y NBCS noticias los que si arrojaron notas. Con un total de 32 notas se inició el análisis.

Se procedió a leer cada una de ellas. El marco teórico permitió identificar y clasificar en las 4 dimensiones cada uno de los elementos que favorecen la consolidación de la corrupción. A la par de la lectura de cada una de las notas, se vació la información identificada en cada una de ellas en un Excel, en un formato de base de datos.

La base de datos que se creó en Excel contiene los siguientes apartados: Periódico digital del que proviene la nota, resumen, fecha de publicación, enlace del sitio donde se obtuvo la nota. Después una sección específica relacionada con las 4 dimensiones del marco teórico.

En relación con la primera dimensión: redes y actores. Se generaron cinco subtítulos, los primeros dos llevan por título Política 1 y Política 2. Para vaciar la información en estas columnas, se tuvo que identificar la(s) política(s) de las que se habla en las notas de periódicos. Por ejemplo: políticas relacionadas al turismo, sobre construcción, en relación con transparencia, de seguridad, vialidad y licitaciones. Las otras 3 columnas llevan por subtítulo Actores 1, Actores 2 y Actores 2. En estas se identificaron los actores y el puesto al que pertenecían dentro del gobierno municipal o en su caso si eran empresarios o integrantes de alguna asociación civil. Algunos actores que fueron identificados son: regidores, presidenta municipal, oficial mayor, secretario general, empresario, tesorero municipal, periodistas, entre otros.

En relación con la segunda dimensión, mecanismos organizacionales, los subtítulos de esta dimensión llevan el nombre de Mecanismo 1, Mecanismo 2 y Mecanismo 3. Se identificaron los mecanismos organizacionales que favorecían los actos de corrupción. Por ejemplo: extorsión, complicidad, nepotismo, acuerdos informales, favoritismo, omisión y amiguismo.

Sobre la tercera dimensión: opacidad. Los subtítulos de esta dimensión se identificaron como Opacidad 1, Opacidad 2, Opacidad 3. El propósito de estas columnas era identificar qué situaciones favorecían la falta de claridad y transparencia en ciertas acciones que se presentaron dentro del gobierno municipal de Los Cabos o entre éste y algún grupo de empresarios, ciudadanos o sociedad civil. Para estos subtítulos se utilizaron o identificaron los siguientes términos: leyes ambiguas, incertidumbre y poca transparencia.

Y, por último, la cuarta dimensión: contrapesos. El punto en esta dimensión era identificar en las notas de periódico el contrapeso que no funcionaba de forma correcta y permitía los actos de corrupción. Esta dimensión tiene 3 subtítulos: organismos formales, reglamentación y ciudadanía. Cada contrapeso identificado se clasificaría de acuerdo con las clasificaciones. Algunos contrapesos que se encontraron son: jueces debilitados, reglamentación ignorada, supervisores de obra comprados, contraloría débil, ciudadanía no denuncia.

Los hallazgos producto de este análisis de notas periodísticas se discutirán con mayor profundidad en la sección de resultados.

2.2 Entrevistas

Para realizar las entrevistas, primero se tuvo que contactar a actores que fueran relevantes para este proyecto de investigación. Por ejemplo, regidores, integrantes del Comité de Participación Ciudadana de Baja California Sur, integrantes de la Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, asociaciones civiles que han denunciado los actos de corrupción del gobierno municipal de Los Cabos (se identificaron en las notas de periódico) y grupos empresariales.

Después se intentó contactar a estos actores por distintos medios. Algunos por correo electrónico, otros por vía telefónica, vía Twitter e incluso por LinkedIn. En el caso de quienes

fueron contactados vía correo electrónico, la información que se les proveyó en ese correo proviene de un “rapport”² que se elaboró con anticipación. Este proporciona, de forma breve, el tema a tratar durante la entrevista y el propósito para el cual se utilizará la información recabada. Quienes aceptaron la invitación para ser entrevistados escogieron la plataforma o medio por el cual se sintieran más cómodos: Zoom, llamada telefónica, Telegram. Se agendó el día y hora de su preferencia y disponibilidad. Es importante mencionar que al inicio de la entrevista se mencionó cuál sería el manejo de la información obtenida de la entrevista, la cual no sería grabada y solo se tomarían notas a las cuales se recurrirían para recordar la información proporcionada en la entrevista.

El método que se utilizó en esta sección es una adaptación de story telling. El propósito era permitir que los entrevistados narraran historias propias o que conocieran sobre algún acto de corrupción en el municipio. Durante la sesión, el entrevistador solo planteó la pregunta y permitió que los entrevistados hablaran. Solo se intervino para motivar la plática o para regresar al tema principal si es que este se había desviado.

Para la entrevista, se elaboró un guion³ dependiendo de la experiencia que el actor tuviera o no con respecto a alguna interacción con el gobierno municipal de Los Cabos. Si el entrevistado había experimentado personalmente una situación de corrupción con el municipio se le realizó la siguiente pregunta: “¿Me podrías contar cómo, desde tu perspectiva, es más frecuente la corrupción municipal en Los Cabos? (Puedes hablarme si gustas de algún caso que conozcas, o las formas más frecuentes o de mayor impacto)”. Esta era la única pregunta que se realizó. Sin embargo, si se observaba que la entrevista se estaba desviando del tema, el entrevistador intervenía y motivaba de nuevo a que la entrevista regresara al tema de corrupción realizando alguna pregunta con respecto a: redes y actores, mecanismos organizacionales, contrapesos y opacidad. Todo referente a Los Cabos.

Si el actor no había experimentado alguna experiencia, se le realizaba la siguiente pregunta: “Me gustaría saber si tienes conocimiento de alguien allá que pueda platicarme del tema. Algunos perfiles que busco son: empresarios que hayan tenido relación con el

² Anexo A

³ Anexo B

municipio, miembros de alguna organización de la sociedad civil o exfuncionarios o funcionarios. ¿Se te ocurre alguien con quien pueda platicar?”

Cual fuera el caso de entrevistado, es decir que conociera de primera mano alguna experiencia con el gobierno municipal o que conociera a alguien más que podría compartir su experiencia, en ambos casos se tomaron notas, con la autorización de la persona, para poder recurrir a estas y recordar con mayor precisión lo platicado durante las entrevistas.

En total se entrevistaron a cuatro personas de interés para la investigación. Dos personas fueron contactadas vía correo electrónico. Otra persona fue contactada por la red social Facebook. Y la última persona a la que se entrevistó fue por recomendación de una de las personas previamente entrevistadas. Esta persona nos proporcionó el número telefónico de la cuarta persona y se contactó vía WhatsApp.

Capítulo III

Resultados

3.1 Notas de periódico

El análisis de las notas permitió identificar en cada una de éstas las dimensiones en las que se basa el marco analítico que se utiliza en esta investigación. Este análisis arrojó los siguientes resultados sobre el fenómeno de la consolidación de la corrupción en el municipio de Los Cabos y cómo es que ésta se perpetúa entre los distintos grupos sociales que tienen presencia.

3.1.1 Redes y actores

Primero, las redes y sus actores. Dentro de esta dimensión se identificaron a cada uno de los agentes involucrados en los hechos mencionados en las notas. El actor con mayor número de menciones fue el empresariado. La principal interacción que este grupo tuvo durante el periodo de análisis fue con el gobierno municipal. Algunas de las interacciones llegaron a ser motivo de denuncia y exposición pública debido al evidente trato preferencial que este grupo recibe por parte del gobierno municipal. A continuación, se enlistan los eventos de los que se hicieron mención en las notas:

- Privatización de una avenida para beneficio de un empresario con presencia en Cabo San Lucas, ciudad que se encuentra en el municipio de Los Cabos (N27,2020)
- Privatización de playas para el beneficio de un grupo empresarial, autorizado por la administración municipal en turno (N26)

- Adjudicaciones directas a empresas vinculadas con familiares de funcionarios de la administración actual y anterior (N6; N14; N16; N17)
- Construcción de obras privadas en terrenos de importancia ecológica, con el permiso del municipio (N8; N28; N29)
- Negocios que operan fuera de las normas sanitarias (N4; N30)

Estas notas en las que se hace mención del grupo empresarial del municipio de Los Cabos y los distintos actores con los que interactúa son solo algunos ejemplos de los acuerdos que suceden en el municipio. Existen interacciones que no son denunciadas ni publicadas debido a que los medios de comunicación, en específico algunos periódicos locales y grupos noticieros pertenecen a empresarios cuyos intereses ahí radican (Ent03), o también aquellos que son comprados por el municipio (N21). Por lo que no es conveniente que las notas proyecten una imagen negativa. Esto se discutirá en la siguiente sección de este capítulo.

El segundo actor con mayor número de menciones en las notas es el presidente municipal. Aunque el periodo en el que se realizó el análisis, 2016 a 2020, años entre los cuales hubo dos administraciones municipales distintas, no se hace distinción en este actor debido a que ambos presidentes municipales fueron vinculados a varias notas que se encontraron durante la investigación. Las notas en las que se menciona a este actor consisten principalmente en actos denunciados relacionados a:

- Pagos a empresas con nombre de familiares de funcionarios o incluso de los propios funcionarios (N6; N14; N16; N17)
- Despidos injustificados que favorecen la opacidad y debilitamiento de contrapesos (N18)
- Compra de medios de comunicación pagados con dinero del erario (N21)
- Desconocer las malas prácticas del organismo de agua, las cuales provocan desabasto de agua para los ciudadanos de Cabo San Lucas (N31)

Es importante mencionar que la red con mayor presencia en el municipio está conformada por los dos actores previamente mencionados. El empresariado y el presidente municipal. Esta red tiene un gran poder de decisión pues modifican la dinámica del municipio para obtener el mayor beneficio para quienes pertenecen a esta. Sin embargo, el éxito de la

red también depende de la capacidad para integrar a más personas que faciliten el proceso. Ya sea que se integren voluntariamente o sean amenazados.

El tercer actor con presencia entre las notas son los regidores. En este caso, este grupo se encuentra dividido. Hay regidores que denunciaban los actos corruptos cometidos por algún funcionario de alto rango y visibilidad (N6; N18) por ejemplo: presidente municipal, tesorero, contralor, oficial mayor. Y en el otro grupo se encuentran los regidores que participaban en casos de corrupción (N16; N17; N19; N22). Por ejemplo, en actos de nepotismo en el que se adjudicó una obra directamente a la empresa del hermano y del cuñado del regidor (N14). A pesar de que estos actores pueden pertenecer al mismo cabildo de una administración, las notas muestran que entre ellos se encuentran divididos.

El cuarto actor que es mencionado son las asociaciones civiles en su labor de denuncia. En diversas ocasiones las asociaciones civiles denunciaron las malas prácticas del municipio. Por ejemplo, que se permitiera la apertura de algunos centros nocturnos sin ningún tipo de medida sanitaria (N4; N30), esto debido a la pandemia que tiene presencia desde 2020. En otra ocasión se denunció la privatización de algunas playas (N26). Y por último un restaurante que funcionaba sin ningún tipo de permisos o licencias (N25).

3.1.2 Mecanismos organizacionales

De acuerdo con el marco analítico consolidación de la corrupción, los mecanismos organizacionales son aquellas acciones que promueven cierto comportamiento en los miembros que se encuentran dentro de una red. El análisis de las notas permitió conocer los mecanismos con mayor presencia dentro de las interacciones entre los distintos actores.

El mecanismo más común dentro de la interacción gobierno municipal y empresarios es el *favoritismo*. El municipio de Los Cabos asigna obras a ciertas empresas sin cumplir con el debido proceso de las adjudicaciones, es decir las asigna de forma directa (N6; N14; N16; N17). Además de que los pagos que se realizan a estas empresas son excesivos e injustificados (N21; N22). Otro caso en el que se destaca este mecanismo es en el de la rápida resolución de un juicio en el que se demandaba a un complejo hotelero que incumplía con una serie de regulaciones ambientales y de construcción. El juicio se solucionó en un día en beneficio del complejo hotelero (N28).

El segundo mecanismo que más se ejerce es la *complicidad*. Permitir despidos injustificados que favorecen el debilitamiento de los contrapesos (N18). Algunos regidores apoyan la decisión del presidente municipal de realizar un gran pago que no estaba previsto a empresas que se encuentran a nombre del primer regidor de ese gobierno municipal (N22).

El tercer mecanismo es la *extorsión*. El super secretario de una administración solicitó la renuncia de la Contraloría, sin justificación apropiada. A pesar de que la contraloría se encontraba haciendo su trabajo, denunciar las irregularidades y auditar, se le obligó a renunciar, todo fuera de un marco legal apropiado, es decir “a la mala”. A cambio de su renuncia tendría la oportunidad de trabajar en la tesorería (N18). Otro caso en el que se ejerce la extorsión es en el que varios comerciantes fueron retirados de algunas playas. Para evitar esto, algunos comerciantes tuvieron que realizar acuerdos “por abajo del agua” para no ser molestados y poder trabajar en las playas sin ningún tipo de permiso (N24).

Pago de favores y nepotismo son algunos otros mecanismos organizacionales que se utilizan en las interacciones para favorecer cierto comportamiento. En el caso de pago de favores se tiene el ejemplo en el que se privatizó y otorgó una avenida de importancia vial a un grupo empresarial de Cabo San Lucas (N27), sin razón aparente. Sobre nepotismo, los regidores favorecían la contratación de empresas de familiares, omitiendo cualquier requisito legal para la apropiada designación de los proyectos por trabajar (N14; N16).

3.1.3 Opacidad

El propósito de analizar las notas a través de esta dimensión fue encontrar la razón por la cual las interacciones que se mencionan siguen ocurriendo y no son castigadas por alguna autoridad. En este caso se identificó si la opacidad provenía de leyes ambiguas, es decir poco claras y específicas en las situaciones que pretende regular. O si provenía de la incertidumbre, por la inexistencia de leyes que regulen ciertos aspectos. De esta forma los actores aprovechan estas circunstancias y las utilizan a su favor.

Cabe mencionar que las notas no hacen explícito cómo la opacidad permitió a las redes actuar de la forma en la que se describe en cada una de las notas. Es por esto por lo que se indagó en cada una de las notas y la información que cada una proporcionaba, para así determinar la causa de la opacidad que benefició los actos corruptos.

La razón más común que permitió tales prácticas son las leyes ambiguas. Es decir que, sí existen leyes que regulen esos aspectos. Sin embargo, la forma en la que se encuentra redactada e incluso la terminología que se utiliza en estas puede hacer proclive a lagunas legales en las que los actores pueden “jugar”. E incluso la ambigüedad de las leyes puede no especificar las consecuencias o castigos que los actores que participan en ciertos actos pueden recibir. Otro espacio con el que se puede “jugar”.

Algunas ocasiones en las que las leyes ambiguas fueron utilizadas a favor de los intereses particulares se describen a continuación:

- Adjudicaciones directas a empresas, sin ningún tipo de concurso. Este caso fue el más común entre las notas analizadas. No hubo sanciones legales para los actores involucrados (N6; N14; N16; N17);
- Centros nocturnos siguieron operando sin ningún tipo de medidas sanitarias a pesar de la pandemia que actualmente se vive (N4; N30);
- Despidos injustificados (N18);
- Construcción de complejos turísticos fuera de las regulaciones ambientales (N8; N28).

La segunda razón que favoreció las acciones descritas en las notas es la incertidumbre respecto a las regulaciones de ciertos aspectos. Esta incertidumbre se convierte en ventanas en las que, estratégicamente, las redes y sus integrantes actúan en pro de los intereses de las redes. Los casos descritos en las notas relacionadas con la incertidumbre que favorece la poca transparencia son los siguientes:

- Organismo de agua detiene el suministro de agua para que empresas privadas vendan su servicio de distribución de agua a un precio elevado (N31)
- Despidos injustificados que provocan el debilitamiento de los contrapesos (N18)

3.1.4 Contrapesos

Los contrapesos, en teoría y en la práctica, tienen un papel importante en la administración pública. Se encargan de vigilar las acciones y decisiones, señalar aquellas que no cumplen con las leyes y normas, así como asegurarse que los funcionarios actúen de acuerdo con las

responsabilidades y tareas que deben llevar a cabo. Los contrapesos pueden ser instituciones formales, por ejemplo, las contralorías, jueces, fiscales, tesorerías. También pueden ser las instituciones informales como las creencias y valores que movilizan a la ciudadanía y la alientan a denunciar por mecanismos formales ya establecidos o por mecanismos como las protestas.

En el caso del municipio de Los Cabos, los contrapesos constantemente eran debilitados por los funcionarios, con el propósito de realizar acciones que claramente se encontraban en la ilegalidad. La forma más común en la que se observa el debilitamiento de los contrapesos es a través de los organismos formales. El organismo formal que mayor presencia tenía en las notas era la contraloría municipal.

En diversas ocasiones esta institución no cumplió con su propósito. Por ejemplo, permitió que se hicieran pagos a empresas que facturaban con un sobreprecio. Estas empresas pertenecían a familiares cercanos a funcionarios de la administración en turno. También permitió una ampliación al presupuesto para realizar pagos a empresas que después se describieron como “fantasmas” o inexistentes. Aunado a la coincidencia que a estas empresas se les adjudicó de forma directa diversos proyectos.

Otro caso que ya se ha mencionado en este capítulo es el debilitamiento a través del despido injustificado de los funcionarios para colocar a personas de confianza de la autoridad. Este fue otro hecho descrito en una de las notas. El super secretario del municipio exigió la renuncia de la contralora, sin ninguna razón legal ni un debido proceso. En la nota (N18) se habla que la razón principal de su renuncia se debió a las presiones ejercidas por las autoridades a quien auditaba y regulaba.

Otro caso en el que un organismo formal fue debilitado, fue en el que la Secretaría de Salud de Baja California Sur permitió que los centros nocturnos siguieran operando sin tomar en cuenta las medidas sanitarias establecidas durante la pandemia. La secretaria según la nota estaba enterada de esta situación, sin embargo, por algún motivo decidió no actuar. Otro caso es el de la tesorería que autorizó pagos que no estaban previstos a empresas ligadas a funcionarios.

Los contrapesos a través de la reglamentación no fueron la excepción. Un caso que se describió en las notas es el de un juicio en el que se demandaba a un complejo turístico por diversas faltas a leyes y reglas de construcción, además de contar con permisos irregulares. Sorprendentemente todo el juicio que se llevó a cabo para resolver este caso tuvo una duración de solo un día. En contraste con otros juicios que tardan meses en ser resueltos, tomando en cuenta que los procedimientos legales o los debidos procesos toman más de un día para llevarse a cabo. El juicio se dictaminó a favor del complejo turístico y su construcción irregular continuó sin ningún problema.

En diversas ocasiones se denunciaron los actos corruptos de varios funcionarios, y a pesar de que las pruebas que demostraban sus malos hechos eran contundentes, los jueces no intervenían y “dejaban pasar” estos casos. Otro ejemplo similar a este en el que las denuncias son ignoradas es el de la privatización de varias playas. Aunque esta acción es totalmente ilegal ⁴, es una práctica común en el municipio de Los Cabos.

El tercer elemento de los contrapesos es la ciudadanía. En este caso, el análisis de las notas demostró que la ciudadanía a través de diversas asociaciones civiles denunciaba las malas prácticas de los diversos actores. Por ejemplo, denuncia la privatización de las playas; las irregularidades de los permisos con los que opera un restaurante; negocios funcionando fuera de las normas de sanidad y denuncia de pesca furtiva.

Por otro lado, también se encuentra la ciudadanía que no pertenece a asociaciones civiles pero que se organiza para denunciar a través de protestas. Este es el caso de un grupo de ciudadanos que se reunieron para señalar las irregularidades en el servicio de grúas y corralón municipal. Otro ejemplo en el que una ciudadana decidió señalar las condiciones (asentamientos irregulares) en las que se encuentran viviendo varios trabajadores de diversos hoteles y complejos turísticos.

A pesar de que, en las notas de periódico, la ciudadanía se muestra como un elemento importante en la denuncia de las malas prácticas municipales, las entrevistas dibujan otra ciudadanía que se encuentra debilitada. En las siguientes secciones se describe un poco más al respecto.

⁴ Artículo 154 Ley General de Bienes Nacionales

3.2 Entrevistas

Se realizaron 4 entrevistas a distintos actores. Un periodista, un presidente de una asociación civil, un integrante del Comité de Participación Ciudadana y un ex director del organismo de agua potable, alcantarillado y saneamiento. En todas las entrevistas se tomaron notas de los puntos más importantes, sobre todo de aquellos comentarios que tuvieran relación con alguna de las 4 dimensiones.

A continuación, se presentan los hallazgos del análisis de las entrevistas.

3.2.1 Redes y actores

El análisis de las entrevistas demostró que hay diversos actores que participan en las distintas interacciones, unos con mayor presencia y poder que otros. A continuación, se describirán las redes y actores que están involucradas en actos corruptos comunes y que fueron descritos durante las entrevistas.

El grupo empresarial del municipio de Los Cabos, de acuerdo con las entrevistas tiene un gran poder dentro de la dinámica del municipio. Incluso en dos entrevistas distintas se mencionó que la autoridad que dirige al municipio de Los Cabos no es el presidente municipal o el gobierno, sino el grupo de empresarios cuyos negocios e intereses ahí radican (Ent03; Ent04). Manipulan a las autoridades de acuerdo con sus preferencias. Por ejemplo, los negocios operan fuera de los horarios permitidos y sin ningún tipo de regulación. A pesar de los diversos riesgos que pueden existir dada la falta de supervisión en estos negocios, ninguna autoridad ya sea de sanidad, protección civil, actuó al respecto, al contrario, paso por alto la situación y permitió que siguieran funcionando sin inconvenientes.

Otro caso en el que los empresarios, en específico los dueños de hoteles, manipularon a las autoridades de acuerdo con sus necesidades fue en el que doblegaron a la Secretaría de Salud estatal y dejaron de reportar la ocupación hotelera (Ent03). A lo largo de la pandemia, los hoteles, las aerolíneas, los restaurantes, entre otros negocios tenían que reportar a la Secretaría de Salud del estado correspondiente el número de personas que recibía cada día. Esto permitía llevar un control sobre las personas que llegaban a cada destino y así evitar más contagios. Al no reportar el número de turistas en cada hotel, no había un control y la

ocupación de cada hotel podía estar a su máxima capacidad. Esto a pesar de que las circunstancias de la pandemia en México indicaran un alza en los contagios y medidas restrictivas más exigentes.

Es importante mencionar que son los empresarios de los grandes complejos turísticos y hoteles quienes tienen el poder de manipular las circunstancias a su conveniencia. Pueden operar fuera de las reglas e incluso crear sus propias reglas sin que alguna autoridad municipal se los niegue. Sin embargo, no todos los empresarios tienen el poder y la capacidad para hacerlo. Las pequeñas y medianas empresas son las más castigadas por la autoridad, en un intento por compensar la falta de regulación a las grandes empresas (Ent03).

En una entrevista se mencionó el caso de las “tienditas de la esquina” (Ent03). Estos negocios sí deben cumplir con todas las medidas sanitarias, todos sus permisos deben ser regulares, y respetar el aforo de acuerdo con el semáforo de la pandemia. De no cumplir con alguno de los requisitos que todas las empresas deben de acatar al operar, independientemente de su tamaño (pequeña, mediana o gran empresa), las autoridades procedían a aplicar una multa o a clausurar las tienditas de la esquina.

Otro actor que destacó entre las entrevistas fue el organismo de agua y saneamiento que provee al municipio. Se habló de un acuerdo informal en el que este organismo suspende el servicio de agua para facilitar la venta de pipas particulares. En específico este actor es vulnerable a que distintas autoridades (municipales o empresariales) lo manejen de acuerdo con los intereses convenientes (Ent03; Ent04). En la siguiente sección de este capítulo se hablará más acerca del papel que este organismo juega en las dinámicas públicas y privadas.

El presidente municipal también es un actor con presencia en las interacciones descritas en las entrevistas. Involucrado en actos de nepotismo, realizando pagos de autos para el goce de sus familiares con dinero que proviene de las cuentas del municipio, la destitución de un funcionario sin justificación apropiada (Ent.04), adjudicaciones directas de proyectos a empresas. Aunque en este párrafo parecen pocos los actos en que la figura del presidente municipal se ve involucrada, durante una entrevista se mencionó que este actor maneja un complejo entramado de actores a los que puede manipular con facilidad (Ent04).

3.2.2 Mecanismos organizacionales

De la mayoría de los acontecimientos que fueron narrados en las entrevistas, se identificó que el mecanismo organizacional que más se ejerce es el de *nepotismo*. Comenzando por los actos cometidos por la figura de presidente municipal. Durante el trienio de un presidente municipal se incorporó a la nómina del organismo de agua del municipio al hijo de esta autoridad (Ent04). Recibía las prestaciones de ley y un salario por un trabajo en el que nunca ejerció, solo cobraba.

En otra ocasión, las oficinas del organismo de agua fueron tomadas por el presidente municipal y algunos regidores. Exigían la renuncia al entonces director, sin embargo, el no accedió a estas demandas injustificadas. Por lo que se le prohibió la entrada a su oficina, fue destituido de su cargo en la vía pública y en cuestión de unas horas, el presidente municipal ya había designado a alguien de su confianza para desempeñarse en el puesto recientemente vacante. Aunado a que, cuando el ahora exdirector, solicitó el apoyo del abogado del organismo de agua, este no fue capaz de desenvolverse legalmente dado que ni siquiera había cursado una licenciatura en derecho. (Ent04) La pregunta aquí es ¿cómo obtuvo este puesto?, ¿Quién lo permitió?

Otro mecanismo ejercido comúnmente dentro de la dinámica del municipio es el de *amiguismo*. Ahora que una persona de confianza del presidente municipal se encontraba en la dirección del organismo de agua y saneamiento de Los Cabos, este era susceptible a ser manipulado con gran facilidad. Y así sucedió, cuando se ordenaba que el suministro de agua para el municipio se suspendiera y se favoreciera la venta de pipas de agua (Ent03; Ent04)

Por último, otro mecanismo organizacional que destacó en las entrevistas es el de *amenaza*. Entendiendo por este mecanismo que se obliga a las personas a llevar a cabo ciertos hechos y de no acceder serían reprendidos. Siendo el despido la amenaza más común. Este fue el caso en el que el comisario de Los Cabos fue obligado a modificar la fecha de un sello (Ent04). Esta situación se relaciona con el acto de nepotismo en el que el hijo del presidente municipal cobraba un salario del organismo de agua. La modificación en la fecha del sello demostraría, falsamente, que el presidente municipal no tenía relación con dicho hecho.

3.2.3 Opacidad

Un punto muy importante que rescatar de las entrevistas respecto a la poca transparencia dentro del municipio de Los Cabos y sus causas es precisamente lo contrario a poca transparencia. Los actores son burdos en su actuar (Ent01; Ent03; Ent04). Por ejemplo, se expuso sobre el caso en el que un presidente municipal adquirió una camioneta de lujo para el uso de su familia. El problema recae en que se pagó con dinero del erario, desde una cuenta bancaria del municipio, y en la agencia también quedó el registro de la cuenta desde la que se realizó el pago (Ent04).

Otro elemento que aporta a la opacidad del municipio es que los funcionarios deciden ignorar las leyes en las que se establece los lineamientos de transparencia. Actúan solo para satisfacer sus intereses y los de la red.

Lo que sucede en el municipio de Los Cabos, en la mayoría de los actos descritos durante las entrevistas, no es en sí la falta de transparencia. Los hechos cometidos por los distintos actores quedan a la luz y son de conocimiento público. El problema radica en que a pesar de que los actos corruptos son tan evidentes se siguen cometiendo, sin ninguna sanción legal o administrativa (esto se discutirá en la siguiente sección en relación con los jueces debilitados). Solo quedan las posibles consecuencias de imagen que estos actores puedan sufrir por exhibirse a nivel municipal, estatal y/o nacional.

3.2.4 Contrapesos

Durante las entrevistas los comentarios relacionados a los contrapesos fueron pocos. En particular, no sé comento sobre algún caso, pero se hicieron observaciones con respecto a la situación general de quienes se desempeñan como contrapesos.

Los organismos formales que fungen o deberían de fungir como contrapesos en el municipio de Los Cabos se enfrentan a diversas circunstancias que no les permite actuar de acuerdo con sus funciones. Por ejemplo, quienes se desempeñan correctamente y cumplen con las labores de supervisión y denuncia. Estos son retirados de sus puestos, ya sea obligándolos a renunciar o comprando su silencio a cambio de otro puesto dentro de la administración. Y una vez que el puesto queda vacante se coloca, estratégicamente, a una persona afín a los intereses de los actores involucrados.

Otro contrapeso que se puede considerar debilitado por los distintos grupos de poder existentes en el municipio de Los Cabos es el de la ciudadanía. En este contrapeso podemos identificar a dos grupos de ciudadanos: por una parte, la ciudadanía organizada y que pertenece a asociaciones civiles y grupos avocados a ciertos temas; por otra parte, la ciudadanía no organizada, pero que aún puede denunciar o manifestar sus inconformidades respecto a un tema.

Durante las entrevistas destacó el grupo de ciudadanos que no se encuentra organizado. La forma en la que se debilita a este grupo es a través de culparlos de todos los grandes problemas que existen en el municipio. Por ejemplo, la falta de agua, el aumento en el número de contagios, contaminación de las playas, destrucción masiva de ecosistemas. Cuando en realidad todas estas son consecuencias de los malos actos y prácticas corruptas: permisos de construcción irregulares, medidas sanitarias laxas o inexistentes, provisión de agua a los grandes complejos turísticos lo que provoca desabasto de agua. Al culparlos de estos problemas se desalienta a que haya algún tipo de denuncia, por lo que la ciudadanía no organizada no se encuentra debilitada.

Capítulo IV

Discusión y conclusión

El estudio de la corrupción en el municipio de Los Cabos utilizando el *Corruption Consolidation Framework* permitió identificar cada uno de los componentes que aportan a que ese fenómeno se replique año con año. También a entender que la corrupción no es un evento aislado y de fácil identificación, si no que establece las directrices y reglas bajo las cuales distintas administraciones municipales han gobernado. Es así como permite que distintos actores y grupos se sigan beneficiando a pesar de que las personas vayan y vengan con el pasar de los años. Como una institución atemporal, por la que no pasa el tiempo.

La corrupción necesita de la existencia de ciertas condiciones que permiten que prevalezca a través del tiempo. Como se ha mencionado en este trabajo de investigación y como lo plantea el *CCF*, se necesitan de actores que participen en las prácticas corruptas, ya sea por voluntad propia o por obligación. Se necesitan de mecanismos de integración organizacional que favorezcan cierto comportamiento en los actores para que estos participen en las prácticas. También es necesario la existencia de altos niveles de opacidad que abran espacios en los que los actores puedan desenvolverse y llevar a cabo sus malas prácticas. Aunado a contrapesos débiles que no son capaces de vigilar y señalar estos actos.

En el caso del municipio de Los Cabos, la corrupción se ha consolidado gracias a la presencia de elementos en cada una de las condiciones que se describen en el párrafo anterior.

Así lo muestra la información obtenida de las cuatro entrevistas que se realizaron y de las 32 notas de periódico que fueron analizadas.

La presencia de un grupo empresarial muy fuerte capaz de manipular a las autoridades municipales y actuar sin ninguna restricción o sanción. Incluso se podría decir que actúa con la autorización del municipio, dado que este facilita y continúa permitiéndole diversas acciones que incluso se podría considerar ilegales. El poder de este grupo acaparó al gobierno municipal al punto en el que este sirve para satisfacer los intereses y necesidades de los empresarios y dueños de grandes empresas con presencia en Los Cabos. Un gobierno municipal privatizado.

La figura del presidente municipal, quien representa al gobierno municipal, juega un papel importante en la relación entre el empresariado y el municipio. Utiliza su poder y capacidades dentro del gobierno para favorecer y facilitar, aún más, las malas prácticas, al crear mayor opacidad y debilitando a los contrapesos. Beneficiando también a los distintos funcionarios públicos que buscan saciar sus propios intereses.

Sin embargo, aunque este gobierno municipal tiene una gran inclinación por cometer actos corruptos hay funcionarios que deciden no participar e incluso optan por denunciar dichos actos. A pesar de la cercanía laboral con el presidente municipal, el grupo de regidores se encuentra dividido entre quienes apoyan y participan en las prácticas y quienes se oponen y denuncian.

Estos actos son alentados por mecanismos organizacionales que son ejercidos por actores que se encuentran, principalmente, en el sector público. El nepotismo, al favorecer la contratación de empresas con vinculación a funcionarios. El amiguismo, al emplear a personas de confianza en ciertos puestos. Complicidad, pago de favores, extorsión, todos estos mecanismos que también permiten configurar redes dentro del municipio y tener un mayor control desde distintos puntos. Esto con el propósito de favorecer la relación con los empresarios o para favorecer a los funcionarios públicos y sus familiares/conocidos.

Es importante mencionar que el mecanismo organizacional de la amenaza es una herramienta que se utiliza no solo para obligar a distintos actores a participar en las malas prácticas, también es utilizado para debilitar contrapesos. La destitución o despidos

injustificados es común dentro de la administración municipal de Los Cabos. Esto sucede cuando las personas que se encuentran en los contrapesos deciden no cooperar con las redes corruptas. Una vez que son despedidos, se coloca a una persona afín y de confianza en el puesto para así manipular a los contrapesos de acuerdo con los intereses convenientes.

La falta de transparencia no es el principal problema en el municipio. Si bien, sí existen leyes ambiguas e incertidumbre en ciertas materias que crean espacios en los que se puede actuar con gran discreción, el principal problema no recae aquí. Como se mencionaba en una de las secciones previas, los actores son burdos y no tratan de ocultar sus malas prácticas. Estas quedan expuestas y fácilmente se hacen del conocimiento del público y de cualquier otra autoridad que debería de castigar dichos actos. Sin embargo, los contrapesos debilitados juegan a favor de dichos actos y no suele haber consecuencias legales para ninguno de los actores que participan.

La ciudadanía, quien pudiera ser un contrapeso ante estos actos burdos y demás prácticas corruptas también se encuentra debilitada. La forma en la que la debilitan es a través de un mecanismo poco usual: culparlos de los grandes problemas que enfrenta el municipio. Aunado a que los espacios formales en los que se debería de denunciar son ineficientes: horarios absurdos, personal poco capacitado. Por lo que es ocasionalmente cuando la ciudadanía no organizada decide señalar las malas prácticas. Es solo la ciudadanía organizada, quienes probablemente tienen más medios y más recursos para denunciar, quien lo hace con mayor frecuencia que la ciudadanía no organizada.

Los organismos formales que deberían de ejercer un papel de contrapeso dentro de la administración municipal de Los Cabos también se encuentran debilitados. No son capaces de cumplir con las tareas de vigilancia y señalamiento de las dependencias en las que debería de serlo. Esto se debe a que quienes laboran en estos son personas con intereses afines a los de las redes corruptas. O en algunos casos, cuando los contrapesos actúan correctamente se procede a despedir a quienes cumplen con sus funciones y así poder colocar a alguien que sí coopere con las redes.

Y por último los jueces que se encargan de juzgar y aplicar las leyes y sanciones correspondientes también son debilitados. Se puede considerar que estos trabajan para el beneficio de los empresarios. Tal como en el ejemplo que se mencionó en la sección anterior,

donde el juicio de un complejo turístico se resolvió en un día y a favor de este. También los funcionarios públicos se benefician de los jueces debilitados, pues tampoco castigan y/o señalan los actos corruptos que se cometen en el gobierno municipal, solo los dejan pasar.

Cada una de las dimensiones propuestas en el *CCF* permitieron identificar los elementos que contribuyen a que la corrupción se convierta en una institución que establece las reglas del juego en las relaciones dentro del gobierno, así como las relaciones entre el sector público y privado del municipio de Los Cabos. También contribuyó a comprender que los actos corruptos más comunes en este municipio suceden entre los altos niveles de funcionarios y los grandes grupos empresariales, quienes son capaces de manipular y ejercer distintos mecanismos para lograr la participación de más funcionarios que facilitan el proceso de los actos corruptos. Así como de debilitar a los distintos organismos que deberían de señalarlos por sus malas prácticas.

Referencias

- Arellano Gault, David. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y administración*, 62(3), 810-826. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Ashforth, B. & Vikas, A. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25(1), 1-52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Costa, Jacopo. (2017). Networks and illicit associations in corrupt exchanges: representing a gelatinous system in Italy. *Global Crime*, 18(3), 1-22. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1332594>
- De Graaf, Gjalte. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*. 31:39-86. https://www.researchgate.net/publication/236676886_Causes_of_Corruption_Towards_a_Contextual_Theory_of_Corruption
- ENCIG (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Principales resultados Baja California Sur. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/03_baja_california_sur.pdf
- Jávor, I., & Jancsics, D. (2013). The role of power in organizational corruption: an empirical study. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399713514845>

Pérez-Chiques, E. & Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: A comparative análisis of two municipal governments. *Governance*. 34(4), 1039-1056.

<https://doi.org/10.1111/gove.12554>

Meza, O. & Pérez-Chiques, E. (2020). Corruption consolidation in local governments: a grounded analytical framework. *Public Administration*. 99(3), 530-546.

<https://doi.org/10.1111/padm.12698>

Mungiu-Pippidi, Alina. (2006). Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*. 17(3), 86-99. <https://muse.jhu.edu/article/200112>

Apéndices

Apéndice A. “Rapport”

Rapport Informante Clave / Story teller

Buenas tardes.

Antes que nada, me presento. Mi nombre es Victoria Ramírez, alumna de 8vo semestre de la Licenciatura en Políticas Públicas en el CIDE. Me dirijo a usted, [nombre] agradeciendo el contacto que me otorgo [xxxx], para conocer la posibilidad de realizar una entrevista. El tema tiene que ver con la manera en que los ciudadanos y empresario(a)s se relacionan con el gobierno municipal de Los Cabos. Específicamente, me interesa saber la calidad de estas interacciones, muchas de las veces pueden existir actos de corrupción, y eso me ayudaría mucho a entender la lógica de estas interacciones. La entrevista será completamente anónima, no será grabada, únicamente tomaré notas para mantener la fidelidad. Como parte del marco ético de investigación del CIDE, no busco casos específicos ni nombres. Los resultados serán para mi trabajo de investigación de tesis y no es un trabajo periodístico.

La duración de la entrevista va entre 30 y 40 minutos, de preferencia podemos sostenerla vía zoom, o telefónico como usted señale. Para mayor referencia de mi, le comento que mi asesor es Oliver Meza profesor investigador del CIDE, y en caso de ser necesario puede conocer más referencias vía la coordinación de mi programa con Mtro. Guus Zwitter (guus.zwitter@cide.edu). Con gusto puedo platicarle más sobre el trabajo que realizo.

Agradezco su tiempo y espero lograr la confianza de su tiempo, agradezco también me contacte por esta vía para acordar los detalles de la entrevista a su mejor satisfacción.

Un saludo

Victoria Ramírez

Estudiante 8vo Semestre

LPP

<https://www.cide.edu/programa/lpp/>

Apéndice B. Guión entrevista

Informante clave / Story telling

Nombre del / la entrevistada:

Fecha:

Medio/lugar:

Guión para Rapport

Hola [nombre] mi nombre es Victoria Ramírez, soy estudiante de octavo semestre de la licenciatura de políticas públicas en el CIDE, Aguascalientes. Agradezco mucho tu tiempo. Como te decía por email, esta entrevista tiene una duración aproximada de 40 minutos. Me gustará comentarte que esta entrevista no sera grabada, solo tomare notas para mantener la mayor fidelidad de tus respuestas. Omitiré en mis notas todos los nombres y la información que pueda revelar la cláusula de confidencialidad bajo la que esta entrevista se realiza. Aprovecho para comentarte que esta entrevista será analizada para fines académicos, y no es un trabajo periodístico (la idea es conocer grandes patrones, no los nombres ni casos específicos). ¿Tienes alguna pregunta? Te parece si podemos iniciar.

Estoy interesada en conocer de manera más cercana cómo es que, en los municipios, muchas veces la corrupción se vuelve la regla. Entiendo que tu no estas en los cabos, pero antes quiero saber ¿si tiene conocimiento de primera mano de esta situación en aquel municipio, y que me puedas ayudar?

[habla ella/el]

Instrumento

A) Que si sabe de Cabo. (Entrevista Semiestructurada – Storytelling) Ojetivo. Que te platique una experiencia de corrupción (o de contacto) con el municipio.

¿Me podrías contar cómo, desde tu perspectiva, es más frecuente la corrupción municipal en CSL? (Puedes hablarme si gustas de algún caso que conozcas, o las formas más frecuentes o de mayor impacto)

[Historia]

B) Que no sabe. (Entrevista Informante clave) Objetivo. Que utilice su red de confianza para acercarte con alguien que tenga experiencia de primera mano.

Perfecto muchas [nombre], pues si, en realidad estoy interesada en CSL, y me gustaría saber si tienes conocimiento de alguien allá que pueda platicarme del tema. Algunos perfiles que busco son: empresarios que hayan tenido relación con el municipio, organizaciones de la sociedad civil, exfuncionarios o funcionarios ¿Se te ocurre alguien con quien pueda platicar?