

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS MUNICIPALES: UN ACERCAMIENTO A LAS
REGIDURÍAS MUNICIPALES A TRAVÉS DEL MARCO DE CONSOLIDACIÓN DE
LA CORRUPCIÓN

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

FELIPE MENDOZA FIGUEROA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. OLIVER DAVID MEZA CANALES

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Esta tesina fue elaborada en el marco de los trabajos del Fellowship Jóvenes investigadores del proyecto Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública Proyecto no. 171514 CONACYT Ciencias de Frontera.

RESUMEN

*Los gobiernos municipales son en gran parte los responsables de la calidad de vida de la ciudadanía, en particular, los miembros de cabildo son los responsables de las políticas públicas que se construyen en este ámbito de gobierno. Sin embargo, ¿en qué medida y de qué forma estos gobiernos (cabildos) son parte de una corrupción consolidada? Esta tesina se concentra en analizar las prácticas de corrupción en el cabildo de un municipio A, esto a través de las dimensiones del **Marco de Consolidación de la Corrupción**: Organización, redes, opacidad y contrapesos. El estudio del fenómeno de la corrupción es retador, es por ello que los aprendizajes de esta tesina en materia de investigación son igual de relevantes que sus resultados, en especial, la necesidad de construir fuentes de información directas que permitan un estudio del fenómeno más preciso. En consecuencia, las dinámicas que existen en el cabildo del municipio A refleja una corrupción profundamente consolidada que afecta en gran medida las decisiones del gobierno del municipio A, la cual es consecuencia de los incentivos políticos, las configuraciones organizacionales, la opacidad de los marcos jurídicos y en general de las prácticas gubernamentales, así como de los propios individuos integrantes de los cabildos.*

AGRADECIMIENTOS

Mi estancia en el CIDE aun cuando fue muy corta ha sido lo mejor que me ha pasado en mi vida. Este trabajo de investigación refleja más que un logro académico y profesional, refleja un crecimiento personal, y por ello, mis agradecimientos no se limitan a la adquisición de conocimientos sino a toda la *experiencia CIDE* de estos dos últimos años, por lo cual estoy en profunda deuda con infinidad de personas e instituciones. En consecuencia, con mucho gusto agradezco en primer lugar a mi asesor Oliver Meza por su guía, su intelecto y su paciencia. A mi familia, que siempre ha estado y estará, Janette (chuy), Jorge, Rosamaría, Adrián, Erika, María y mi padre, Felipe. A Ana, le agradezco que me impulsó a ser más y mejor. A Fanny, le agradezco su cariño y su intelecto. A mis amigos y orgullosamente mis colegas, la MAPP 2020, Angie, quien fue mi faro en los momentos más duros, Lalo, Eze, Toño, Rodri, Carrillo, nuestro grupo de trabajo y desahogo fue inigualable. Mimiaga y Adan, a quienes les debemos la felicidad del grupo entero. Finalmente, a la AESM y al Ala beich, les debo mi felicidad de muchos años ya.

Contenido

Introducción	7
CAPITULO I Marco teórico	11
Corrupción.....	11
Definición del enfoque económico	11
Limitaciones del enfoque económico.....	13
Confianza social como limitación	13
Captura de instituciones	14
Normalización de la corrupción	15
Marco de Consolidación de la Corrupción.....	16
CAPITULO II. Marco normativo y regidores del municipio de Los Cabos	19
El municipio y el ayuntamiento	19
Los regidores.....	21
Comisiones edilicias.....	21
CAPITULO III Metodología.....	23
CAPITULO IV. Hallazgos y resultados. Consolidación de la corrupción en las regidurías. Caso de Estudio.....	26
Redes	26
1. La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno. .	26
Empresarios- Regidores- comisiones-directores	26
1a. Las redes involucran el tipo y el número de actores según sea necesario para llevar a cabo el esquema ilegal o egoísta y mantener el secreto.....	28
1b. La lógica de las operaciones en la red depende en gran medida del entorno de la red.	29
Regidores, Directores y Presidencia municipal: ¿cómo se negocia?	29
Organización	32
2. La organización nutre un conjunto de mecanismos para inducir la funcionalidad de las redes o para inhibir a los denunciantes que puedan obstaculizar las operaciones de los esquemas de corrupción.	32
2a. Las organizaciones crean esquemas para involucrar la participación de los funcionarios públicos e inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.....	33
2b. Las organizaciones permiten la presión de grupo para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.....	34
Opacidad	35
3.Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es actuar bajo altos niveles de opacidad.	35

3a. La ambigüedad jurídica y la incertidumbre sobre los procedimientos crean altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.	35
3b. La falta de transparencia en los procedimientos gubernamentales crea altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.	37
3c. La oportunidad de los funcionarios públicos de concurrir con actos discrecionales corruptos se basa en altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.....	37
Contrapesos	39
4.Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es enfrentar contrapesos débiles o controlables.	39
Capítulo V. Conclusiones.....	42
Referencias	44

Índice de Tablas y diagramas

Tabla 1. Proposiciones: Marco de Consolidación de la Corrupción	17
Diagrama 1. Composición de los Ayuntamientos	20
Diagrama 2. Proceso consolidado de corrupción (modificación de marcos jurídicos)	28
Diagrama 3. Proceso consolidado de corrupción (asignación de recursos)	29
Diagrama 4. Proceso consolidado de corrupción (omisión/manipulación de procedimientos).....	36

Introducción

“...en el mejor, impecable trabajo que puedas hacer, totalmente legal, te ahogan, te suprimen, quedas incluso hasta en vergüenza...”

Ex regidor de municipio “A” explicando la dificultad de no involucrarse en corrupción

En México, en los últimos años, se han construido diferentes instrumentos institucionales y legales para reducir la corrupción directa o indirectamente, entre ellos se pueden mencionar: leyes en materia de transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad administrativa, justicia administrativa, fiscalización, coordinación fiscal, contabilidad, código penal, presupuesto y más recientemente un sistema nacional anticorrupción (que integra diferentes organizaciones en diferentes ámbitos de gobierno). Sin embargo, cuando hablamos de corrupción en los gobiernos municipales, es relevante cuestionarse: ¿en qué medida las reglas importan e impactan el comportamiento individual y grupal de los regidores y los cabildos? ¿Cómo se desarrollan las dinámicas de corrupción entre los regidores? Este trabajo de investigación contribuye a la recolección y análisis de información sobre estos temas a través del Marco de Consolidación de la Corrupción (CCF por sus siglas en inglés).

La corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas en el que los gobiernos, organizaciones internacionales y nacionales, académicos y la sociedad en general ha centrado su atención en las últimas décadas (Anderson & Anechiarico, 2019). La corrupción tiene costos monetarios a nivel mundial altísimos, impacta negativamente el crecimiento económico de los países y la inversión, aumenta la pobreza, la confianza en los gobiernos y su legitimidad, la democracia y la imparcialidad de la ley (Anderson & Anechiarico, 2019, p. 19; Rose-ackerman, 2008; Rothstein, 2013, p. 1026).

El fenómeno de la corrupción es de alta complejidad puesto que se está en constante discusión su adecuada definición (Heywood, 2014; Trejo Alonso, 2021), las posibles formas de

medirla(Arellano & Flores, 2019) y las estrategias para enfrentarla(Anderson & Anechiarico, 2019). Esta complejidad se profundiza debido a que estas tres discusiones están íntimamente relacionadas y no tienen un aparente consenso que pueda satisfacer y subsanar cada una de las críticas desde diferentes enfoques y puntos de vista.

Desde el enfoque económico (Castañeda Rodríguez, 2016; Heywood, 2014; Rose-Ackerman, 1975) el principal supuesto es que uno o varios individuos racionales al hacer un cálculo costo-beneficio de los incentivos institucionales deciden que es racional un comportamiento corrupto. En este sentido, las estrategias para enfrentar la corrupción giran alrededor de la modificación de los contextos institucionales de los individuos, es decir, los marcos institucionales deben dirigir los comportamientos de los individuos lejos de un comportamiento errado y corrupto.

En este sentido, algunos de los retos que las políticas anticorrupción están enfrentando se pueden identificar en las limitaciones del diseño institucional como instrumento de modificación de comportamientos a través de incentivos. Autores como Boly & Gillanders (2018) han encontrado en sus pruebas de laboratorio que los individuos (hacedores de políticas públicas) distorsionan las instituciones de detección y castigo de la malversación cuando su propio beneficio/recompensa/trabajo está en riesgo, argumento que ha sido descuidado en la construcción de políticas anticorrupción “ya que los incentivos gubernamentales para combatir la corrupción generalmente se dan por sentados”(Boly & Gillanders, 2018). En este sentido, si existe entre los funcionarios una igualdad ante el riesgo de ser detectado y castigado por malversación habrá una disminución de la efectividad de estas instituciones, lo que indica una complementariedad entre la distorsión de instituciones y la malversación. Otro de los resultados complementarios de estos experimentos ha sido que los actores “honestos” no necesariamente son más severos con la corrupción que los funcionarios corruptos cuando existe una igualdad ante instituciones anticorrupción (no son *campeones anticorrupcion*)(Boly & Gillanders, 2018).

Algunos autores como Schnell (2018), argumentan que la captura de instituciones es una de las consecuencias de la corrupción sistemática. En este sentido, argumenta que las políticas anticorrupción y de transparencia necesitan de burocracias profesionales, imparciales y un conjunto de mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas. Sin embargo, la corrupción sistémica impacta negativamente los resultados de las políticas anticorrupción puesto que se origina una captura de las instituciones de vigilancia y rendición de cuentas.

Una segunda consecuencia clave es que al existir corrupción sistémica los actores políticos deberían de oponerse a cualquier política anticorrupción puesto que tendrán la expectativa de que será aplicada selectivamente si en un futuro pierden el poder (toma de decisiones en los gobiernos). Es decir, si los actores políticos no confían en que los mecanismos institucionales o la política anticorrupción serán aplicados de manera imparcial, existe muy poca probabilidad (es muy raro) que los tomadores de decisión adopten y en este sentido apoyen las políticas anticorrupción “Incluso en los países desarrollados, con instituciones públicas presumiblemente fuertes e imparciales, las agencias emplean diversas estrategias para resistir a los TACP [políticas de transparencia y anticorrupción] o eludir la implementación (Pasquier & Villeneuve, 2007)”.

Rothstein argumenta que la confianza social esta correlacionada con el apoyo a las instituciones y políticas que buscan mejorar la justicia social o bienes públicos, en este sentido, argumenta que si en un país se percibe que la corrupción es común en el gobierno es muy probable que los ciudadanos, aunque ideológicamente apoyen la justicia social no lo hagan con la idea de tener responsabilidades colectivas en las políticas públicas para incrementar la justicia social. La confianza social se puede interpretar como “La evaluación moral de las personas de la sociedad en la que viven”(Rothstein, 2013, p. 1020), por lo que la evaluación moral que tienen las personas se ven impactadas en gran medida por el comportamiento de los funcionarios públicos, en particular las formas de injusticia o ineficiencia, de esta manera se dan una idea y construyen sus creencias acerca de si pueden o no confiar en las personas en general y en qué medida.

De acuerdo con Arellano (2017), pueden existir contextos organizacionales corruptos consolidados antes de la llegada de cualquier nuevo miembro de las organizaciones, en este sentido, la corrupción puede considerarse una regla de integración que los integrantes nuevos deberán seguir.

En suma, existen diferentes limitaciones de las soluciones que surgen del estudio de la corrupción a partir de un enfoque económico, desde el diseño de las reglas, la captura de las instituciones, la desconfianza y el contexto organizacional. En este sentido, es pertinente explorar la relación entre las características organizacionales de los cabildos y sus integrantes a través del Marco de Consolidación de la Corrupción. Para ello se propone la siguiente hipótesis: Las características organizacionales formales les permiten a los regidores crear y formar parte

de redes de corrupción. En este sentido, la percepción de una alta opacidad, impunidad, y mínimos controles y contrapesos les permite expandir e involucrarse en estas dinámicas

CAPITULO I Marco teórico

Corrupción

La corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas en el que los gobiernos, organizaciones internacionales y nacionales, académicos y la sociedad en general ha centrado su atención en las últimas décadas (Anderson & Anechiarico, 2019). La corrupción tiene costos monetarios a nivel mundial altísimos, impacta negativamente el crecimiento económico de los países, la inversión, aumenta la pobreza, la confianza en los gobiernos y su legitimidad, la democracia y la imparcialidad de la ley (Anderson & Anechiarico, 2019, p. 19; Rose-ackerman, 2008; Rothstein, 2013, p. 1026)

El fenómeno de la corrupción es de alta complejidad puesto que se está en constante discusión su adecuada definición (Heywood, 2014; Trejo Alonso, 2021), las posibles formas de medirla (Arellano & Flores, 2019) y las estrategias para enfrentarla (Anderson & Anechiarico, 2019). Esta complejidad se profundiza debido a que estas tres discusiones están íntimamente relacionadas y no tienen un aparente consenso que pueda satisfacer y subsanar cada una de las críticas desde diferentes enfoques y puntos de vista.

Definición del enfoque económico

En el enfoque económico (Castañeda Rodríguez, 2016; Heywood, 2014; Rose-Ackerman, 1975) el principal supuesto es que uno o varios individuos racionales al hacer un cálculo costo-beneficio de los incentivos institucionales deciden que un comportamiento corrupto es racional. En este sentido, las estrategias para enfrentar la corrupción giran alrededor de la modificación de los contextos institucionales de los individuos, es decir, los marcos institucionales deben dirigir los comportamientos de los individuos lejos de un comportamiento errado y corrupto.

Rose-Ackermann discute dentro de este enfoque la relación que existe entre la estructura del mercado (competencia perfecta, duopolio, preferencias) y la incidencia de corrupción (del tipo soborno) en los procesos de contratación de los gobiernos. Sus conclusiones de manera general incluyen a un individuo racional corrupto (“sobornadora”), una transferencia monetaria (o sustituto de dinero) ilegal o no autorizada, el *propósito* de priorizar los intereses privados antes de los intereses organizacionales para los que trabaja y una posición de poder o con discrecionalidad a causa de un mercado imperfecto. Por lo que la solución de política que propone es 1) aumentar los recursos en ciertas áreas de vigilancia y persecución, 2) modificar

las estructuras del mercado para disminuir los incentivos pro-soborno y 3) precisar y hacer más claros las preferencias del gobierno(Rose-Ackerman, 1975, p. 202).

En este sentido, Rose-Ackerman, por un lado, define a la corrupción como “el mal uso de la función pública para el beneficio privado”(Rose-ackerman, 2008, p. 551). En consecuencia, puntualiza que el “mal uso” está abierto a discusión precisando que algunas transacciones políticas como el pork barrel (entrega de bienes y servicios a los electores) son legítimas. Por otro lado, Rose-Ackerman argumenta que en esencia la corrupción es un problema del tipo agente/principal. Es decir, “Las oportunidades de corrupción surgen siempre que las acciones de los funcionarios impliquen el ejercicio de la discreción y sean imposibles de controlar/monitorear perfectamente”(Rose-ackerman, 2008, p. 553). En este sentido, “el gobierno asigna beneficios escasos e impone costos. Los individuos y las empresas pueden estar dispuestos a pagar a los agentes del gobierno para obtener lo primero y evitar lo segundo” (Rose-ackerman, 2008).

Algunas de sus soluciones propuestas van encaminadas hacia las reformas legales para reducir la discreción, aumentar la competitividad y aumentar el traslape de jurisdicciones dentro del gobierno, el rango salarial sea suficiente para desincentivar los sobornos, la vigilancia de “externos” como los medios, la ciudadanía en general, implementar garantías del individuo contra el estado, el involucramiento de alto nivel de gobierno y organizaciones internacionales.

De manera similar, Shleifer, define a la corrupción como la venta de propiedad gubernamental por funcionarios públicos (Introduction, 2018). Shleifer argumenta que la corrupción con robo al erario (en el cual se reduce el costo a los “compradores”) se esparce, sobrevive y se reproduce rápidamente y se detecta rara vez por los marcos de incentivos: 1) el comprador no tiene incentivos para acusar 2) los intereses del comprador y el funcionario se alinean. 3) la observancia de la ley no sobrevive a un ambiente competitivo. En este sentido, su principal sugerencia de solución se centra en un sistema de fiscalización y contabilidad que prevenga la corrupción (con robo), además de una competencia entre jurisdicciones para proveer bienes y servicios. La consecuencia principal es la de romper la alineación de intereses entre el comprador y el funcionario, es decir, al prevenir el “robo”, los costos del comprador aumentarían por lo que tendría incentivos para acusar al funcionario.

Limitaciones del enfoque económico

Algunos de los retos que las políticas anticorrupción están enfrentando se pueden identificar en las limitaciones del diseño institucional como instrumento de modificación de comportamientos a través de incentivos. Autores como Boly y Gillanders (Boly & Gillanders, 2018) han encontrado en sus pruebas de laboratorio que los individuos (policy makers) distorsionan las instituciones de detección y castigo de la malversación cuando su propio beneficio/recompensa/trabajo está en riesgo, argumento que ha sido descuidado en la construcción de políticas anticorrupción “ya que los incentivos gubernamentales para combatir la corrupción generalmente se dan por sentados” (Boly & Gillanders, 2018). En este sentido, si existe entre los funcionarios una igualdad ante el riesgo de ser detectado y castigado por malversación habrá una disminución de la efectividad de estas instituciones, lo que indica una complementariedad entre la distorsión de instituciones y la malversación. Otro de los resultados complementarios de estos experimentos ha sido que los actores “honestos” no necesariamente son más severos con la corrupción que los funcionarios corruptos cuando existe una igualdad ante instituciones anticorrupción (no son *campeones anticorrupción*) (Boly & Gillanders, 2018).

Confianza social como limitación

Rothstein argumenta que la confianza social está correlacionada con el apoyo a las instituciones y políticas que buscan mejorar la justicia social o bienes públicos, en este sentido, argumenta que si en un país se percibe que la corrupción es común en el gobierno es muy probable que los ciudadanos, aunque ideológicamente apoyen la justicia social no lo hagan con la idea de tener responsabilidades colectivas en las políticas públicas para incrementar la justicia social.

Esta confianza social generalizada se puede interpretar como “la evaluación moral de las personas de la sociedad en la que viven” (Rothstein, 2013, p. 1020), por lo que la evaluación moral que tienen las personas se ven impactadas en gran medida por el comportamiento de los funcionarios públicos, en particular las formas de injusticia o ineficiencia, de esta manera se dan una idea y construyen sus creencias acerca de si pueden o no confiar en las personas en general y en qué medida, en este sentido un alto nivel de este tipo de confianza generalizada está relacionada con bajos niveles de corrupción (Rothstein, 2013).

Sin embargo, existe una confianza particular que está relacionada con altos niveles de corrupción. Esta confianza existe en diferentes configuraciones en diferentes tipos de redes, en este sentido existe una correspondencia entre el tipo particular de confianza y la forma en que

la corrupción se desarrolla (Pérez-Chiqués & Meza, 2021). De acuerdo con Chiqués y Meza existen por lo menos dos tipos de confianza particular. La primera basada en relaciones personales y/o en afiliaciones políticas. La segunda, se basa en la complicidad o actividades ilegales (Chiqués & Meza, 2021). En este sentido, se pueden diferenciar entre redes que facilitan la corrupción y redes corruptas. Además, este tipo de redes en el primer tipo de confianza incluye un componente afectivo que va más allá de los actos corruptos y que de hecho es anterior a ellos; “además, el papel de la ideología cumple una función importante en la racionalización y movilización del comportamiento de los miembros del grupo hacia los objetivos perseguidos por la red” (Pérez-Chiqués & Meza, 2021), es en este sentido que este primer tipo de red y confianza facilita las actividades corruptas. En el segundo tipo de red y confianza, se “exhibe[n] elementos cognitivos importantes, dada la importancia de los elementos disuasorios, y estaba vinculada a acuerdos corruptos más desordenados, lo que refleja un gobierno altamente disputado dominado por la búsqueda de ganancias y el autoenriquecimiento”, es decir, confían en que todos los individuos integrantes de la red deciden no traicionarse mutuamente por estar implicados en actividades ilícitas (Pérez-Chiqués & Meza, 2021).

Captura de instituciones

Algunos autores como Schnell, argumentan que la captura de instituciones es una de las consecuencias de la corrupción sistemática. En este sentido, argumenta que las políticas anticorrupción y de transparencia necesitan de burocracias profesionales, imparciales y un conjunto de mecanismos de vigilancia y de rendición de cuentas. Sin embargo, la corrupción sistémica impacta negativamente los resultados de las políticas anticorrupción puesto que se origina una captura de las instituciones de vigilancia, y rendición de cuentas.

Una segunda consecuencia clave es que al existir corrupción sistémica los actores políticos deberían de oponerse a cualquier política anticorrupción puesto que tendrán la expectativa de que será aplicada selectivamente si en un futuro pierden el poder (administración). Es decir, si los actores políticos no confían en que los mecanismos institucionales o la política anticorrupción serán aplicados de manera imparcial, existe muy poca probabilidad (es muy raro) que los tomadores de decisión adopten y en este sentido apoyen las políticas anticorrupción. “Incluso en los países desarrollados, con instituciones públicas presumiblemente fuertes e imparciales, las agencias emplean diversas estrategias para resistir a los TACP [políticas de

transparencia y anticorrupción por sus siglas en inglés] o eludir la implementación. (Pasquier & Villeneuve, 2007)(Schnell, 2018).

Normalización de la corrupción

Tradicionalmente el enfoque económico para enfrentar la corrupción se concentra en controlar los comportamientos individuales para que no existan desviaciones organizacionales de “mala conducta” (del tipo corrupción), las cuales, son desviaciones formales o normativas de los objetivos y valores de la organización (Anderson & Anechiarico, 2019, p. 12). Sin embargo, cuando las desviaciones organizacionales (del tipo corrupción) se normalizan, estos controles dejan de funcionar adecuadamente (Anderson & Anechiarico, 2019, p. 12). Es por esta razón la necesidad de buscar un equilibrio entre controles de comportamiento y la integridad de los funcionarios públicos.

La corrupción definida entonces desde el enfoque económico como “la ejecución de un acto inapropiado, o desviado, de acuerdo a ciertos parámetros o valores sociales relativamente aceptados en una sociedad o agrupación” (Arellano, 2017), suele minimizar sus variables sociales y de interacción. En este sentido, una regla establecida para combatir la “corrupción” tiene un sentido legal, alineado a lo que es moralmente inapropiado; sin embargo, abre la posibilidad de que al margen o en secreto de la ley se realicen prácticas inapropiadas o incentivos para realizarlas (Subirats et al., 2009).

En consecuencia, “si los individuos en la sociedad han internalizado los actos corruptos” (Subirats et al., 2009), son conscientes de que estos actos son incorrectos y los rechazan social y políticamente, sin embargo, existen interacciones que surgen a través del intercambio y la conveniencia en donde los individuos actúan inapropiadamente. Dadas las asimetrías de poder entre los involucrados en un acto corrupto, la corrupción puede ser una vía rápida de los intercambios más razonable que otras que sin embargo sigue siendo injusta.

Sin embargo, de acuerdo con algunos autores (Arellano, 2017), los intercambios individuales es una explicación limitada ya que estos intercambios basados en la negociación, la entrega de presentes, la solidaridad y la reciprocidad son afectados por sus reacciones psicológicas, valores, experiencias e interrelaciones sociales. “Un contexto grupal u organizacional corrupto puede estar instalado antes de la llegada de un individuo a dicha organización” (Arellano, 2017), lo que hace posible corromper a un individuo cuando accede a dicha organización, en este sentido,

un individuo que forma parte de este tipo de organizaciones es más difícil que aun en actos corruptos entienda sus implicaciones y consecuencias.

En este sentido las conductas corruptas se normalizan a través de la socialización y la racionalización. La socialización permite construir dinámicas grupales y comportamientos corruptos ya sea de manera intencional o no a través de “la construcción de mecanismos de influencia, rutinas y principios que ayudan a los miembros de la organización a dar sentido a sus acciones, ahorrando tiempos a través de rutinas, propiciando la cooperación a través de procesos estandarizados, especializados y *compartimentalizados*”(Subirats et al., 2009). Por ejemplo, “cuando acusar a un colega (o jefe) de corrupción, puede ser lo adecuado para la organización como un todo, moralmente puede ser visto por el grupo como un acto de deslealtad”(Arellano, 2017). Por otro lado, la racionalización se puede percibir y expresar en la negación de responsabilidad, la negación del daño, negación de las víctimas, la compensación social, entre otros(Subirats et al., 2009).

Para entender cómo surge la corrupción, entonces, primero se deben entender las interacciones y relaciones entre los diferentes individuos que componen una organización y cómo estas dinámicas desarrollan y estabilizan prácticas corruptas. En este sentido, “al introducir la variable organizacional los elementos psicológicos y grupales de la corrupción aparecen con claridad y sin tonos moralistas.” Sin embargo, un reto importante para identificar estas dinámicas es la fachada, en la cual, el lenguaje de los individuos se modifica para encubrir acciones cuestionables y hacerlas menos “incorrectas” (Subirats et al., 2009).

Este fenómeno de las organizaciones para adoptar dinámicas corruptas se puede explicar por la capacidad de rutinización de las organizaciones “así como una organización normaliza el respeto por la jerarquía o los procedimientos aceptables en el trabajo diario, esas mismas dinámicas de influencia parecen funcionar para convertir comportamientos clasificables como corruptos en comportamientos «normales»” (Arellano, 2017).

Marco de Consolidación de la Corrupción

El marco de consolidación de la corrupción (CCF por sus siglas en inglés) es una respuesta a la escasez de información disponible respecto a los pasos en que la corrupción se normaliza, a la forma limitada en que se ha entendido, como interacciones pares y racionales; y enfrentado a la

corrupción, a través de mecanismos formales(O. Meza & Pérez-Chiqués, 2021). El CCF se concentra en “cómo se configuran y organizan las redes para llevar a cabo prácticas corruptas, y cómo la opacidad y los controles y equilibrios débiles les otorgan impunidad”(O. Meza & Pérez-Chiqués, 2021). El CCF propone que la consolidación de la corrupción se puede entender como un estado en el que la corrupción se vuelve estable y autosustentable a través de la construcción de redes, la existencia de mecanismos de integración organizacional, opacidad en los procedimientos y un conjunto débil de controles y equilibrios. En este sentido, el CCF proponen las siguientes dimensiones y proposiciones como marco analítico:

Tabla 1. Proposiciones: Marco de Consolidación de la Corrupción

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

Fuente: Meza, O., & Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530–546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>

Por un lado, las redes y organizaciones involucradas en la consolidación de la corrupción, con el objetivo de coordinar y alinear los comportamientos individuales desarrollan mecanismos de incentivos y lealtad. En este sentido, se ofrecen beneficios, sanciones, presión social, coerción y persuasión para alcanzar los objetivos de las redes(O. Meza & Pérez-Chiqués, 2021).Por otro lado, las dinámicas corruptas para que permanezcan impunes requieren de opacidad y controles debilitados. La opacidad puede ser expresada por ambigüedad legal, poca transparencia o discreción por parte de la burocracia. Los controles debilitados pueden expresarse como evitar las sanciones legales o impedir el escrutinio. Cuando estas dinámicas se normalizan afectan a “la gobernanza general al integrarse en los procesos de políticas, arraigando a otros conjuntos de instituciones que no buscan genuinamente promover el interés público, lo que lleva a la consolidación de la corrupción”(O. Meza & Pérez-Chiqués, 2021).

CAPITULO II. Marco normativo y regidores del municipio de Los Cabos

El municipio y el ayuntamiento

En México, de acuerdo con la constitución política de los estados unidos mexicanos, existen tres ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal. Este último, el gobierno municipal, es el ámbito más cercano y de mayor número en comparación con los otros dos ámbitos.

Actualmente existen 2,457 municipios y su importancia se refleja en ser un espacio estratégico del país donde se impulsa la economía, los servicios públicos, el comercio, cultura, entre otros temas, sin embargo, también, es el nivel de gobierno que mejor refleja los patrones de convivencia política de una determinada sociedad. “En la administración local se reproducen tanto las virtudes como los vicios de la sociedad que lo envuelve y para la que gobierna” (Meza, 2017).

De acuerdo con el art. 115 de nuestra constitución política, el municipio libre es la unidad organizacional, administrativa y territorial de los estados federativos. Su área de competencia se ha modificado a lo largo de los años con el objetivo de aumentar su autonomía con respecto a los otros dos ámbitos de gobierno, por lo que actualmente tienen una amplia diversidad de responsabilidades y facultades en materia de:

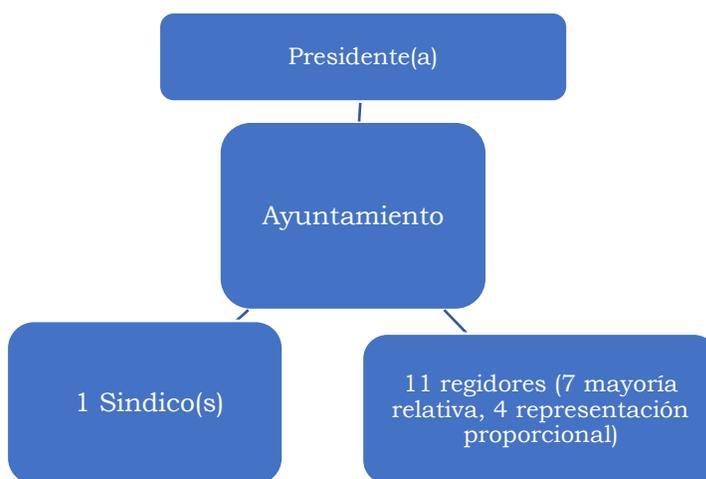
- Integración y responsabilidad de su ámbito de gobierno
- Orden administrativo
- Servicios públicos
- Hacienda
- Planeación del territorio, del desarrollo económico, social y ambiental, obra pública.

Este mismo artículo, establece que el ejercicio de la competencia que se otorga al gobierno municipal será llevado a cabo por el Ayuntamiento de manera exclusiva.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado, que tiene a su cargo, por un periodo de 3 años por lo general, el gobierno y la administración del municipio, este órgano está integrado por un presidente Municipal, uno o más Síndicos y los regidores que señale la constitución y el marco normativo local. En este sentido, generalmente en los procesos de elección del ayuntamiento cada partido o coalición presenta una planilla donde el candidato o candidata a presidente encabeza

la lista, por lo que al votar por una planilla automáticamente se vota además del presidente, por los síndicos y regidores. En el municipio A, el ayuntamiento se integra por un(a) presidente municipal, un sindico(a) y 11 regidores y/o regidoras, 7 regidores o regidoras por mayoría relativa y 4 regidores o regidoras por representación proporcional. En consecuencia, se garantiza que la mayoría de integrantes de cabildo sean del partido o coalición del candidato o candidata a presidente ganadora.

Diagrama 1. Composición de los Ayuntamientos



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, los municipios tienen una amplia diversidad de facultades en diferentes materias, algunos ejemplos relevantes para este trabajo de investigación son:

- Formular, aprobar y administrar: zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; planes en materia de movilidad y seguridad vial; y reservas territoriales;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas;
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales

La totalidad de estas facultades son ejercidas por el ayuntamiento de manera exclusiva.

Los regidores

En este breve apartado se presentan de manera general las atribuciones que sustentan los regidores como integrantes del ayuntamiento con el objetivo de contribuir al entendimiento de su relevancia en la toma de decisiones de los gobiernos municipales.

Los Regidores son miembros del Ayuntamiento cuyas funciones esenciales se pueden resumir en:

De vigilancia: de actividades, hacienda pública y de las diversas comisiones de la administración pública municipal que les son encomendadas, actividades y hacienda pública.

De decisiones: los regidores integrantes de las comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la Administración Pública Municipal;

De legislación: Presentar iniciativas de reformas o adiciones a reglamentos en diferentes materias.

Comisiones edilicias

De acuerdo con el capítulo octavo artículo 61 de la Ley Orgánica municipal del municipio “A”, el ayuntamiento, para llevar a cabo sus tareas tendrá comisiones edilicias integradas por 3 miembros del ayuntamiento: un presidente de la comisión y dos secretarios. Estas comisiones edilicias se encargan de acuerdo con el artículo 63 de la LOMBCS al “estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la Administración Pública Municipal”.

Las comisiones edilicias que integran a este ayuntamiento son:

- a. De Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, cuyo responsable será el Presidente Municipal;
- b. De Hacienda, Patrimonio y Cuenta pública, cuyo responsable será el Síndico;
- c. De Obras Pública y Asentamientos Humanos, Catastro y Registro Publico de la Propiedad;
- d. De Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente;
- e. Salud y Bienestar Social;
- f. De Educación, Cultura, Recreación y Deporte;

- g. De Desarrollo Rural y Económico;
- h. De Estudios Legislativos y Reglamentarios;
- i. De Nomenclaturas Oficiales;
- j. De Servicios Públicos;
- k. De Transporte Público;
- l. De saneamiento, agua potable y alcantarillado;
- m. De Derechos Humanos y Atención a Personas con capacidades diferentes;
- n. De Turismo y Ciudades Hermanas,
- o. De Protección Civil,
- p. De Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- q. De Mejora Continua, Modernización Administrativa y Evaluación de la Gestión Pública,
- r. De Asuntos Indígenas, y
- s. Las que determine el ayuntamiento

De acuerdo con las facultades formales que se les otorga a los cabildos y en particular a los regidores y regidoras, estos son fundamentales para entender y explicar las dinámicas de los municipios puesto que el ayuntamiento representa la máxima autoridad del gobierno municipal.

CAPITULO III Metodología

Para dar respuesta a las preguntas planteadas este trabajo de investigación tiene un diseño cualitativo a partir de un análisis de gabinete y una serie de entrevistas semiestructuradas. Por un lado, el análisis de gabinete se compone de una revisión del marco normativo del municipio “A”, en particular las facultades y reglamentos del cabildo en materia de elección, toma de decisiones, vigilancia, comisiones, entre otros temas que impliquen dinámicas internas de los integrantes. Por otro lado, la selección de los sujetos entrevistados fue un muestreo mixto que siguió una técnica de “bola de nieve” y una selección deliberada de acuerdo con dos características: que se desempeñe (o desempeñara) como regidor o que se desempeñara de manera cercana a la posición laboral del regidor. Esta selección de entrevistados fue diseñada e implementada con este enfoque por la particularidad del tema de investigación. En este sentido, existe una amplia población con las características establecidas, sin embargo, no estaban dispuestos a realizar las entrevistas por el tema planteado. En este sentido, fue necesario hacer uso de un “enlace” que tuviera relaciones personales de confianza con los individuos a entrevistar, es decir, la información que se obtuvo de los entrevistados sería imposible sin la recomendación y acompañamiento del enlace (“bola de nieve”).

Este trabajo de investigación se propone describir las dinámicas relacionadas con corrupción que se llevan a cabo en el cabildo de un municipio “A”, las características organizacionales y la interacción entre los miembros del cabildo. En este sentido, el objetivo es describir la relación que existe entre la corrupción y las características organizacionales, definidas como reglas formales que engloban las facultades del cabildo, los contrapesos formales que existen y la normatividad aplicable en materia de control, vigilancia y transparencia. El sujeto de estudio son los regidores del cabildo del municipio “A”, este municipio fue seleccionado como caso extremo por ser parte de uno de los estados con menor índice de corrupción en todas sus formas de medición de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a saber: percepción sobre la frecuencia de corrupción en su entidad federativa (primeros lugares de menor a mayor), usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron (primeros lugares de menor a mayor), usuarios que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron (primeros lugares de menor a mayor), usuarios que tienen algún conocido que les refirió actos de corrupción en los trámites

que realizaron (primeros lugares de menor a mayor) y la tasa de incidencia de corrupción por entidad federativa (primeros lugares de menor a mayor). Además, se tomó en consideración la percepción de frecuencia de corrupción en los municipios del estado (menor que el promedio nacional) y el índice de denuncia por actos de corrupción (entre los primeros 10 de los que menos denuncian).

Más allá de las características del municipio “A” con respecto al fenómeno de corrupción, vale la pena recuperar algunas otras características de otras áreas que ayuden a construir un entendimiento común del caso de estudio. El municipio “A” sobresale en cuatro áreas muy importantes para el desarrollo de un municipio y las dinámicas de sus gobiernos. En este sentido, una primera característica, es que el municipio “A” se encuentra entre los municipios con mayor tasa de crecimiento poblacional del país en los últimos años. Una segunda característica es que el estado donde se encuentra dicho municipio ha tenido una de las mayores tasas de crecimiento económico, una tercera característica es que, por su parte, dicho municipio ha sido uno de los que mayor aumento en la tasa anual del número de viviendas habitadas ha tenido en los últimos años. Por último, una cuarta característica, es que la tasa de crecimiento anual para el año 2020 del sector turístico, medido en número de establecimientos creados se ha mantenido por debajo de la media total de los estados, sin embargo, si tomamos en consideración un intervalo más amplio (2015-2020) el número de establecimientos se mantiene por encima de la media total del país, respectivamente.

La unidad de análisis de esta investigación son los regidores del municipio “A”, en consecuencia, se hace uso de entrevistas semiestructuradas por cuatro razones principales: 1) existe escasa información sobre las dinámicas de los cabildos que no se pueden observar en reglamentaciones, marcos normativos en general y en años recientes, en transmisiones por redes, por lo que es indispensable recolectar esta información y más aún en el tema de corrupción 2) el tema central de esta investigación es rechazado moralmente, por lo que es difícil acceder a información directa de los involucrados, en este sentido, los insumos de información directa recolectada son valiosos por sí mismos 3) un supuesto teórico importante de esta investigación es que la corrupción es un fenómeno que difícilmente se puede medir y que su definición está en constante debate, por lo que la información proporcionada por actores relacionados con estas dinámicas son un insumo indispensable para contribuir a estas corrientes de literatura 4) por

último, esta investigación tiene como objetivo describir la relación entre las características organizacionales formales y las dinámicas de los regidores, por lo que es necesario recolectar información directa de los involucrados. Uno de los objetivos de esta investigación es describir y analizar las dinámicas de corrupción en el cabildo a través del Marco de Consolidación de la Corrupción. En consecuencia, se realizó una investigación de gabinete, incluyendo, reglamentos, manuales de procedimientos y normatividad aplicable a los cabildos, en particular normatividad aplicable a los regidores.

El periodo de entrevistas se realizó desde el día 24 de abril hasta el día 09 de mayo del año 2022. Las entrevistas se realizaron con ayuda de un “enlace” que proporcionó acceso a diferentes individuos que desempeñaban diferentes cargos en diferentes administraciones. Los cargos de los entrevistados fueron los siguientes: 1 regidor en funciones, 4 ex – regidores, 2 ex - asesores de regidor, 2 integrantes de inspección fiscal y de la administración pública municipal y 1 presidente de sindicato. El protocolo de entrevista se compone de una carta presentación, un cuestionario general y la entrevista. La carta de presentación incluye términos de confidencialidad, datos de contacto y objetivo de la investigación. Durante el periodo de entrevistas, se hicieron anotaciones de las dinámicas entre el enlace y los entrevistados, así como actividades relacionadas con el tema de corrupción, en consecuencia, se incluyen descripciones y reflexiones de las situaciones de interés durante todo el periodo de entrevistas.

CAPITULO IV. Hallazgos y resultados. Consolidación de la corrupción en las regidurías. Caso de Estudio.

Este trabajo de investigación tiene como objeto de estudio a los regidores, principalmente por la importancia de las facultades y responsabilidades que tienen en los gobiernos municipales. Este capítulo se estructura bajo el esquema del CCF(marco de consolidación de la corrupción, por sus siglas en inglés), por lo que en el primer apartado se exponen los hallazgos en las entrevistas con respecto a los arreglos organizacionales que son relevantes para la consolidación de la corrupción del municipio A, en particular de las dinámicas de sus regidores. En el segundo apartado se presentan las características de las redes en las que se desenvuelven la figura de regidores. En el tercer apartado se describen las opacidades que se presentan en las organizaciones y redes del ayuntamiento en general del gobierno municipal. En el cuarto apartado se presentan las debilidades de los controles y contrapesos del ayuntamiento, en particular de las dinámicas de los regidores.

Redes

1. La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno. En el cabildo del municipio A, las redes de corrupción están ubicadas principalmente en los cambios de legislación local y en la distribución de bienes y servicios. Estas redes de corrupción involucran a regidores, directores, empresarios y gestores. La red de corrupción funciona de la siguiente manera:

Empresarios- Regidores- comisiones-directores

Los pasos 1 y 2, como se muestra en el diagrama son pasos que pueden o no suceder. El primer escenario es el rechazo de la petición por las direcciones correspondientes (paso 1 y 2), lo cual activa el mecanismo enunciado, como se muestra en el siguiente extracto de entrevista:

“Cuando llegue un asunto a tu escritorio estando allá dentro (en cabildo) es porque ya agotaron todas las instancias en direcciones, y como está atorada la cosa ahí es donde, ‘ah vienes conmigo porque no pudiste’, porque tenemos que legislar, en este caso el regidor,

tiene que legislar, tiene que hacer el cambio para poder sacar el trámite [inaudible] y eso le va a costar”.

El escenario 2 es el acercamiento directo o indirecto (paso 3) de los grupos empresariales hacia los regidores o gestores. Al inicio de una administración existe un proceso de aprendizaje tanto para regidores como para los funcionarios públicos de alto nivel (si no tuvieran experiencia previa). Sin embargo, los grupos empresariales que existen en el municipio están esperando el ingreso de la nueva administración para “negociar” con ellas. En ese sentido, de acuerdo con los entrevistados los grupos empresariales ya tienen programado el gasto en corrupción en este tipo de solicitudes. Por ejemplo, el entrevistado 1 (ex asesor de cabildo y representante legal de empresas) menciona que:

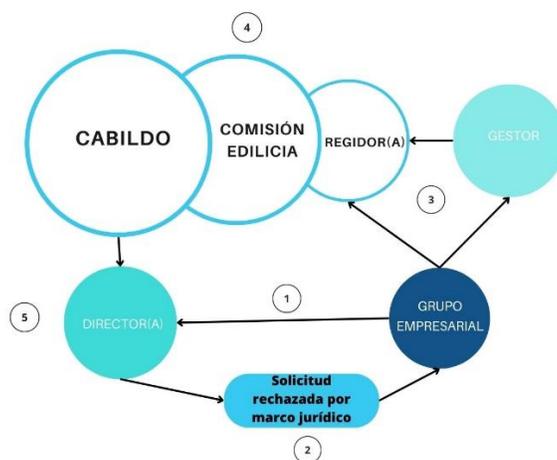
“Estoy como apoderado legal de ahí del desarrollo, por ejemplo, ellos tienen presupuestado hasta 15 o 20 millones en el desarrollo para pagar corruptos. Ya, porque la corrupción, te desestabiliza si no la programas, si pues son 15 o 20 millones de pesos de un desarrollo, estamos hablando de un millón de dólares. Y de la nada, o sea, de donde la sacas, si quieres construir de donde lo vas a obtener.” (Ex asesor)

Estas negociaciones se deben a que los marcos jurídicos en el municipio A son muy restrictivos si los comparamos con los objetivos empresariales, es decir, la búsqueda de la prosperidad económica de dichos empresarios. La naturaleza de estas negociaciones pueden ser trámites de desarrollo urbano, imagen urbana, agua potable, uso de suelo, entre otras materias que son facultad exclusiva de los gobiernos municipales.

El mecanismo inicia con un acercamiento directo o indirecto (a través de un gestor) a un miembro de cabildo (paso 3), por lo regular a algún miembro de la comisión edilicia de interés (agua potable, desarrollo urbano, etc.) para negociar su apoyo y la de la mayoría de cabildo a la modificación reglamentaria correspondiente. En ese sentido existe un intercambio entre modificaciones a los reglamentos o planes aprobada por cabildo y beneficios económicos o en especie. El siguiente paso (4) es que la comisión edilicia correspondiente elabore un dictamen técnico a favor de la petición del grupo empresarial. Este dictamen se presenta a la mesa de discusión de cabildo para su aprobación. Por último (paso 5), al aprobarse dicha petición se instruyen a las direcciones correspondientes la aplicación de las modificaciones y en su caso la

autorización del trámite en gestión. En consecuencia, los beneficios por estas negociaciones se distribuyen entre los involucrados (directores, regidores, otros miembros de cabildo).

Diagrama 2. Proceso consolidado de corrupción (modificación de marcos jurídicos)



Fuente: Elaboración propia

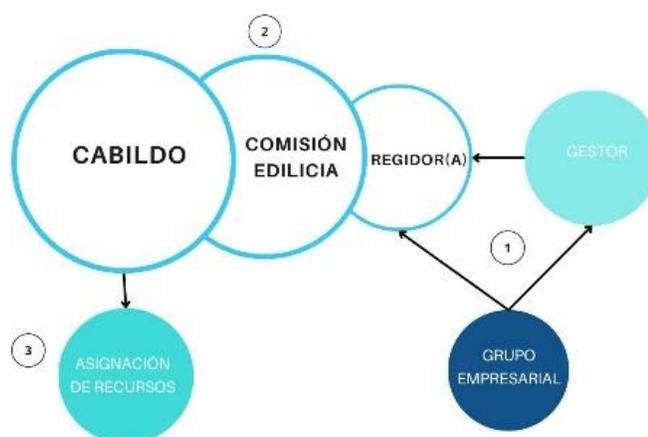
1a. Las redes involucran el tipo y el número de actores según sea necesario para llevar a cabo el esquema ilegal o egoísta y mantener el secreto.

Por lo regular, los actores involucrados son regidores, directores, presidente municipal, empresarios y gestores dependiendo de la naturaleza de la red (facultades de cabildo o distribución de bienes y servicios). En el primer caso se puede expresar como un cambio en los reglamentos locales, una modificación del plan de desarrollo urbano o asignación de presupuestos. Por ejemplo, de acuerdo con los entrevistados uno de los primeros empresarios que se acercan a los regidores son los medios de comunicación. En consecuencia, su principal solicitud es la asignación de un presupuesto considerable en comunicación social. Sin embargo, de acuerdo con el entrevistado 2, aun cuando el presupuesto asignado es considerable, el apoyo a los medios de comunicación no se limita a la asignación formal de presupuestos.

En el segundo caso, se puede mencionar la distribución de bienes y servicios. En este caso, los regidores “provocan” la distribución de bienes y servicios de acuerdo con sus necesidades. Este mecanismo inicia por la solicitud de la ciudadanía hacia los regidores de bienes y servicios.

Cabe recordar que los regidores no tienen ninguna facultad ejecutiva ni tampoco tienen una jerarquía vertical directa sobre las diferentes direcciones del municipio. En este sentido, existe una solicitud de los regidores hacia las diferentes direcciones de distribuir bienes y servicios hacia sus solicitantes. Es en este momento que es fundamental analizar las relaciones informales entre las direcciones (poder ejecutivo) y los regidores (poder legislativo) del mismo municipio.

Diagrama 3. Proceso consolidado de corrupción (asignación de recursos)



Fuente: Elaboración propia

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

Regidores, Directores y Presidencia municipal: ¿cómo se negocia?

De acuerdo con las entrevistas realizadas, los regidores tienen incentivos para solicitar hacia el poder ejecutivo (Direcciones) una particular distribución de bienes y servicios (becas, despensas, apoyos, programas sociales, trámites, entre otros). Estos incentivos pueden surgir de diferentes fuentes, desde solicitudes ciudadanas directas hacia las regidurías, objetivos políticos, por ejemplo, avanzar en sus carreras políticas a través de sumar simpatía con ciertos distritos u organizaciones, objetivos meramente personales, por ejemplo, valores, profesionalismo, ética,

etc. Sin embargo, estas solicitudes regularmente no son atendidas a menos que el presidente municipal las autorice. Estas autorizaciones pueden ser aisladas (única ocasión) o continuas.

De igual manera la presidencia municipal necesita que los regidores trabajen para los objetivos que plantea y utiliza diferentes mecanismos para ello. De acuerdo con las entrevistas, un mecanismo es a través de los incentivos positivos y trabajo en equipo. Estos incentivos y trabajo en equipo se pueden reflejar en beneficios económicos o en especie, gestiones, prioridad en las solicitudes de bienes y servicios, facilidades en los trámites, información, etc. Un mecanismo alternativo son los incentivos negativos y los agravios, es decir, rechazar sus gestiones, omitir información, excluirlos de las decisiones y eventos laborales (inauguraciones, ferias, etc), limitarlos en recursos públicos, hacer que los demás regidores voten en contra de todas sus propuestas, amenazarlos, difamarlos, etc. Tal como se puede observar en el siguiente extracto de entrevista:

“Es un sistema complicado, si tu llegas a un cargo público, el presidente en turno va a intentar de provocar que toda la mesa le ayude y utiliza muchos mecanismos, el primer mecanismo es el incentivo y si con incentivos no soluciona, entonces ya viene ahora sí el agravio, o sea si por las buenas, no, va a ser por las malas, y por las malas pues es complicado porque cuando tu llegas a un puesto publico tú como servidor público, tú quieres hacer tu chamba quieres trabajar, quieres gestionar, si la gente te busca pues quieres dar resultados porque un regidor no es ejecutante o ejecutivo de presupuesto, solamente es un observador supervisor y alguien que puede tomar la voz en las decisiones en el cabildo en pleno, un legislador pues...” (Ex regidor)

En este sentido la relación que guarden los regidores entre ellos y con la presidencia municipal es determinante para las solicitudes de bienes y servicios, así como las votaciones en sesiones de cabildo y/o dictámenes. Es por ello necesario plantear diferentes escenarios para este tipo de dinámicas/relaciones.

Quid pro quo: En este escenario de negociación los regidores intercambian votos, sean estos en dictámenes o sesiones de cabildo (puntos de acuerdo), por una distribución particular de bienes y servicios. Es decir, tienen prioridad los beneficiarios que elijan el regidor o regidora en

cuestión, mientras estos últimos apoyen con su voto al poder ejecutivo municipal. Esto se puede observar en la siguiente declaración:

“pero tú no puedes ejecutar nada, tú no puedes hablar y decir ‘hey director quiero que vayas y cierres allá y hagas esto’. Solamente puedes provocar eso, ¿cómo lo provocas? Pues hablando con el presidente municipal para que te ayude, fíjate que me pidieron esto así y así de esta manera y entonces el presidente, ah bueno, pero nos vamos a la sesión donde... o sea tienes que negociar a veces un favor, un voto, una gestión...”(Ex regidor)

Teamplayer: En este escenario los beneficiarios que elija el regidor o regidora en cuestión, sus proyectos o gestiones tienen prioridad puesto que forma parte del mismo equipo del poder ejecutivo. Cabe aclarar que pertenecer a un mismo partido político no obligatoriamente significa pertenecer a un mismo equipo de trabajo. Una segunda aclaración es que los integrantes de estos equipos obtienen beneficios de alguna u otra forma, sean en especie, con favores o recursos económicos, tal como se observa en el siguiente extracto:

*“Y entonces cuando pruebas un favor que no tenías esperado recibir, como persona, tú tienes, ¿dices no?, pues yo tengo mis metas, no, yo quiero tener una casa bonita, quiero irme de viaje, quiero tener un buen carro, y entonces ahí empieza todo el lío ... Entonces ahí te puedo decir que todos, todos en un cabildo, **todos obtienen beneficios de una u otra forma**, llámese monetario o en especie o favores. Cualquiera de los tres son beneficios y todos, todos, todos, se les llega la oportunidad y todos acceden a ella, otros en mayor cantidad que otros...”(Ex Regidor 1)*

Intruso: En este escenario, las regidurías se ven aisladas y excluidas del poder ejecutivo del gobierno municipal, así como de las discusiones y decisiones en las comisiones y las sesiones de cabildo. En este sentido, las regidurías están limitadas a distribuir bienes o servicios con lo que sus propios salarios les permita puesto que ningún área del poder ejecutivo le tomará en cuenta o le negarán las gestiones y solicitudes por indicaciones del titular del poder ejecutivo. Además, en materia legislativa, dentro de las comisiones y sesiones de cabildo sus propuestas, puntos de acuerdo, comentarios serán ignorados y rechazados. Este escenario es el más problemático puesto que los incentivos negativos no terminan en el ámbito laboral, sino que

pueden ingresar a las esferas personales a través de amenazas, intimidación, difamación, entre otros.

*“Tenía muchas ideas y muchos proyectos y comenzaba a contrastarlo con la realidad, entonces había muchos, no y no y no; y **empecé a despertar a una, a otra realidad alterna que yo no entendía** y era de que pues estaba, políticamente no estaba haciendo nada, estaba solamente jugando a ser un buen funcionario legal y todo...” (Ex Regidor 1)*

*“Porque también te das cuenta, pues qué **te empiezas a quedar solo que empiezas a batallar con todo**. Los demás prosperan, los demás prosperan empiezan a llegar con los carros, carrazos y choferes y tú llegas ostentando el mismo puesto, ganando exactamente lo mismo, teniendo los mismos fondos revolventes, es una desigualdad completa. Entonces dices, ¿o sea que hago? Me mantengo acá y me mantengo a raya, una oportunidad, la oportunidad de mi vida, Que no sé, que va a pasar después de aquí, aprovecho el momento, el espacio o **[inaudible]** el cinto y le doy...”(Ex Regidor 1)*

Organización

2. La organización nutre un conjunto de mecanismos para inducir la funcionalidad de las redes o para inhibir a los denunciantes que puedan obstaculizar las operaciones de los esquemas de corrupción.

De acuerdo con los entrevistados, una explicación importante para el funcionamiento de las redes y sus motivaciones proviene del “estrés” político y de la inestabilidad de los espacios dentro de la administración municipal. Es decir, las regidurías enfrentan la incertidumbre de su futuro político inmediato (las administraciones municipales son de tres años), por lo que están constantemente presionados por tomar decisiones que lo ayuden a posicionarse en la siguiente administración inmediata. Estas decisiones comúnmente son para garantizar su respaldo político, por lo regular a través de la generación de recursos económicos o en especie. Esto se muestra en los siguientes extractos de entrevista:

“Y empecé a despertar a una, a otra realidad alterna que yo no entendía y era de que pues estaba, políticamente no estaba haciendo nada, estaba solamente jugando a ser un buen funcionario legal y todo porque tienes, estás acostumbrado a como maestro tener un sueldo de repente, llegas a ser

funcionario y tienes o sea ganas en una quincena, lo que acá ganabas, en un mes, dos meses de trabajo pero la gente se te empieza a acercar y como eres un buen funcionario, pues no puedes dejarlos solos, tienes que ayudar y entonces te das cuenta de que tu sueldo no alcanza...”(Ex regidor 1)

“Lo siguiente, es que yo tengo que sacar recursos porque ya no estoy pensando en esta administración, sino pensando en la que viene, que es lo que empieza a moverse en estos casos, que también es parte de la corrupción...”(Asesor de Regidor)

2a. Las organizaciones crean esquemas para involucrar la participación de los funcionarios públicos e inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción.

En el municipio A, los cambios de titulares de las diferentes áreas cada tres años, de acuerdo con las fechas de cambios de administración siguen una dinámica circular, en la cual los titulares de ciertas áreas se trasladan a otras, en el mismo gobierno municipal, en otros gobiernos municipales del Estado y en el gobierno del Estado. En consecuencia, estos esquemas y dinámicas influyen en la participación de los funcionarios en las prácticas corruptas e influyen en su inhibición para señalar o desertar de las mismas prácticas. Esto se observa en el siguiente escenario, en el cual, el titular de la dirección de ingresos del municipio A en una administración pasada se posiciona como titular de la auditoría estatal:

“... [Sobre las redes entre funcionarios entre administraciones] el contralor lo pone el presidente, no pues por ejemplo ahorita, el que está haciendo la auditoría en el Estado, pues era el director de ingresos de la administración pasada, por ejemplo, la administración de aquí, por ejemplo, manda un paquete con observaciones fiscales, lo manda a [CENSURADO, se refería a la capital del estado], el que lo va a revisar quién va a ser, pues, él mismo ¿qué va a hacer? lo va a subsanar. Y la primicia es... A lo mejor yo salí, pero otro ejemplo, yo salí de director de ingresos y manejan el [inaudible], impuestos y todo eso, cosas terribles. ¿Pero sabes qué? Yo te entregue a ti, yo soy el saliente, tú eres el entrante, pero ¿sabes qué? De mi te acuerdas si me empiezas a tirar que tú a mí el año que viene me vas a entregar tu paquete fiscal. Sí, o sea, a ver si me vas a

tírar, agárrate, porque te voy a buscar hasta que te encuentre, sí...” [Asesor de regidor]

2b. Las organizaciones permiten la presión de grupo para inducir la participación de los funcionarios públicos o inhibir la denuncia de irregularidades o la deserción. En el municipio A, la presión de los pares se puede expresar entre los propios miembros de cabildo. En este sentido, a cualquier regidor o regidora la pueden aislar de las decisiones y discusiones, así como los pueden bloquear de los recursos del poder ejecutivo, lo que trae consecuencias en su desempeño, credibilidad, proyección y carrera política e incluso en sus vidas personales. Esto se puede observar en el siguiente extracto:

*Pero lo que sí te puedo decir es que hablando del político que está al frente hay un precio. Se paga un precio que cualquier otro trabajo no se paga. Por ejemplo, cuando yo me fui por la independiente, por la vía legal todo el tiempo que estuve ahí, eran periódicos, no se usaba ya tanto el periódico, eran redes sociales, teníamos ya páginas que éramos, o sea, eran nuestros clientes. Seguritos de la semana nos dejaron una nota de que yo andaba con otras mujeres que no era mi esposa, que yo andaba haciendo negocios con tal empresa, obteniendo favores, que yo era homosexual, que me la pasaba viajando, que había comprado una casa, no sé en dónde. Y te estás desgarrando por hacer las cosas bien y el mismo a veces de la misma Presidencia, les dicen a ver **‘atáquenlo, atáquenlo vamos a hacerlo, que reviente y que pida ayuda, y bueno, si pide ayuda ahí viene la nuestra’**” (Ex regidor)*

En el municipio A, al tener como principal fuente de ingresos el turismo, existe una gran demanda por permisos de construcción, cambios de uso de suelo, lotificaciones, limpia y desyerbe de predios, entre otros trámites relacionados con la industria de construcción, comercio y turismo. Por lo que es muy común que los asuntos que llegan a las regidurías versen sobre esos temas. Un ejemplo de ello, son las solicitudes de dictamen de limpieza de predios, las cuales tienen un costo aproximado de \$2,000 pesos M.N, sin embargo, estas solicitudes permanecen “detenidas” hasta convertirse en una fuente de corrupción, como se observa en el siguiente extracto:

*“[sobre los regidores de nuevo ingreso(primer trabajo en el gobierno)]
Lueguito se echa a perder ... Acuérdate que hay muchísimo gestor, muchísimo,
muchísimo gestor, el gestor también es muy corrupto, muchísimo. Por ejemplo,
tú vas a solicitar un dictamen de limpieza y desyerbe de un predio ese dictamen
tu pagas él entero, la factura y no te sale en más de 2000 MXN. Pero a ti te urge
limpiar y te lo atorran, te lo empiezan a atorar, a atorar. Hasta que llegan con un
gestor, y dicen sabes qué necesito que me desatores eso. Está bien de algo que
valía dos mil pesos te vale sabes 130 mil, 150 mil, 250 mil, y si estamos hablando
de una zona llámese [CENSURADO]. Anda rayando hasta el millón de pesos...”*

Opacidad

3.Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es actuar bajo altos niveles de opacidad.

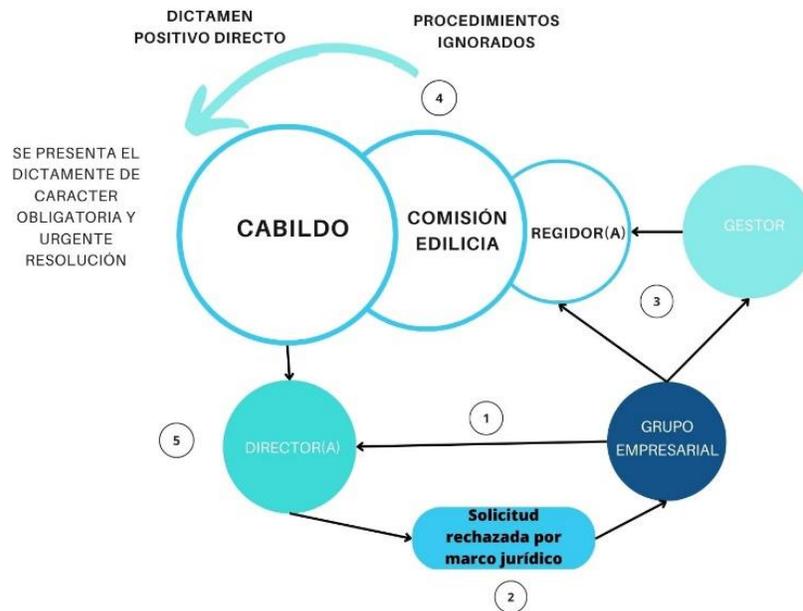
3a. La ambigüedad jurídica y la incertidumbre sobre los procedimientos crean altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.

En el municipio A, de acuerdo a los entrevistados, en los escenarios de corrupción es una práctica común no observar los marcos jurídicos ni procedimientos correspondientes a la hora de tomar una decisión en cabildo, sin embargo, esto dependerá del asunto que se presente a la mesa de discusión. Un ejemplo claro de ello son los cambios de uso de suelo necesarios para la autorización de construcción de cualquier edificación (dependiendo de su naturaleza). La aprobación del cambio de uso de suelo formalmente necesita la modificación del Plan Municipal de Desarrollo. Dicha modificación requiere un tiempo mínimo para su discusión, un programa de audiencias públicas, un estudio técnico, entre otros requisitos. Sin embargo, el procedimiento en este tipo de escenarios de corrupción se reduce a un dictamen emitido por una comisión edilicia (desarrollo urbano en este caso) y la aprobación de cabildo, tal como se muestra en el siguiente diagrama y extracto de entrevista:

“Resulta que en la ley orgánica establecen ciertas facultades que tiene cabildo, el cabildo en pocas palabras puede decir, a ver la reglamentación dice esto, pero como yo cabildo soy la máxima autoridad de un ayuntamiento, el cabildo en pleno, o sea los regidores con el presidente municipal en ese momento deciden, se elabora un dictamen que justifique el por qué si debe ir, eso se encarga el presidente de la comisión edilicia de desarrollo urbano que es un regidor o

regidora en turno, el dictamen tiene que buscar técnicamente el por qué sí debe ser, lo presenta ante la mesa de cabildo, se discute y si tienes la mitad más uno, procede, así violente toda la normativa” (Ex regidor)

Diagrama 4. Proceso consolidado de corrupción (omisión/manipulación de procedimientos)



Fuente: Elaboración propia

Aunado a lo anterior, se utilizan ciertos “candados” para que las discusiones de los dictámenes presentados ante cabildo sean de carácter obligatorio y de urgente resolución, por lo que no existen vías para solicitar que se analice en un plazo de tiempo mayor o en su caso suspender su discusión. Es decir, se obliga al mismo cabildo decidir de manera positiva o negativa. Cabe recordar que el fenómeno de negociación entre regidores y regidores-presidencia municipal es esencial en estos escenarios, es decir, cuando se obliga a emitir una resolución es debido a que se tienen los votos suficientes para su aprobación, tal como se observa en las siguientes declaraciones:

“el PDU es un plan, te dice que construir y que tantos niveles, vialidades, todo...cuando el empresario tiene todos esos documentos pero se atora con el

PDU tiene que llegar a cabildo, forzosamente, ellos lo pueden aprobar, llega a la comisión, por ejemplo, que sería la comisión de desarrollo urbano y tienen que hacer un dictamen y se tiene que someter a votación en el pleno, en sesión de cabildo sea por sesión ordinaria o extraordinaria” (Ex asesor)

“.. meten un dictamen, se expone, están atendiendo al empresario, el empresario tal quiere quiere hacer cualquier desarrollo contantos niveles pero el plan de desarrollo urbano dice pero chalala como coloquialmente se dice lo vamos a someter a votación que levante la mano a favor o en contra y vámonos, pero para levantar la mano a favor es que... cuando llega algo a la mesa es que ya se arregló...” (Ex regidor)

3b. La falta de transparencia en los procedimientos gubernamentales crea altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.

Por supuesto, la falta de transparencia es un ingrediente importante para la no observación de los procedimientos y el aumento de la opacidad, una de las consecuencias es el impedimento de las funciones de vigilancia y control de las regidurías. Uno de los fenómenos más comunes es que las diferentes dependencias y entidades niegan el acceso de la información a las regidurías que no forman parte de su equipo de trabajo (revisar 1b). En consecuencia, las regidurías en esta situación les es imposible controlar las actividades de los diferentes directores, entre ellas, la distribución de presupuestos, la asignación de autorizaciones, permisos, entre otros.

3c. La oportunidad de los funcionarios públicos de concurrir con actos discrecionales corruptos se basa en altos niveles de opacidad en los procesos gubernamentales.

De acuerdo con la información de las entrevistas y la recolección de información de campo, estos escenarios de toma de decisiones en las sesiones de cabildo y en sus respectivas comisiones son una práctica común y normalizada. En este sentido, los empresarios y los regidores conocen las formas de proceder ante estos escenarios, en su caso, los asesores y gestores son los que ayudan a este tipo de negociaciones. Un ejemplo claro es la siguiente explicación de los montos en las transacciones de corrupción:

“[sobre los incentivos positivos(recursos económicos o en especie)] claro, les ayudan a decir sí, como dicen por ahí, según el sapo la pedrada. Todo se hace generalmente a través del presidente de la comisión de desarrollo urbano, se

acercan a él o a las personas que ellos dispongan, le explican el tema, y dice bueno yo sé como empresario que esto no es parte de la normativa y ya entonces el regidor dice no pues si pero esta complicado no podemos hacerle así tú sabes ... entonces ahí es donde vienen algunos beneficios económicos para ese regidor y ese regidor tiene que trabajar con los otros regidores para poder tener él, más otros 6 votos...” (ex regidor)

En consecuencia, dicha regiduría se encarga de conseguir los votos restantes tanto en su misma comisión como en la sesión de cabildo, por lo regular, en estos casos, a través de sobornos (recursos económicos, en especie o favores). El monto de los sobornos depende de diversos factores, entre ellos, del tema de la solicitud (construcción, cambios de uso de suelo, autorizaciones, etc), del regidor o regidora en cuestión, del contexto político, del monto formal, de las ubicaciones de las autorizaciones, de quién lo solicite, entre otros. Esto se puede observar en las siguientes declaraciones:

[sobre desyerbe] “...Ese dictamen tu pagas él entero [requisito formal], la factura y no te sale en más de dos mil pesos, pero a ti te urge limpiar y te lo atorran, te lo empiezan a atorar, a atorar. Hasta que llegan con un gestor, y dicen sabes qué necesito que me desatores eso, está bien de algo que valía dos mil pesos te vale sabes 130 mil, 150 mil, 250 mil, y si estamos hablando de una zona llámese [CENSURADO], anda rayando hasta el millón de pesos...” (Ex asesor)

“...Estoy apoderado legal de ahí del desarrollo, por ejemplo, ellos tienen presupuestado hasta 15 o 20 millones en el desarrollo para pagar corruptos, ya, porque la corrupción, te desestabiliza si no la programas, sí pues son 15 o 20 millones de pesos de un desarrollo. Estamos hablando de un millón de dólares, y de la nada, o sea, de dónde la sacas, si quieres construir de dónde lo vas a obtener. Y volvemos, es empresario, con un corrupto que se quede en la administración te va a podrir a todos, a todos, a todos, por ejemplo, entran los asesores, los regidores, los regidores, por lo regular no repiten, pero se quedan los asesores, yo fui asesor...”

Contrapesos (Checks & Balances).

4. Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es enfrentar contrapesos débiles o controlables.

De acuerdo, con la información proporcionada por los entrevistados, los contrapesos que existen para los miembros de cabildo no son efectivas. Uno de los principales contrapesos serían las auditorías, las cuales, principalmente tienen la limitación de concentrarse solo en términos contables y fiscales. Es decir, se concentran en evaluar los procedimientos contables formales, en consecuencia, cualquier actividad fuera de esta naturaleza no es observada, lo que conduce a la oportunidad de tener prácticas corruptas sin ser detectado de alguna forma por este tipo de auditorías. El manejo de efectivo para las actividades de soborno son las principalmente utilizadas para no ser detectado por algún contrapeso de este tipo. Esto se ejemplifica con el siguiente extracto de entrevista:

“[De la efectividad de diferentes tipo de auditorías] No nos sirven de nada, te voy a decir por qué, porque todo, por lo regular, todo, no, la gran mayoría se maneja en efectivo, no, pues, ¿Quién te va a auditar la caja de los zapatos, nadie. No, ajá, o sea, pero si yo, como servidor público que tengo un sueldo de no sé, de 32,000 pesos al mes, por ejemplo, de repente, este, empiezan a ver carros nuevos, casas aquí, casas allá, tengo 2, 3 millones en el banco, o sea, hacienda, va a decir, ¿qué pasó con esto entonces? ¿Qué pasó? Ahí te pueden auditar. Pero si tú, pues no, no compras ni a tu nombre, no pones las propiedades a tu nombre, no manejas cuentas en el banco, y el dinero lo tienes en efectivo, si lo tienes en un pozo, no sé dónde lo vas guardar. ... Pero en realidad, así se maneja... (Ex asesor)

“...Fíjate que, por ejemplo, a mí ya me están Auditando. Auditán a todos, pero son muy son como para cumplir...” (Ex asesor)

[sobre el objetivo de las auditorias]“...Facturas, nada más...”.

Exacto, o sea, situaciones contables, Ajá, pero si yo cumplo de una manera contable, pues ¿qué me vas a checar? Sí, sí, por ejemplo, las facturas, las despensas, auditan movimientos fiscales, contables ... (Ex regidor)

Por otro lado, de manera interna existen acuerdos para apoyarse en solventar todas las observaciones que pudieran surgir en las revisiones de las erogaciones, contratos, distribución de presupuestos, etc. Por ejemplo:

“... ¿pues que te auditan? ¿O sea, que auditan válgame? Que audita una auditoria, por ejemplo, del Estado. Yo estuve en el DIF en esta administración 3 o 4 meses y agarrabas y checabas, y llegas y apartas, le pones un asterisco, cosas que realmente que tú te das cuenta que no estuvieron transparentes, que no concuerda, pero le pones una seña, aunque no le pones tu firma ni acusas ni nada, pero el momento que llega al Departamento de Contabilidad, achinga por que le pones una seña, ni estoy acusando de nada, pero como que, pon atención en esta y era como ese acuerdo que tenía con el director de contabilidad para que la revisaran. Sí, para no acusarlos, para que lo resolvieran...” (Ex asesor)

En este sentido, es importante señalar que aun cuando existiera la voluntad de señalar actos y prácticas de corrupción, no existe normalmente la existencia o la confianza de las vías ni las instancias para llevarlas a cabo. En gran parte es por la falta de evidencias de los actos de corrupción, sin embargo, también toma importancia los esquemas que se mencionaron anteriormente, acerca de las dinámicas de asignación de puestos en los gobiernos locales y como se construyen las redes a partir de estas dinámicas (revisar apartado 2a).

[sobre las vías de quejas] No hay nadie, sí se pueden quejar, pero no tienes pruebas, mira, sabes por qué han agarrado que es corrupta... Una de las reglas para hacer negocios de ese tipo de negocios pues es un lugar neutral, te quitan el celular, entre otras cosas...” (Ex regidor)

[Sobre la falta de evidencias] “Aunque ellos paguen toda las mordidas y cochinas que hacen los servidores públicos, el erario no sale afectado porque

*tiene que pagar el trámite de todas formas, tiene que pagar el millón, los dos millones porque entran al erario por una licencia de construcción, por un dictamen de protección civil o sea toda esa lana entra, los impuestos entran todo eso entra sin afectar al erario, llega contraloría, **es que todo está bien a ver de que lo acusa si todo está bien, entró a cabido, sí entró a cabildo, mira aquí votaron, a ver con que argumento me estas acusando, oye pero, sí pero ustedes votaron por ellos yo no lo puse, la ley que va a decir, yo no vote por el presidente, ustedes como ciudadanos lo escogieron por eso es la democracia, por eso es un país democrático, que ya se manejen de otra forma ya no es asunto mío...**”(Ex asesor)*

Capítulo V. Conclusiones

Este trabajo de investigación se concentró en analizar las prácticas de corrupción del cabildo del municipio A, a través del Marco de Consolidación de la Corrupción. En este sentido, se analizaron los elementos: redes, organización, opacidad y contrapesos en algunas prácticas comunes del cabildo como las modificaciones de marcos regulatorios, asignación de presupuestos y distribución de bienes y servicios a través de incentivos positivos y negativos.

Con respecto a las redes, se observó que independientemente de la composición(perfiles, valores, objetivos, etc.) de los cabildos, existen redes de individuos externas que promueven las prácticas de corrupción, en este caso en particular, en gran medida fueron los empresarios quienes están a la espera de cada nueva administración en los gobiernos locales para ingresar sus solicitudes, autorizaciones y trámites correspondientes, para los cuales planifican recursos destinados a sobornos. Además, se observaron dinámicas entre los regidores (poder legislativo) y la presidencia (poder ejecutivo), las cuales pueden tener una naturaleza de cooperación (teampayer), intruso o intercambio (quid pro quo), las cuales son consecuencia de la esfera política y de las propias características personales de las regidurías (valores, objetivos, etc.), estas dinámicas tienen el objetivo de modificar marcos regulatorios, asignación de presupuestos o distribución de bienes y servicios.

En cuestión de organizaciones, un factor importante en la consolidación de la corrupción en el cabildo del municipio A, es la dinámica de trabajo circular de los funcionarios públicos, esta dinámica consiste en que gran parte de los funcionarios públicos son designados en diferentes administraciones a diferentes dependencias, instituciones, organismos y en general en diferentes áreas de los gobiernos locales de tal manera que se construyen barreras que impiden la ejecución de las obligaciones y responsabilidades de dichas áreas, en este caso en particular, impactando negativamente a la transparencia y rendición de cuentas. Además, estas barreras pueden construirse a través de incentivos positivos (confianza/cercanía, amistad, complicidad, etc.) de los funcionarios públicos o a través de incentivos negativos (amenazas, agravios, etc.).

La opacidad, incertidumbre y ambigüedad en los marcos regulatorios y los procedimientos en el cabildo del municipio A, son causa importante de la consolidación de sus prácticas corruptas. En el caso de estudio se observa que se puede interpretar y/u omitir cualquier regulación

normativa con el fin de aprobar o autorizar asuntos presentados ante cabildo. De tal manera que la Ley se convierte en un instrumento que ayuda en la consolidación de la corrupción del cabildo del municipio A.

Por último, los contrapesos existentes en el cabildo del municipio A son poco efectivos, se observaron mecanismos de omisión de procedimientos, a través de los acuerdos internos; limitaciones en los procesos de auditorías, a través del uso de dinero en efectivo; así como la inexistencia de vías de quejas y denuncias; y, por último, ineffectividad de las quejas al no existir evidencias de las prácticas de corrupción.

Finalmente, el caso de estudio de este trabajo de investigación a través del Marco de Consolidación de la Corrupción aporta lecciones sobre las dinámicas que pueden existir en los cabildos municipales a través de su descripción en los diferentes elementos de dicho marco analítico. Estas lecciones ayudarán entender mejor el fenómeno de corrupción, aumentar el conocimiento que tenemos del fenómeno en los gobiernos locales, así como puede ayudar a construir las políticas públicas a nivel local para disminuir sus expresiones.

Referencias

- Anderson, S., & Anechiarico, F. (2019). *Corruption and Corruption Control : Democracy in the Balance*. Routledge.
- Arellano, D., & Flores, U. (2019). ¿de que hablamos cuando hablamos de corrupción? una exploración comparada de algunos indicadores a nivel internacional. In D. Arellano & M. Castillo (Eds.), *La resbaladilla de la corrupción* (p. 264). CIDE.
- Arellano Gault, D. (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>
- Boly, A., & Gillanders, R. (2018). Anti-corruption policy making, discretionary power and institutional quality: An experimental analysis. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 152, 314–327. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.05.007>
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 103–135. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X)
- Heywood, P. M. (2014). Routledge handbook of political corruption. In *Routledge Handbook of Political Corruption*. <https://doi.org/10.4324/9781315739175>
- Introduction, I. (2018). *Andrei shleifer and robert*. July, 599–617.
- Meza, O. D. (2017). Democracia y Gobiernos Municipales en México: De la política a las políticas. In *Cuadernos de Divulgacion de la Cultura Democrática - Instituto Nacional Electoral* (Vol. 39).
- Meza, O., & Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530–546. <https://doi.org/10.1111/padm.12698>
- Pérez-Chiqués, E., & Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments. *Governance*, 34(4), 1039–1056. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>
- Rose-ackerman, S. (2008). Rose-Ackerman (2008) - Corruption.pdf. *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, 1, 551–566. https://doi.org/10.1007/978-0-387-75870-1_30%0A
- Rose-Ackerman, S. (1975). The economics of corruption. *Journal of Public Economics*, 4(2), 187–203. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(75\)90017-1](https://doi.org/10.1016/0047-2727(75)90017-1)
- Rothstein, B. (2013). Corruption and social trust: Why the fish rots from the head down. *Social Research*, 80(4), 1009–1032. <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.1.3760>
- Schnell, S. (2018). Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption. *Governance*, 31(3), 415–430. <https://doi.org/10.1111/gove.12298>
- Subirats, J., Chiara, M., Isuani, F. J., Mazzalay, V. H., A, C., Fernández, S. C., Etchegorry, C., Matta, A., Magnano, C., Paz, P., Sciara, Á., Raposo, I., Gorbán, P., Cafarell, S., Bonardo,

D., Ocampo, E., Hernandez, R., Patrucchi, L., Manassero, I., ... Fidelio, G. D. (2009). Administración Pública Y Sociedad. In *Administración Pública Y Sociedad* (Vol. 0, Issue 16).

Trejo Alonso, L. J. (2021). Corrupción: La comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021. In *Gestión y Política Pública* (Vol. 30, Issue 3). <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.960>