

# ÍNDICE MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN PARA BENITO JUÁREZ

QUINTANA ROO  
Proyecto de  
Investigación  
Aplicada  
CIDE





## RESUMEN EJECUTIVO

- El Índice Municipal Anticorrupción (IMA), busca establecer el grado de consolidación de los procesos de corrupción insertados en la administración pública municipal.
- El índice permite realizar una valoración cuantitativa y cualitativa del grado y forma en que la corrupción se consolida en el gobierno municipal.
- Hay cuatro dimensiones que son revisadas a lo largo del gobierno municipal. Estos son: redes en contubernio, contrapesos debilitados, opacidad y parámetros organizacionales. Todo lo anterior consolida la corrupción.
- Se toma el caso del Municipio de Benito Juárez para determinar en su gobierno local la consolidación de corrupción. La evidencia se recolecta en el marco de un modelo de investigación multi-métodos (entrevistas exploratorias, a profundidad-abiertas, encuesta abierta a la ciudadanía, encuesta a la administración pública y entrevistas grupales).
- Los resultados señalan que el gobierno municipal de Benito Juárez está intervenido por varias redes de diversos tipos, con contrapesos debilitados, opacidad inducida y parámetros organizacionales que soportan la idea que existen procesos de corrupción bien consolidados operando en el gobierno con asociación a entidades no gubernamentales.
- El reporte incluye una sección que visibiliza el impacto que tiene el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva de género y al finalizar señala implicaciones de política pública.

Versión 26 de Julio 2019

### Responsable de proyecto

Dr. Oliver Meza

### Investigadores

Dr. Oliver Meza

& Dr. Elizabeth Pérez-Chiqués

### Asistentes de investigación

Mtro. Gabriel Corona,

Lic. Daniel Bastidas, Lic. Liliana García



# TABLA DE CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN

Antecedentes	6
¿Quién es CXT?	6
¿Quién es el CIDE?	6
¿Para quién va dirigido el reporte?	6
¿Qué uso tiene el índice?	6
La información contenida es sensible	6

## Sección I. Consolidación de procesos de corrupción en gobiernos locales

Redes de complicidad entre actores público y privados	9
Contrapesos institucionales debilitados	9
Opacidad	10
Parámetros organizacionales	10

## Caso de estudio: Municipio de Benito Juárez

Gobierno Municipal	13
Percepción de corrupción	13

## Índice Municipal Anticorrupción: IMA

Metodología: datos y análisis	17
-------------------------------	----

## Resultados

Redes en contubernio	22
Contrapesos debilitados	29
Opacidad	39
Parámetros organizacionales	50

## Género y corrupción

Crimen organizado y explotación sexual	54
Víctimas de corrupción y favores sexuales como mochada	54

Sexo como moneda para conseguir ascensos en el trabajo municipal	54
Como agentes de cambio—y potencial para luchar contra la corrupción	55

## Implicaciones de política pública

¿Qué implicaciones tiene esta definición para el Estado que debe enfrentar el problema de la consolidación de la corrupción?	56
IMA y Plan Municipal Anticorrupción	56

## Conclusión

## Referencias

## ANEXO

Anexo 1. Reactivos para el marco general	68
Anexo 2. Cuestionarios base para entrevistas primera fase	73
Anexo 3. Cuestionarios base para entrevistas segunda fase	74
Anexo 4. Cuestionario de Encuesta Abierta a Ciudadanos EAC 2019	76
Anexo 5. Cuestionario de Encuesta para Administración Pública Municipal EAPM 2019	76



# INTRODUCCIÓN

**E**n este documento se pretende identificar cómo y el grado en que la corrupción es un proceso consolidado en el gobierno local. El caso específico, para este reporte, es el gobierno municipal de Benito Juárez (MBJ) del Estado de Quintana Roo, cuyo principal centro de población es Cancún. Este trabajo se realizó con base en el Índice Municipal Anticorrupción (IMA). Este índice orienta la recolección de datos y permite tener una medida flexible para entender cómo se consolidan procesos de corrupción en los gobiernos municipales. La metodología para el índice es un diseño del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que junto con la organización ciudadana Ciudadanos Por la Transparencia de Cancún (CXT), idearon para los objetivos antes planteados.

La corrupción en cualquier nivel de gobierno representa un problema grave en la afectación de los derechos humanos y en el desarrollo social y económico de cualquier región. Particularmente los gobiernos municipales son los encargados en ofrecer bienes y servicios a la población, y la corrupción es uno de los principales problemas que inhibe la capacidad institucional y la confianza que la población deposita en los gobiernos.

Existen esfuerzos importantes en materia de combate a la corrupción. El Sistema Nacional Anticorrupción y la política para el combate a la corrupción son algunos elementos clave que han sido adaptados para los contextos locales. Estas adaptaciones están sujetas aún a una evaluación especializada; no obstante, los gobiernos locales reflejan avances en la materia en los que este reporte intenta incidir.

El reporte está dividido en seis secciones. En la primera se dan a conocer los antecedentes de este proyecto seguido de una explicación sobre cómo se observan los procesos de consolidación de corrupción. El marco teórico es seguido de una descripción del contexto de Benito Juárez y de una descripción del IMA. Le sigue una sección metodológica y los resultados derivados del trabajo de campo. Al final se ofrece una conclusión que cuenta la historia de la consolidación de la corrupción en Benito Juárez.

## Antecedentes

Como parte de los trabajos de investigación que realiza CXT, este organismo se apoyó en el CIDE para la elaboración de una metodología que permitiera identificar las formas y grados de consolidación de corrupción para el gobierno municipal de Benito Juárez. El desarrollo de esta metodología y la aplicación al caso se realizó con el apoyo y bajo la dirección del CIDE.

## ¿Quién es CXT?

Es una ONG fundada en el año 2011 y formada por ciudadanos y ciudadanas que buscan crear una sociedad con cero tolerancia a la corrupción con el objetivo de erradicar dicho fenómeno en Quintana Roo. Ciudadanos por la Transparencia tiene la misión de servir de enlace entre los sujetos obligados en temas de: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información (Cxtransparencia, 2019).

## ¿Quién es el CIDE?

El CIDE es un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales, orientado por estándares internacionales

de calidad y financiado con recursos públicos. El objetivo central del CIDE es contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante, así como de la formación de una nueva generación de líderes capaces de desempeñarse con creatividad y responsabilidad en un mundo abierto y competitivo (CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019).

protocolos de investigación para este reporte fueron examinados por el Comité de Ética del CIDE cuya opinión favorable se estipula en el oficio (SA/19/00116). El protocolo indica que toda la información será usada para entender patrones generales y aspectos agregados. No se revelan fuentes, es decir, las fuentes se mantienen en confidencialidad y la mayoría de las personas entrevistadas solicitaron mantener su identidad en el anonimato.



## ¿Para quién va dirigido el reporte?

El reporte va dirigido a un amplio sector que muestra interés en materia de anti-corrupción, como pueden ser personas adscritas a la administración pública y organizaciones civiles. Especialmente va dirigido a quienes pretenden contribuir de manera decidida en la prevención y combate a la corrupción.

## ¿Qué uso tiene el índice?

El índice es una herramienta que permite orientar esfuerzos de investigación y que permite valorar las acciones a realizar en materia de prevención y combate a la corrupción. El IMA es flexible y acotado por las siguientes razones. Es flexible en atención a las diversas formas y dinámicas que suceden en procesos de corrupción como prácticas de facto institucionalizadas, pero generalmente inadvertido u oculto. Es acotado en la medida que las preguntas que el índice busca responder son específicas a los fenómenos señalados en el marco teórico. Es acotado también en la medida que las preguntas se aplican directamente a las áreas específicas dentro de los municipios. Finalmente, el índice es flexible y acotado, adicionalmente, en la medida que el índice se puede extender para incorporar otras áreas dentro de un municipio o bien para aplicarse a otros municipios interesados en replicar el ejercicio.

## La información contenida es sensible

La investigación recolecta testimonios sensibles para las personas consultadas. El reporte omite hacer referencia a personas o casos específicos y de acuerdo con el código de ética para la investigación científica del CIDE, los



# SECCIÓN I. Consolidación de procesos de corrupción en gobiernos locales

La corrupción es un fenómeno complejo. Varía en intensidad según el contexto político y social en el que se desarrolla. La corrupción es un proceso sistémico (Jancsics & Jávora, 2012; Hamilton, 2010), organizado y colectivo (Ugalde, 2018; Ko, & Weng, 2012) y a veces socialmente normalizado (Young & Hassan, 2018; Gault, 2017; García, Jiménez-Sánchez & Villoria, 2013). En la esfera de lo público, las dinámicas organizacionales, las prácticas administrativas, y los actores con gran poder de influencia, han sido pieza clave para la consolidación de procesos de corrupción.

Entendemos corrupción como el uso privativo de recursos públicos, sean estos en calidad de tiempo, autoridad, dinero, entre otros. En los gobiernos locales, estos fenómenos están más o menos consolidados en procesos con sus propias rutinas y prácticas organizacionales. Para entender la historia detrás de estos procesos, la literatura permite identificar cuatro categorías analíticas:

- **Redes de complicidad entre actores públicos y privados (o de carácter privativo).** Estos son los motores que originan un proceso de corrupción. Se consolidan en la medida que estas redes logren la complicidad de más actores al interior de la organización gubernamental.
- **Contrapesos institucionales debilitados,** muchas veces simulados. Esta condición es una garantía de protección para los participantes internos y externos de las redes. Existen diversos tipos de contrapesos, desde

sub-organizaciones encargadas de la fiscalización y revisión como lo son las contralorías, hasta otros de corte administrativo como lo son procedimientos o reglas cuyo objetivo es anteponer criterios transparentes y claros en las decisiones gubernamentales.

- **Opacidad** que sirve como principal lubricante para echar a andar los procesos de corrupción. La opacidad es transversal entre las tres áreas anteriormente señaladas, y tiene varias caras. La opacidad puede verse como una falta de transparencia, pero también se observará en términos de complejidad en los procesos o incertidumbre que facilita la discreción, y de acuerdo con los parámetros organizacionales, esta discreción puede usarse contraviniendo el interés público.
- **Parámetros organizacionales** son los catalizadores de los procesos de corrupción. Las organizaciones funcionan como un marco flexible pero manipulable para acotar y orientar las decisiones de los individuos. Estos marcos establecen los parámetros que de facto organizan los procesos de corrupción, a través de la inducción de comportamientos en los funcionarios públicos.

## Redes de complicidad entre actores público y privados

Las redes de corrupción son el punto de intersección entre lo gubernamental y los intereses ajenos al interés público que interactúan dentro de un marco social con instituciones adaptables. La literatura identifica redes de corrupción de varios tipos; redes explotadoras,

redes parasitarias y redes monopolísticas o de élites (Ugalde, 2018; Jancsics & Jávora, 2012). Independientemente del tipo de red que se trate, existe una condición de lealtad (política o electoral) y de captura institucional (Crispian, 2018; Sancho, 2017; Hamilton, 2010), destinada a extraer renta mediante el uso de recursos públicos.

Algunos ejemplos de redes son las redes explotadoras que usan las reglas formales para favorecer la contratación con proveedores específicos (Jancsics & Jávora, 2012). Este tipo de prácticas implica licitaciones a modo donde empresas constructoras, prestadoras de servicios públicos (basura, alumbrado, etc.) suelen estar involucradas (Pianezzi & Grossi, 2018; García, Jiménez-Sánchez & Villoria, 2013). Otro tipo de redes son las parasitarias que se caracterizan por diferentes niveles de complicidad, donde la red principal (la de mayor influencia) por sí sola no puede controlar el sistema y necesita de una red subsidiaria con actores con capacidades y funciones que operen en distintos niveles (Jancsics & Jávora, 2012). Un ejemplo de esto es el clientelismo político acentuado en época electoral y consolidado durante los periodos de gestión gubernamental. En estas se intercambian votos por beneficios de programas sociales; la red principal representada por un partido político y una o varias redes subsidiarias que pueden ser comunidades, sindicatos o colectivos que, a través de sus líderes, tienen la capacidad de operar a gran escala (Crispian, 2018; Hamilton, 2010).

Finalmente, se observa la incidencia de redes monopolísticas o de élites. Estas son aquellas que propician la captura institucional para establecer reglas y regulaciones creando deliberadamente un mercado que privilegia a unas cuantas personas (Jancsics & Jávora, 2012). En este tipo de redes es común que existan "brokers" que desde la informalidad utilizan recursos como el soborno, regalos, favores, o extorsiones hacia las personas tomadoras de decisiones. En este tipo de redes, las

servidoras y servidores públicos con atribuciones para modificar normas – como alcaldes o acaldesas, legisladores o legisladoras, regidores o regidoras, etc.- utilizan su capacidad formal para incidir en la creación de ciertas condiciones. Bajo dicha lógica, se otorgan contratos o crean condiciones de mercado favorables para beneficiar a un grupo en específico. (Ugalde, 2018; García, Jiménez-Sánchez & Villoria, 2013).

## Contrapesos institucionales debilitados

En teoría, los contrapesos desempeñan una función de control y vigilancia. Dicha función, no obstante, puede quedar afectada por la inadecuada articulación organizacional, por la pobre institucionalización de estos, o incluso por el desmantelamiento de los contrapesos dentro de los procedimientos organizacionales. Los procesos de corrupción serán más efectivos si se toman medidas orientadas hacia el debilitamiento y cancelación de los contrapesos. Aquello que afecte los canales de acceso a la información pública y de rendición de cuentas, resulta una salvaguarda para los actores implicados en este tipo de procesos.

Contrapesos debilitados aunado a la concentración de poder en actores nodales de la administración pública, facilita la consolidación de procesos de corrupción (Crispian, 2018; Jiménez, García-Quesada & Villoria 2014; García, Jiménez-Sánchez, & Villoria, 2013). Ejemplos clásicos se observan en los sistemas de contratación de personal. Ante la carencia de mecanismos de transparencia que permitan ver con claridad las etapas del proceso, los criterios específicos de selección, temporalidad y la evaluación del personal, actores con mayor influencia y poder toman las decisiones (Crispian, 2018). Lo mismo ocurre en procesos de adquisiciones públicas, asignación de obras, otorgamiento de permisos, entre otros (Pianezzi & Grossi, 2018).

Las nuevas tecnologías de información permiten una mayor vigilancia y control sobre

los procesos de contratación y reclutamiento (Sancino, Sicilia & Grossi, 2018; Peisakhin & Pinto, 2010). Sin embargo, considerando los contextos institucionales caracterizados por la centralización del poder público, alta discrecionalidad y un sistema de contrapesos debilitado o inhabilitado, la efectividad de las tecnologías se verá invariablemente disminuido (Sancho, 2017). Como resultado del debilitamiento de los contrapesos existentes se logra mayor consolidación y sofisticación de procesos de corrupción (Rosenbloom & Ting Gong, 2013).

### Opacidad

La opacidad en las dinámicas organizacionales y en las interacciones políticas aumentan la posibilidad de incurrir o consolidar prácticas de corrupción en el sector público. Esto dado que se recurre a prácticas sistemáticas y colectivas de carácter informal para obtener beneficios privados. En ese sentido, la opacidad engarzada a la discrecionalidad en la toma de decisiones, la complejidad normativa y la incertidumbre en los procesos, tiene como resultado una ecuación que, puesta en marcha, genera incentivos y resultados perversos.

La discrecionalidad de la que gozan servidoras y servidores públicos o posiciones privilegiadas dentro de las organizaciones públicas, permeados por un marco de poca publicidad en el ejercicio de sus atribuciones, estimulan prácticas como por ejemplo; la manipulación de los sistemas de contratación pública, la designación de personal en puestos estratégicos dentro de la administración pública e incluso, la malversación de las transferencias de recursos (Sancino, Sicilia & Grossi, 2018; Crispian, 2018).

Esto dado la capacidad que tienen de influir en las condiciones y aprovechando la complejidad normativa que existe en los aparatos burocráticos de los gobiernos, donde se difumina la responsabilidad específica de los actores involucrados (Bercovich, 2015) generando con esto, incertidumbre en los procesos. En este sentido, y consistente con la evidencia dispo-

nible en la materia, la existencia de un gran volumen de normativa legal siempre estará acompañada por un cierto grado de discrecionalidad de la autoridad competente a la hora de aplicarla (Sancho, 2017), brindando mayor oportunidad para incurrir en actos de corrupción. Asimismo, la acción colectiva llevada a cabo por una gran multiplicidad de actores, dificulta establecer mecanismos de rendición de cuentas sólidos dado la poca claridad que existe en los niveles de responsabilidad de cada una de las partes involucradas en los procesos de toma de decisión (Pianezzi & Grossi, 2018).

Dicho de otra manera, en medida que exista un marco institucional complejo, donde se otorga (voluntaria o involuntariamente) altos niveles de discrecionalidad en las atribuciones de los actores, hay mayor posibilidad de generar un ambiente de poca transparencia e incertidumbre en los procesos de toma de decisiones públicas.

### Parámetros organizacionales

Frente a un contexto de contubernio entre actores con poder entre organizaciones gubernamentales y privados, sin contrapesos, aunado a un contexto donde prevalezca un ambiente de opacidad, la consolidación de procesos de corrupción culmina en el rediseño de parámetros organizacionales. Estos son instituciones en forma de rutinas y modos default en la toma de decisión aplicados por las servidoras y servidores públicos de cualquier nivel de autoridad, que facilita la operación de procesos de corrupción. Las organizaciones orientan estas actuaciones de manera sutil muchas veces, y otras de manera tajante y abierta. Lo anterior resulta ser facilitado mediante marcos normativos complejos que ayuden a la generación de incentivos perversos para personas del gobierno.

Por ejemplo, la normatividad existente puede posibilitar márgenes de discreción burocrática que, en la interacción cotidiana y bajo parámetros organizacionales que no promuevan el interés público, se utilicen para ampliar

oportunidades de corrupción (Sancho, 2017; Bercovich, 2015). Aunque la decisión final de incurrir en un acto de corrupción dependerá de cada persona y sus motivaciones, sean éstas intrínsecas o extrínsecas (Know, 2012). Los parámetros organizacionales, con independencia de la propensión individual, definirán los beneficios y costos dentro del juego de la corrupción.

Los procesos de corrupción serán más fáciles de consolidar frente a un personal con pobre o nula educación de la ética pública, que viene ocasionado por mala capacitación, una selección deficiente, y sin posibilidad de movilidad profesional que ponga incentivos en la productividad y/o en el interés público de las acciones (Meyer-Sahling, Mikkelsen & Schuster; 2018; Know, 2012).

Con el ejemplo anterior queda evidente el entretejido entre contrapesos y parámetros organizacionales que consolida procesos de corrupción. Pues la forma en que ingresan personas al servicio público es un contrapeso que permite el balance entre el interés político y el interés técnico que requieren las políticas públicas. Cuando lo contrario ocurre, y al servicio público se ingresa como parte del botín político, las motivaciones dentro del trabajo están sesgadas hacia la lealtad y compromisos, frecuentemente contrarios al interés público u orientados hacia la corrupción (Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016).





## CASO DE ESTUDIO: Municipio de Benito Juárez

**B**enito Juárez es un caso interesante para el estudio de la corrupción por su situación económica y social. Es un municipio de renta alta con un tamaño importante en términos de población; sin embargo, también se caracteriza por altos grados de desigualdad y por la presencia de problemas de alto impacto asociados con el sector secundario y terciario. Un gobierno local ubicado en este contexto tendrá grandes retos para inhibir, prevenir y combatir procesos de consolidación de corrupción en medio de fuertes intereses económicos cuyos orígenes se encuentran en lo local pero también a niveles nacional e internacional.

MBJ cuenta con una Zona Metropolitana de más de 676,000 habitantes (según datos del censo de población y vivienda de 2010). Se ubica a una distancia de unos 370 km de la capital del estado de Quintana Roo —Chetumal— y al noreste de la Península de Yucatán. El Estado de Quintana Roo es conocido en la economía por su actividad en el área de servicios, especialmente en el turismo (Espinosa-Coria, 2013). MBJ es un referente en este tema, ocupando el primer lugar a nivel internacional como el municipio que tiene el mayor porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB) y en generación de empleos derivados del turismo. Es decir, el 49.6 por ciento del PIB de MBJ proviene de las actividades turísticas y el 37.7 por ciento de la fuerza laboral se deriva directamente del turismo (Cancún lidera con el PIB y los empleos por turismo a nivel mundial | Q Roo. gov.mx, 2018).

Este sector ha producido diferentes estructuras para el turismo. Algunos ejemplos de esto son las residencias para vacacionar, áreas turísticas protegidas, campos de golf, sistemas de transporte, y zonas hoteleras, por mencionar algunas (Espinosa-Coria, 2013).

Las actividades primarias son escasas. Se practica la agricultura con cultivo de maíz para autoconsumo sólo en algunas localidades. La ganadería también se realiza a pequeña escala, en su mayoría para autoconsumo. El aprovechamiento forestal se encuentra en crisis actualmente, ya que desde el paso del huracán Wilma (2005) ha mostrado una baja significativa debido al derribo del arbolado (PDUCP, 2014: 34). El sector secundario tiene presencia marginal en el municipio, aunque comienza a tomar fuerza gracias al desarrollo del sector de construcción. Algunos ejemplos son la proliferación de talleres de producción de estructuras metálicas, mueblerías, vidrieras y confección de uniformes. La industria de la construcción se ha vuelto la segunda actividad económica más importante debido al número de personas empleadas que tiene (PDUCP, 2014).

El dinamismo económico de MBJ ha permitido mantener a la ciudad en grados de marginación bajos, de acuerdo al Índice de Marginación de CONAPO (2010). Sin embargo, la distribución de marginación no es homogénea a lo largo del territorio. La marginación incrementa en la medida que nos alejamos de los polos de mayor desarrollo económico turístico y del centro de la

ciudad. Al norte de la carretera Mérida-Cancún se registran índices medios y altos, mientras que hacia el suroeste existe una zona de asentamientos irregulares que registra un grado muy alto de marginación (Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía, 2014: 31 y 32). De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, MBJ obtuvo un lugar con nivel de 0.781; valor similar a otros municipios con alto desarrollo como Mérida y Campeche según CONAPO en 2014 (Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía, 2014: 34).

De acuerdo con el informe Doing Business 2016, publicado por el Banco Mundial (BM), la ciudad de Cancún, Quintana Roo, ocupa el 25° lugar de las ciudades analizadas en México. Así también de acuerdo con el IMCO, las ciudades más competitivas del Índice de Competitividad Urbana 2018, por categoría, son Valle de México (más de un millón), Cancún (de 500 mil a un millón), Puerto Vallarta (de 250 a 500 mil) y Piedras Negras (menos de 250 mil) (Índices de Competitividad Estatal y Urbana 2018: ¿Ahora con quién me enojo? Herramientas de exigencia ciudadana - Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2018).

### Gobierno Municipal

De acuerdo con los datos del Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) y del Instituto Nacional Para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), ha sido frecuente la alternancia de partido en el gobierno municipal:

- de 1999-2002 gobernó el PRI;
- de 2002-2005 gobernó el PVEM;
- de 2005-2008 gobernó el PRI;
- de 2008-2011 hubo una coalición integrada por PRD, PT y Convergencia;
- de 2011-2013 hubo otra coalición integrada por PRD, PAN, PT y Convergencia; y
- del 2013-2016 gobernó el PRI
- Del 2016 -2018 gobernó el PVEM
- Del 2018 - 2021 Morena (Hernández, 2017 & INAFED).

Según el Artículo 8 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, el Ayuntamiento de Benito Juárez está conformado por el Presidente Municipal, un Síndico, 9 regidores de mayoría relativa y 6 regidores de representación proporcional.

### Percepción de corrupción

Las personas en Quintana Roo en general reportan desconfianza hacia sus autoridades; están renuentes a colaborar en la mejoría de su seguridad y de su entorno; esto fue lo que arrojaron los resultados de la ENVIPE 2016. Según la misma encuesta (ENVIPE 2016), el 57.5% de la población percibe la inseguridad y la delincuencia como los problemas más importantes en el Estado. El desempleo, la corrupción y el aumento de precios le siguen en importancia (INEGI, 2016).


En corrupción, Quintana Roo ocupa el segundo lugar en percepción de corrupción entre las entidades de la República Mexicana (ENCIG 2017). La tasa de experiencia de corrupción en Quintana Roo es de 17,618 por cada 100 mil habitantes (17.6%). Como se verá más adelante esta cifra está levemente por debajo de lo que se reporta exclusivamente en MBJ de acuerdo con la investigación. MBJ únicamente reporta una incidencia de 19% de acuerdo a la Encuesta Abierta a la Ciudadanía de 2019 (encuesta hecha para propósitos de esta investigación).

A nivel municipal para contrarrestar este fenómeno se han realizado medidas como las que a continuación se describen:

**Plan Municipal Anticorrupción:** “Cancún es el primer municipio de Quintana Roo y uno de los tres primeros en el país en implementar el Plan Municipal Anticorrupción” (Remberto Estrada, 2018).

**Programa “Cero Corrupción. Identifica y Califica”:** Es un instrumento de registro y catálogo de inspectores de las dependencias

con visitas domiciliarias a contribuyentes, para que, mediante una credencial única con información oficial de cada servidor público, puedan comprobar la identidad de estos y también hacer llegar las quejas de manera anónima o visible a través del portal oficial de la aplicación código QR (“Combaten corrupción en Benito Juárez con estrategias integrales”, 2018)

**“Cero Corrupción” a través de la Contraloría Municipal:** enfocado al público en general para fomentar el ejercicio de la denuncia, como parte del Programa Municipal Anticorrupción (Adrián, 2017). 





# Índice Municipal Anticorrupción: IMA

Con base en el marco de conceptos, se elaboró un índice municipal anticorrupción (IMA) cuyo principal objetivo es establecer el grado y las formas de consolidación de los procesos de corrupción posiblemente insertados en la administración pública municipal de Benito Juárez. El índice permite realizar una valoración cuantitativa y cualitativa, de tal forma que ofrezca una radiografía específica y detallada. Esto facilitará a las personas tomadoras de decisiones, idear soluciones específicas y aplicables a cada contexto.

El índice es flexible y acotado. Es flexible en atención a las diversas formas y dinámicas que suceden en procesos de corrupción como prácticas de facto institucionalizadas, pero generalmente oculto. Es acotado en la medida que las preguntas que el índice busca responder son específicas a los fenómenos señalados en el marco de conceptos. Es acotado también en la medida que las preguntas se aplican directamente a las áreas específicas dentro de los municipios. Finalmente, el índice es flexible y acotado, adicionalmente, en la medida que el índice es extrapolable hacia otras áreas o municipios interesados en replicar el ejercicio.

El índice toma como base los hallazgos empíricos que para cada sección se hayan encontrado. De acuerdo con el marco teórico, la consolidación de la corrupción se observa por medio de cuatro componentes. A cada componente se asociaron preguntas que guiaron los trabajos de recolección de datos:

## Redes

- ¿Existen redes de contubernio entre lo Público y los Privados? (privados en sentido amplio, incluyendo ciudadanía)
- ¿Qué actores participan?
- ¿Cómo operan, que estrategias tienen?
- ¿Ganancia de actores?
- ¿Qué une a las redes, cuál es su lógica?

## Contrapesos institucionales

- ¿Existen? ¿Cuáles se suponen que son?
- ¿Contrapesos formales dentro de los procesos para evitar actos de corrupción?
- ¿Cómo se rinde cuentas?
- ¿Qué tan efectivos son los contrapesos existentes?
- ¿Cómo los ciudadanos ejercen un contrapeso frente al gobierno?

## Opacidad

- ¿Qué usos tiene la discreción facilitada por la opacidad?
- ¿Qué usos tiene la complejidad de los procesos?
- ¿Cómo la incertidumbre afecta los procesos? ¿Qué papel tiene la transparencia?

## Parámetros organizacionales

- ¿Qué facilita la lealtad, la obediencia de los funcionarios públicos?
- ¿Cómo se benefician, o qué amenazas reciben los funcionarios públicos de no aceptar seguir los actos de corrupción?
- ¿Cómo los funcionarios públicos son inhibidos para denunciar o como son promotores de actos de corrupción?
- ¿Cómo entre colegas y/o autoridades se promueve participar en actos de corrupción?

La obtención de respuestas a estas preguntas se hace recolectando información de diversas fuentes. La sección metodológica explica los detalles, y la sección de anexos contiene las preguntas específicas que guiaron la recolección e integración de la información para el IMA. En general, la información permite responder si el suceso tiene evidencia o no para soportar su existencia. Por ejemplo, en el componente de Redes de contubernio, una pregunta fue "De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de redes que en contubernio hagan uso de recursos públicos hacia fines privativos?" las opciones de respuesta son 4:

1. Existe evidencia que claramente soporta la existencia (3 puntos).
2. Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia (2 puntos).
3. Existe poca evidencia que soporta la existencia (1 punto).
4. No existe evidencia que soporta la existencia (0 puntos).

A partir del puntaje obtenido para cada pregunta, este se integra en el índice cuya formulación es la siguiente:

$$IMA = XR + XC + XO + XP, \quad IMA (0,1)$$

Donde  $XJ = \frac{\text{Puntaje logrado}}{\text{Puntaje máxima por dimensión}} * P, \quad J(R,C,O,P)$

La tabla 1., señala el rango de puntajes y las ponderaciones que se utilizan para determinar el grado de consolidación de la corrupción en el gobierno municipal. Las formas en que la corrupción se consolida se aprecian en el informe de resultados donde se explican los apartados cualitativos que soportan las numeraciones.

Tabla 1. Tabulación aplicaba por dimensión para calcular el índice

Dimensión	Rango de puntaje	Ponderación (P)
Redes en contubernio XR	0 a 15	.25
Contrapesos debilitados XC	0 a 9	.25
Opacidad XO	0 a 12	.25
Parámetros organizacionales XP	0 a 12	.25

## Metodología: datos y análisis

El IMA es la guía general para la recolección de datos, pero la recolección se realizó bajo un proceso de métodos múltiples con análisis anidado. Para lograr responder las preguntas (ver sección de anexos) se recolectó datos en cuatro fases:

**Fase 1.** Exploración abierta del caso. Esta fase incluyó entrevistas abiertas (N=17) con funcionarias y funcionarios públicos, exfuncionarias y exfuncionarios públicos, personas miembros de

organizaciones de la sociedad civil y personas miembros dentro de los sectores productivos del municipio, especialmente de aquellos que han tenido relación, o tienen relación, frecuente con el gobierno municipal. El objetivo fue entender el contexto y los aspectos particulares de la corrupción en MBJ. Con apoyo de esta información se logró determinar las preguntas específicas que se incorporaron en el IMA.

**Fase 2.** Confirmación del fenómeno. Esta fase incluyó entrevistas abiertas con funcionarias y funcionarios municipales (N=20), Entrevistas grupales (N=3) con personas participantes de programas gubernamentales, una Encuesta Abierta a la Ciudadanía de Cancún (EACC) (N=1500) y una Encuesta a la Administración Pública Municipal (EAPM) (N=1500). Esta fase tiene el objetivo de obtener información que permita la triangulación de datos y la confirmación más robusta de hallazgos sobre la consolidación de corrupción en el municipio.

**Fase 3.** Análisis de los datos. Con ayuda de múltiples métodos, el análisis es anidado pues con apoyo de diversas fuentes permite señalar el grado de evidencia disponible para sostener afirmaciones sobre la corrupción en Cancún. Pero además de soportar las afirmaciones, la intención es entender cualitativamente las historias que se desarrollan como parte del fenómeno de consolidación de corrupción en el municipio, el gobierno y su ciudadanía.

Los detalles metodológicos se pueden encontrar en la sección de anexos al final de este documento.





## RESULTADOS

### Redes en contubernio

Redes de contubernio están configuradas con la complicidad entre actores públicos y privados (o de carácter privativo). Estos son los motores que originan un proceso de corrupción. Se consolidan en la medida que estas redes logren la complicidad de más actores al interior de la organización gubernamental, y en la medida que logren consolidar esta relación.

En este componente, se valoró con 13 de 15 la respuesta a las preguntas guía de acuerdo con la evidencia obtenida. Existe evidencia que claramente sustenta la existencia de redes que en contubernio hacen uso de recursos

públicos hacia fines privativos. De acuerdo con los datos recabados, se logró identificar la existencia de múltiples redes operando e incidiendo en procesos de corrupción municipal en Benito Juárez. Estas redes exhiben variaciones en las siguientes dimensiones: personas que participan, los mecanismos y prácticas que utilizan las redes (cómo se relacionan las prácticas informales con los procesos formales municipales), las bases que unen a las personas, y los beneficios que reciben las personas participantes. En este inciso nos enfocamos en la evidencia que sustenta la existencia de las redes. A continuación, se ofrecen los hallazgos cualitativos para cada reactivo.

**Tabla 2. Valoración cuantitativa para cada reactivo del IMA -Redes de contubernio**

No.	Reactivo	Puntaje
R1	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de redes que en contubernio hagan uso de recursos públicos hacia fines privativos?	3
R2	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que señale e identifique a los actores participantes o tipos de actores participantes en la red?	3
R3	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe claridad sobre la lógica y modo de operación de la red?	2
R4	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia sobre los beneficios que obtienen los actores participantes?	2
R5	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que permita identificar la lógica que mantiene la cohesión entre actores de la red?	3
XR	Puntaje mínimo (0) Puntaje máximo (15). Puntaje del componente:	13

### Existencia de redes

¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de redes que en contubernio hagan uso de recursos públicos hacia fines privativos? La evidencia claramente sustenta la existencia de redes que en contubernio hacen uso de recursos públicos hacia fines privativos y/o electorales. De las entrevistas se desprende evidencia sobre el modo de corrupción que impera en el Municipio de Benito Juárez. Se trata de redes y no exclusivamente de funcionarios y funcionarias actuando de manera individual o aislada. Los esquemas de corrupción en el municipio varían dependiendo de la administración en turno y de las oportunidades del momento, como lo son: cambios en reglamentación o leyes o nuevas iniciativas—las redes se adaptan para continuar lucrándose o surgen nuevas redes para aprovechar nuevas oportunidades (por ejemplo, nuevos impuestos, cambio en la cobranza del servicio de recolección de basura; implementación de penas por conducir bajo los efectos del alcohol; concesión de servicio de alumbrado, entre otros). El tema de las redes de corrupción o redes que facilitan la corrupción es transversal, ya que están en mayor o menor grado presentes en toda la función municipal—desde la contratación de personal, la otorgación de contratos y concesiones, hasta en los servicios directos a la ciudadanía (programas públicos, etc.).

Las experiencias directas de corrupción narradas por las personas entrevistadas en interacciones directas entre la ciudadanía y personal del servicio público municipal (tramitología, permisos, fiscalización, multas) por lo general incluían la participación de varios niveles de personas empleadas a nivel municipal y/u otros actores como regidores o regidoras, actores estatales o actores ajenos al municipio o personas que hacen parte de la función gubernamental. Por ejemplo, varias personas entrevistadas narraron haber tenido que acudir ante el director de la división para finalizar

las negociaciones para un “moche,” para obtener permisos o prevenir sanciones. Es decir, en estas ocasiones hubo una oferta directa de mordida por parte de oficiales de menor rango (por ejemplo, inspectores) que fue negociada posteriormente con personas empleadas de un nivel más alto, inclusive con personas empleadas y de cercanía al nivel del Presidente Municipal. Otras personas entrevistadas narraron como fue que, dentro de las oficinas municipales, frente a la vista de todas las demás personas, fueron llamados “aparte” para negociar mordidas con personal del servicio público y también presenciar como luego llamaban a diferentes personas. En este tipo de esquema, pagas un precio exorbitante, o pagas una cantidad extraoficial mucho más baja. Como narró una persona entrevistada:

*Nos retrasamos en el trámite, me pasaron a un cuarto, 'si hoy me tienen \$14,000 [30,000 era la multa], desaparece la multa. No sé si dio el dinero [su jefe]... Vi como esta persona, todos los que estábamos ahí, los iban pasando.<sup>1</sup>*

Las personas entrevistadas dicen que muchos lo presencian, “lo ven, lo saben... pero nadie habla, porque no quieren que se detengan los trámites que lleven.”<sup>2</sup> En las entrevistas hay múltiples ejemplos de este tipo de esquema y experiencia en las que figuran las siguientes divisiones o áreas del municipio: Tesorería, Contraloría, Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección de Imagen Urbana y Vía Pública.

Entre las experiencias directas de corrupción detalladas por las personas entrevistadas, se encuentran aquellas en las que las personas de la función pública, no sólo de diferentes niveles, sino de diferentes áreas de una división trabajan en contubernio para fines privativos y/o electorales. En términos generales, un área se encarga de crear las condiciones adecuadas para que la o el ciudadano o empresa incumpla

<sup>1</sup> Empleado sector privado.

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

de alguna manera, mientras que otro personal del municipio se encarga de fiscalizar con previo conocimiento de que la o el ciudadano o empresa iba a incumplir, creando así las condiciones adecuadas para una extorsión. El dinero luego se divide entre las personas que participaron del esquema. En algunos de estos esquemas están envueltas personas del más alto nivel en la gestión municipal. Como explicó un exfuncionario municipal, éstas no son prácticas aisladas, son prácticas establecidas por mucho tiempo. Estos esquemas, sin embargo, son los más evidentes ya que afectan directa y visiblemente a las personas que entran en contacto con el municipio. Se detallaron esquemas de este tipo en la agencia paramunicipal Solución Integral de Residuos Sólidos (SIREVOL), así como en otras funciones municipales que fiscalizan a comercios y empresas.

De igual manera, las personas entrevistadas describieron redes menos visibles, que involucran a esferas más alta del poder político en el municipio y en el estado. Estas redes—políticas y económicas, se ven involucradas, por ejemplo, en la manipulación de procesos formales para otorgar contratos y/o concesiones a las personas allegadas o a quienes contribuyen a campañas políticas, o a las propias personas funcionarias municipales y estatales (electos y no electos). Así como extorsiones en los que figuran grupos de regidores o regidoras.

En el contexto de Benito Juárez también hay redes que facilitan la corrupción: son redes electorales/partidistas, redes de industrias, o redes de personas allegadas (familiares, amistades). Aunque las redes en sí no son redes de corrupción, inciden en la corrupción de manera directa—como son las prácticas clientelares (compra de votos), e indirecta—como la contratación de personal basado en la confianza personal o compromisos electorales, que luego

facilitan prácticas como el manipular procesos de licitación y el entorpecimiento de procesos de rendición de cuentas cuando se investigan a personas cercanas, entre otros.

Esto se respalda con evidencia documental de los casos de empleadas y empleados inhabilitados que trabajaban en redes por ejemplo y tal como se encuentra en la versión pública del portal de transparencia del municipio de Benito Juárez y como reposa en la Secretaría de la Contraloría del Estado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el apartado del Sistema de Consulta de Servidores Públicos Sancionados<sup>3</sup> hacen pública la sentencia de inhabilitación por 20 años para ejercer cargos públicos al expresidente municipal de Benito Juárez Juan Ignacio García Zalvidea, por irregularidades en la adquisición de pintura durante su gobierno por la simulación de una compra de pintura a Comercializadora Steily, por 6.2 millones de pesos<sup>4</sup>, además fueron sancionados el extesorero Adrián López Farfán, el ex oficial mayor Alberto Peniche y la ex síndica Paula Martínez, todos integrantes del Comité de Compras por lo que también han sido sancionados e inhabilitados para ejercer cualquier cargo público.

### Tipos de actores

*¿Existe evidencia que señale y/o identifique actores participantes o tipos de actores participantes en la red?* Existe evidencia que claramente identifica los diferentes tipos de actores participantes en las redes. Existen múltiples redes operando e incidiendo en la corrupción municipal de Benito Juárez, estas redes exhiben variaciones en diferentes actores que participan de las mismas. De manera general, en las redes, según las personas entrevistadas, están involucrados: personas de la función pública municipal de todos los niveles y tipo (confianza, supernumerarios, de base); regidores o regidoras

y diferentes oficiales de elecciones municipales y estatales; contribuyentes a las campañas electorales y personas con gran poder adquisitivo (integrantes de sectores de industrias como la construcción); y otros elementos externos al municipio, como organizaciones criminales. En la mayoría de las redes identificadas hay más de un tipo de actor representado.

Redes de empleados y funcionarios municipales, incluyendo funcionarios electos. Se identificaron instancias de redes en las que participan personas de la función pública municipales de diferentes niveles. Por ejemplo, en uno de los esquemas de corrupción (extorsión) narrado por personas con conocimiento directo, estaban involucrados: inspectores, directores de área, directores generales, y Presidencia Municipal que recibía parte del dinero.

*Todos implicados, todos reciben una parte. Se supone que lo den todo y entonces se divide, pero se van quedando con la mitad, y el otro con la mitad de la mitad... porque corren el riesgo de que no les den nada. El Director se supone que debería estar pasando una parte al Presidente Municipal. Esto es lo que vi en administraciones pasadas.*<sup>5</sup>

Otro

*En los esquemas hay todo tipo de empleado... hay una estructura abajo que opera de esa forma, no hay vínculo de confianza, operando bajo los mismos esquemas, no los van a delatar porque están participando de lo mismo.*<sup>6</sup>

Personas con experiencia directa con estas redes expresaron que dependiendo del partido que esté en el poder, varía el nivel en el cual se involucran a personas empleadas de mandos bajo—hay partidos que mantienen la

corrupción en los estratos de dirección y otros que involucran a los perfiles más bajos y reparan siempre al de abajo, “con la participación se aseguran de su silencio.”<sup>7</sup>

*Redes de empleados o funcionarios municipales, incluyendo funcionarios electos municipales y estatales y contratistas (contribuyentes a campañas electorales; allegados).*

Varias redes incluyen a personas que hacen parte de la función pública o de funcionarios y funcionarias municipales y a contratistas o concesionarios, que en contubernio y utilizando diferentes modalidades obtienen beneficios privativos de autoridad y bienes públicos. Como ejemplo está la corrupción envuelta en la implementación del alcoholímetro. Según explicó una persona entrevistada, aunque la misma fue una iniciativa ciudadana para castigar penalmente a los que conducían en estado de embriaguez:

*Se convirtió en negocio para muchos. Ayuntamiento: hmmm, se necesitan grúas, concesiones de las grúas a diestra y siniestra... Es un negocio para mucha gente incluido el ayuntamiento. Lo menos que les importa es si estás tomado o no. Al torito, pero si quieres nos arreglamos. Las cantidades que se manejan son descomunales.*<sup>8</sup>

Algunas de las modalidades que se describen, como lo son las licitaciones predeterminadas y a modo, también implícitamente señalan la presencia de esta combinación de actores en las redes. De acuerdo a las personas entrevistadas, en la gran mayoría de asignación de contratos, hay trampa, “desde la elaboración de las bases del contrato... 90% de la otorgación de contratos ya están predefinidos,”<sup>9</sup> quién se va a hacer cargo de qué cosa, quién los va a recibir. Los contratos son para personas cercanas al

<sup>3</sup> Contraloría del Estado de Quintana Roo. (Julio 10 de 2019). Recuperado de [http://inhabilitados.gestionpublica.qroo.gob.mx/inhabilitados/transparencia/reportes/imprime\\_sanciones.rpt.php?listado\\_sanciones=T&id\\_inhab=127](http://inhabilitados.gestionpublica.qroo.gob.mx/inhabilitados/transparencia/reportes/imprime_sanciones.rpt.php?listado_sanciones=T&id_inhab=127)

<sup>4</sup> Inhabilitan 12 años a EL CHACHO en Cancún (2006, 20 de enero). La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2006/01/20/index.php?section=estados&article=036n1est>

<sup>5</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>6</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>7</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>8</sup> Empresario.

<sup>9</sup> Exfuncionario municipal.

municipio. *"Quienes apoyan en las campañas son los que están presentes, los que se hacen con todo."*<sup>10</sup>

Ejemplo de esto, lo son también procesos para otorgar concesiones, *"la licitación se creó junto a la empresa, fue un concurso totalmente amañado"*<sup>11</sup>, y el contrato de basura, que, según las personas entrevistadas, fue una licitación predeterminada y a modo, que benefició a ciertos exfuncionarios y exfuncionarias municipales y estatales que tienen intereses económicos en la compañía, lo cual está documentado en notas periodísticas.<sup>12</sup>

También hay mención de "mafias" de personal de la función pública y exfuncionarios y exfuncionarias en los servicios de transporte, basura, y en asuntos relacionados a la tenencia de la tierra y plan de uso; redes con personas que "no tienen escrúpulos... peligrosos."<sup>13</sup>

*Redes de empleados o funcionarios municipales, empleados o funcionarios estatales, y/u otros grupos externos.* Estas incluyen redes con organizaciones criminales. En el tema de seguridad--un tema sobre el cual las personas entrevistadas prefirieron no comentar--también se identificaron en notas periodísticas redes de empleadas y empleados municipales que trabajan en contubernio con el crimen organizado. Como explicó una persona conocedora del tema, es *"o te metes o te matan... no es un tema de si quieres, es o le entras o te mato..."*

<sup>14</sup> Otro persona entrevistada se preguntó, *"¿qué gobierno municipal le hace frente? Esas son*

*mafias mayores."*<sup>15</sup> Como explicó una de las personas entrevistada, estas redes *"Se ha[n] dejado crecer, ha rebasado... Son intocables... Hay grupos externos e internos... No puedes ni denunciar."*<sup>16</sup>

Otro ejemplo en el que hay elementos externos al municipio en contubernio con empleadas o empleados municipales, es en las pruebas de manejo, donde, según describió una gestora municipal, la persona puede pagar una mochada a personas en específico que no trabajan en el municipio, pero que están coordinadas con los del municipio para que te aprueben la prueba sin tomarla-- *"A ellos les das la lana. Todos son del mismo grupo."*<sup>17</sup>

*Redes clientelares que incluyen funcionarios municipales, miembros de partidos políticos, y representantes de colonias populares.* De este tipo de red se cuenta con múltiples referencias, aunque poca claridad de cómo funcionan. De las entrevistas se desprende que con el fin de ganar elecciones se dirigen los recursos del ayuntamiento (humanos y programáticos) a ciertas colonias populares, *"durante las campañas desaparecen áreas de trabajo, se hace proselitismo con recursos del ayuntamiento."*<sup>18</sup> Además, de la encuesta a la ciudadanía se desprende que la compra de votos es relativamente común. El 27% de las personas encuestadas indicaron conocer a alguien que ha recibido dinero a cambio de votos (EAC 2019).

Estas redes clientelares se ven reflejadas, por ejemplo, en la contratación de recursos

humanos. En estos esfuerzos electorales se generan compromisos de diferentes tipos incluyendo el favorecer a personas, como líderes y lideresas de colonias, que apoyaron la campaña con empleo en el municipio.

*Al municipio no entras así con el curriculum. Entra la gente que apoyó al candidato.*<sup>19</sup>

Otro

*Aunque no sean puestos electorales, ya son personas con estructuras de trabajo comunitario--grupo de vecinos, coordinación de vecinos, o que en puestos anteriores consiguieron arropo de ciertos barrios o zonas. No es algo partidista, porque se cambian de partido. Es como un multi-nivel, al final se da por pagar trabajo--me apoyaste en los eventos de la calle, eres de confianza. Cuando yo suba, te jalo, y yo te jalo, va siendo como una cadenita.*<sup>20</sup>

Otro

*Algunos están capacitados, otros no. Los puestos son para los que trabajaron en campaña.*<sup>21</sup>

Incluimos las redes clientelares entre las redes que inciden directa e indirectamente en el estilo de la corrupción en el municipio. Por ejemplo, la utilización de factores particularistas, como lo son el parentesco, la amistad, o afiliación política en la selección y la administración de los recursos humanos municipales fomentan o refuerzan una lógica de lealtad política o particular en lugar de una lealtad al municipio y su ciudadanía.

*Redes externas, exempleados municipales.* Hay "bandas" externas, algunos son personas

exempleadas, que se hacen pasar por oficiales municipales, y que trabajan de manera paralela al municipio. Por ejemplo, "...personas que ni siquiera eran trabajadoras de fiscalización y habían encontrado una forma de operar... Y de eso viven, de cobrar por fuera a nombre del ayuntamiento. Entonces cuando llegue el ayuntamiento vienen las clausuras... Omisión por parte de la misma ciudadanía."<sup>22</sup> Tal como se evidencia en algunos reportes de prensa y en el que una persona denunció abusos y actos de corrupción por parte de la dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Benito Juárez, según el artículo periodístico: "Abusos y actos de corrupción de desarrollo urbano de Benito Juárez"<sup>23</sup> en los que se relata la forma en la que funcionarios y ex funcionarios usan su conocimiento para poder obtener beneficios económicos con el fin de "garantizar" a los ciudadanos que sus permisos y demás procesos necesarios para el desarrollo urbano puedan ser omitidos por parte de la dirección de desarrollo urbano del municipio de Benito Juárez y así logren realizar sus mejoramientos urbanos sin tener que acudir a los procesos legales establecidos. Además, otro caso que muestra la presencia de redes establecidas en el municipio está, por ejemplo, en el que el ex alcalde de Benito Juárez y dueño del periódico La Verdad de Quintana Roo y Yucatán, Carlos Canabal Ruiz, figura implicado en un presunto desvío de 35 millones 800 mil pesos por parte de la Secretaría de Desarrollo Territorial (Sedatu)<sup>24</sup> por la adjudicación de un contrato a Meta Medios S.A. de C.V. perteneciente al ex funcionario en el 2017 para la elaboración de material audiovisual que nunca fue realizado.

Pero la red tiene diferentes alcances de grado en los gobiernos subnacionales, por ejemplo,

<sup>10</sup> Empresario.

<sup>11</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>12</sup> "No revocará Mara Lezama concesión de la basura," *Quequi*, (12 de noviembre de 2018). <https://www.quequi.com.mx/no-revocara-mara-lezama-concesion-de-basura/>; "Cabe recordar que el ex presidente municipal interino (2004-2005) de Benito Juárez, Carlos Canabal Ruiz, quedó en 2017 como único proveedor del servicio de recolección de basura en Benito Juárez, tras ganar un litigio," (Ex edil canunense y dueño del periódico La Verdad implicado en desvío de 35mdp de partida federal," (26 de febrero de 2019), *Quinta Fuerza*. <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/cancun/ex-edil-cancunense-y-dueno-del-periodico-la-verdad-implicado-en-desvio-de-35-mdp-de-partida-federal/>

<sup>13</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>14</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>15</sup> Representante sociedad civil.

<sup>16</sup> Funcionaria municipal.

<sup>17</sup> Empleada sector privado.

<sup>18</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>19</sup> Funcionario municipal.

<sup>20</sup> Funcionaria municipal.

<sup>21</sup> Funcionaria municipal.

<sup>22</sup> Empresario.

<sup>23</sup> Denuncia Ciudadano Abusos y Actos de Corrupción de Desarrollo Urbano de Benito Juárez (2017, 31 de marzo) Noticaribe. Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2017/03/31/denuncia-ciudadano-abusos-y-actos-de-corrupcion-de-desarrollo-urbano-de-benito-juarez/>

<sup>24</sup> Implican a Ex Edil Cancunense Carlos Canabal Ruiz en Desvío Federal de 35 MDP en la SEDATU. (2019, 26 de febrero) Noticaribe. Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2019/02/26/implican-a-ex-edil-cancunense-carlos-canabal-ruiz-en-desvio-federal-de-35-mdp-en-la-sedatu/>

también se ha documentado despojos de una red oficial que según las personas denunciantes en informe presentado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad hay presencia de contubernio de funcionarios municipales y políticos estatales; señalan que la estrategia está montada en juicios laborales falsos o amañados por medio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o mediante compras irregulares avaladas por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad y al menos una notaría pública a través de juicios civiles expres y en donde estos se vieron beneficiados en transacciones a menor precio que lo que se establecía en su momento.<sup>25</sup>

### Lógica y modos de operación

*¿Existe claridad sobre la lógica y modo de operación de la red?* Existe evidencia que permite parcialmente precisar la lógica y modo de operación de algunas de las redes. En el Municipio de Benito Juárez operan múltiples redes que varían en su composición, así como en sus prácticas. Existen redes que operan dentro del municipio, y que se valen de la autoridad oficial de los participantes, así como de los procesos oficiales para fines privativos. En el otro extremo, están las redes que operan de manera paralela al municipio, como lo son grupos de empleadas o empleados y de personas ajenas al municipio, que fingen ser oficiales municipales para estafar a ciudadanos y comercios. Algunas redes están relacionadas a procesos electorales o político-partidistas, otras abarcan el ámbito municipal y estatal, y otras están ligadas a lo privado en el sentido amplio (redes clientelares, empresas-municipio).

Se cuenta con suficiente información para concluir de manera preliminar que la lógica que domina en las redes de corrupción es una donde la búsqueda de lucro predomina. Brevemente repasamos las lógicas que aparentan

sustentar las prácticas y definir los objetivos de las redes.

**Lógica del lucro.** Aunque los esquemas de corrupción en el Municipio generalmente benefician a quienes están en el poder, a sus familiares y a quienes colaboran; el dinero o el ánimo de lucro, más que el partidismo o las conexiones personales, parece ser el mayor unificador en las redes de corrupción municipal y la más común, presente en las redes que operan a todos los niveles-- aunque las lógicas están relacionadas. Cancún se ha caracterizado por un crecimiento veloz, desbordado y miope. Como explicó una persona entrevistada, Cancún *"es un negocio que se convirtió en ciudad,"*<sup>26</sup> y es la lógica del negocio la que predomina. Las cantidades de dinero que se mueven en Benito Juárez son inmensas. Es posible que la multiplicidad de redes operando de manera no coordinada para su propio lucro abone a esa sensación de desorden que describen las personas entrevistadas, un desorden, que, a su vez, crea mayores oportunidades de corrupción: *"el desorden es el negocio".*<sup>27</sup> El desorden causado por las prácticas de gobernanza informal no es metafórico.

Aunque la lógica "de los cuates" y la lógica electoral están también presentes en las redes, la lógica del lucro está presente en todas las redes--desde las envueltas en corrupción muy "del día a día," como las extorsiones a la ciudadanía, hasta las redes envueltas en modificaciones al uso de suelo--en este caso, la base territorial se convierte en la mercancía y constituye el "gran botín de cada 3 años." En este tipo de corrupción de "cuello blanco," con una firma se puede multiplicar el capital. Sin embargo, estas divisiones son un tanto artificiales, ya que las lógicas son mixtas, especialmente porque necesitas poder o acceso al poder

para poder lucrarte. Tomando este último ejemplo, modificaciones al uso de suelo se conceden a cambio de aportaciones a campañas electorales.

**Lógica del amiguismo/cuates.** Según las personas entrevistadas hay una larga tradición, no sólo en Benito Juárez, sino en todo el Estado de Quintana Roo, de repartir los bienes públicos entre los cuates. Como explicó una persona de la función estatal, toda la base aprendió bajo el sistema anterior del PRI, y estas prácticas continúan a pesar de que Benito Juárez ha tenido cambio de partido por más de una década, y las personas se mueven políticamente según les sea conveniente.

**Lógica electoral.** Es la lógica exhibida en las redes y prácticas clientelares (usar empleadas o empleados y programas públicos para proselitismo político), que responde a los esfuerzos por ganar elecciones o mantenerse frente a la administración municipal. No aparenta ser la lógica dominante, pero es necesaria para poder obtener lucro y acceder al poder.

**Lógica del poder.** Hay referencias a intereses particulares muy poderosos operando en el contexto municipal, especialmente en lo que respecta a integrantes de las regidurías municipales. Sería necesario entrar más en el tema de funcionarias y funcionarios de las regidurías para entender estas estructuras de poder.

*Regidores obedecen a estos poderes, que es lo que pasa en todos los municipios del país. No necesitas de la federación, ni de recaudación, porque obedecen a otras fuerzas, le dan lo que quieren: 3 parques, 10 patrullas, 20 cuantas quieras, tú me ayudas y yo te ayudo. Totalmente visible.*<sup>28</sup>

**Modo de operación de las redes.** En secciones anteriores hemos cubierto algunos de los modos de operación más comunes de las redes que operan en Benito Juárez. El modo de operación varía según las oportunidades que surjan debido a: cambios de administraciones municipales y estatales, cambios en leyes y reglamentación, procesos de privatización, entre otros, por lo cual hay infinidad de modalidades. Algunas de las más comunes fueron: la contratación de personal u otorgación de contratos municipales a personas allegadas, familiares, o personas que apoyaron campañas políticas (ligada a lógica de cuates y electoral); "Pay to Play," o el requisito informal de contribuir a campañas electorales para recibir permisos, aprobaciones, contratos. Por ejemplo, en el caso de contratistas de obras públicas, personal de contratación pagan a personas que participan en política u oficiales municipales y/o estatales un porcentaje (aproximadamente 10 a 25%). Según reposa en archivo periodístico de [estosdias.com.mx](http://estosdias.com.mx) se ha hecho evidente esta modalidad de redes, ya que según el reporte se han presentado tráfico de influencias, conflicto de intereses, compadrazgo, asociaciones criminales, derroche y todo tipo de irregularidades en los contratos de obra pública bajo la gestión verde de Remberto Estrada en el Ayuntamiento cancanense.<sup>29</sup>

La colusión para extorsionar empresas o a la ciudadanía; y la utilización de los recursos humanos y programáticos para propósitos electorales (mantenerse en el poder) tampoco es ajena en los procesos de las administraciones en Quintana Roo. Aunque contamos con detalles sobre muchos de los esquemas de corrupción (mecanismos de corrupción), no contamos con información sobre el modo de operación interna de las redes como tal.

<sup>25</sup> Los Piratas de Borge: El saqueo de bienes institucionalizado en Quintana Roo. (2016, 6 de julio). Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Recuperado de [https://contralacorruptcion.mx/piratas-de-borge1/?fb\\_comment\\_id=1629510417143123\\_1630720230355475](https://contralacorruptcion.mx/piratas-de-borge1/?fb_comment_id=1629510417143123_1630720230355475)

<sup>26</sup> Representante sociedad civil.

<sup>27</sup> Representante sociedad civil.

<sup>28</sup> Representante sociedad civil.

<sup>29</sup> Tráfico de influencias, conflicto de intereses, compadrazgo, asociaciones criminales, derroche y todo tipo de irregularidades en los contratos de obra pública de la gestión verde de Remberto Estrada en el Ayuntamiento cancanense. (2018, 12 de agosto). Estos días. Recuperado de <http://www.estosdias.com.mx/semanario/trafico-de-influencias-conflicto-de-intereses-compadrazgo-asociaciones-criminales-derroche-y-todo-tipo-de-irregularidades-en-los-contratos-de-obra-publica-de-la-gestion-verde-de-remberto-estrada-e/>

## Beneficios de los actores

¿Existe evidencia sobre los *beneficios* que obtienen los actores participantes? Existe evidencia clara sobre los beneficios que obtienen actores participantes en algunas de las redes de corrupción o redes que facilitan la corrupción, pero no de todas. Todos los beneficios llevan, en mayor o menor grado, al enriquecimiento de las y los participantes en las redes. Entre los beneficios más comunes de este tipo de redes, están:

- **Poder y acceso**—que se obtiene a través de las relaciones personales con personas en posiciones de poder en el municipio o estado; o el acceso y poder que se adquieren por tener gran poder adquisitivo y, por ejemplo, hacer grandes contribuciones a campañas electorales.
- **Contratos, concesiones públicas, permisos o decisiones públicas favorables para los participantes** (otorgación de licencias, aprobación de solicitudes de cambio de suelo, entre otras)—fuente de acuerdos extraoficiales, y logrados mediante la manipulación de los procesos formales—permiten a quienes participan se enriquezcan a largo plazo.
- **Dinero**-- fuente de extorsiones o de otros tipos de robo al erario-- es el bien o beneficio más típico en los esquemas presentes en los puntos de contacto entre la ciudadanía y servidores de la función pública municipal.
- **Empleo público** (puesto o contrato)--por confianza personal o como recompensa o pago por apoyo electoral.

## Cohesión de las redes

¿Existe evidencia que permita identificar la *lógica que mantiene la cohesión* entre actores de la red? Existe alguna evidencia que nos permite identificar la lógica que mantiene la cohesión entre actores en algunas de las redes. Los principales tipos de lógica que identificamos incluyen:

- **Lógica de la confianza y lealtad personal o política.** La confianza personal da cohesión

a redes que facilitan la corrupción, como redes de confianza personal y redes de confianza política. Por ejemplo, en el municipio vemos la utilización del criterio de la confianza personal en la contratación de empleadas o empleados y la asignación de contratos entre personas cercanas, familiares, o personas del mismo partido político, en algunas instancias. Según explicó un oficial municipal, *"cada administración realiza campañas de fuerza, la gente de ellos tiene que entrar a trabajar. Entre los que entran hay gente que cumple y que no cumple."* La confianza y la lealtad, al igual que la utilización del criterio de la confianza particular, incide directa e indirectamente en los estilos de corrupción: ¿a quién responden estas personas empleadas? ¿A quién responden estas personas contratistas?

- **Lógica electoral y reciprocidad.** La lógica electoral solidifica redes que necesitan mantener el control político o el acceso al poder político para continuar obteniendo beneficios—esta lógica puede estar presente en redes envueltas en prácticas clientelares, al igual que en redes de élite que consiguen acceso a través de su apoyo a campañas políticas. Relacionado a la lógica electoral, está la lógica de la reciprocidad--el *tit-for-tat*--los compromisos que se contraen como parte de los procesos electorales, que luego hay que pagar a través de beneficios públicos (contratos, empleos, permisos, entre otros).

• **Lógica de la complicidad.** Identificamos también en algunas redes de corrupción municipal, la coparticipación en actividades ilícitas como un factor y una lógica que une a las y los participantes. En divisiones municipales donde hay alto grado de actividad corrupta y que envuelve diferentes niveles de personas empleadas, se desconfía de aquellas personas que no participan. La participación es una especie de garantía de que las y los participantes no van a delatar a las otras personas envueltas debido a que están por un lado beneficiándose, y por el otro, están también implicados—*"... no los van a delatar porque están participando de lo mismo."*<sup>30</sup>

## Contrapesos debilitados

**Contrapesos institucionales debilitados,** muchas veces simulados. Esta condición es una garantía de protección para las y los participantes internos y externos de las redes. Existen diversos tipos de contrapesos, desde organizaciones encargadas de la fiscalización y revisión como lo son las contralorías (OIC), hasta otros de corte administrativo como lo son procedimientos o reglas cuyo objetivo es anteponer criterios transparentes y claros en las decisiones gubernamentales. Otro tipo de contrapesos se encuentran en la cultura general que arroja al gobierno municipal, así como en grupos organizados, y periodistas, entre otros actores sociales que sirven como contrapesos del gobierno local.

En este componente, valoramos con 9 de 9 la respuesta a las preguntas *guía* de acuerdo con la evidencia obtenida. La evidencia sobre contrapesos debilitados es abundante en las instituciones informales y en los actores no gubernamentales. La evidencia sobre contrapesos debilitados en instituciones formales es naturalmente difícil de identificar pues en papel las cosas suenan bien, pero es dentro de la opacidad donde los aspectos de la corrupción se trabajan. Aun así, existen indicios alarmantes sobre la debilidad de los contrapesos en general, formales e informales, al interior y exterior del gobierno municipal. A continuación, se ofrecen los hallazgos cualitativos para cada reactivo.

Tabla 3. Valoración cuantitativa para cada reactivo del IMA -Contrapesos-

No.	Reactivo	Puntaje
C1	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las comisiones, organismos o consejos formales e internos a la unidad investigada, que representan contrapesos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	3
C2	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las reglas, prácticas o instituciones que representan contrapeso están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	3
C3	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las entidades públicas, privadas o de la sociedad civil vinculadas al gobierno que representan contrapesos externos, formalmente establecidos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	3
X <sub>C</sub>	Puntaje mínimo (0) Puntaje máximo (9) Puntaje del componente:	9

## Contrapesos formales

¿Las comisiones, organismos o consejos formales e internos a la unidad investigada, que representan contrapesos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera? La valoración que se ha hecho toma como base los datos recabados principalmente en las entrevistas y encuestas. Con esta información se cuenta con evidencia que sugiere que los contrapesos en el municipio están debilitados. De la evidencia de las entrevistas se desprende que:

- (1) las y los regidores en lugar de responder a las personas que residen en el municipio responden a poderes e intereses particulares, y frecuentemente se envuelven directamente en es-

<sup>30</sup> Exfuncionario municipal.

quemados de corrupción, como, por ejemplo, la extorsión a desarrolladores, o el condicionar la aprobación de proyectos al pago de mordidas. Hubo mención de representantes de las "mafias" políticas y económicas en las comisiones del Cabildo.

(2) los partidos políticos tampoco representan un contrapeso efectivo, ya que, según las personas entrevistadas, son prácticas muy arraigadas en la administración municipal que continúan, a pesar de los cambios de partido, "la alternancia no cambia las prácticas (corruptas) de fondo... Si tenemos alternancia política, siguen las mismas prácticas, no hay cambio en el andamiaje."<sup>31</sup> Sin embargo, la alternancia puede interrumpir controles que se intenten implementar, si una administración establece controles, "viene la otra, los quita."

(3) La Contraloría Municipal en teoría debe representar un contrapeso importante, pero

este atributo varía considerablemente dependiendo de cómo se elijan a las y los contralores. En el caso de MBJ, las y los Contralores Municipales son nombrados por la presidencia municipal (Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Art. 54). Depende de la persona que esté en la posición y de quien dirija la presidencia municipal, si esta oficina funciona como un contrapeso real o como una protección a quien se desempeña en la alcaldía, ya que una denuncia de Contraloría puede ser detenida por presidencia.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos como el que representa la rama judicial en su gestión, hay evidencia de que se han logrado inhabilitar a funcionarios y funcionarios municipales. A continuación, se presenta una relación de los funcionarios públicos que han sido inhabilitados y que sigue vigente su inhabilitación por parte de la Contraloría Municipal de Benito Juárez.

**Tabla 4. Funcionarios inhabilitados**

Cargo	Motivo	Inicio Término Inhabilitación
Tesorero Municipal	Violación a las leyes normatividad presupuestal y procedimientos de contratación.	25/10/2007- 24/10/2019
Policía Homologado	Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 47 fracciones. I, XXII y XXX de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Quintana Roo.	15/11/2013 - 14/11/2019
Coordinador de Autodeterminación	Incumpliendo en el art. 47 fracción I, XVI y XXXI inciso a)	21/08/2018 - 20/08/2023
Tesorero Municipal	Incumplimiento a lo establecido en el art. 47 fracción I, II, IV, XXII y XXX de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	20/06/2013 - 19/06/2033
Policía Homologado Comisionado Como Custodio	Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 47 fracciones. I, VI, XXII y XXX de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	26/11/2013 - 25/11/2025

Cargo	Motivo	Inicio Término Inhabilitación
Inspector Comisionado A La Dirección De Fiscalización	Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 47 fracciones I, III, IV y XXII de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	29/12/2015 - 28/12/2019
Director de Recursos Materiales	Irregularidades administrativas.	25/01/2013 - 24/01/2028
Jefe De Departamento	Omitir presentar su declaración patrimonial.	19/07/2018 - 19/07/2019
Coordinador Administrativo	Incumplimiento a lo establecido en el art. 47 fracciones. I, XX, XXII, y XXX de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Quintana Roo.	05/12/2013 - 04/12-2019
Director De Recursos Materiales Y Servicios Generales	Incumplimiento a lo establecido en el art. 47 fracción I y IV de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	22/08/2013 - 21/08/2024
Presidente Municipal	Violación a las leyes normatividad presupuestal y procedimientos de contratación.	19/02/2008 - 18/02/2020
Auxiliar Informático Adscrito A La Dir. De Egresos	Incumplimiento en lo establecido en el art. 47 fracciones I.	11/10/2012 - 10/10/2022
Administrador Único De Operadora Y Administración De Bienes Municipales	Incumplimiento a lo establecido en el art. 47 fracciones I, IV y XXII de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	10/08/2013 - 09/08/2023
Administradora De La Funeraria Municipal	Incumpliendo las fracciones de art. 47 frac. I, IV, XVII de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado	08/11/2018 - 07/11/2023
Directora Financiera De La Tesorería Municipal	Irregularidades en el manejo de recursos públicos.	26/01/2013 - 25/01/2023
Asesor Administrativo	Irregularidades en el manejo de recursos públicos.	07/02/2013 - 06/02/2023

<sup>31</sup> Empresario.



Cargo	Motivo	Inicio Término Inhabilidad
Jefa Del Departamento De Licencia	Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 47 fracciones. I, IV y XVII de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	22/12/2015 – 21/12/2025
Director de Catastro	Incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47 fracciones I y IV de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	02/04/2014 – 01/04/2024
Auxiliar Soporte Técnico	Incumplimiento a lo dispuesto en el art. 47 fracciones. III y XXII de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado.	19/10/2015 – 18/10/2025

Fuente: Elaboración Propia con datos de La Secretaría de la Contraloría del Estado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pone a disposición el Sistema de Consulta de Servidores Públicos Sancionados. Recuperado de [http://inhabilitados.gestionpublica.qroo.gob.mx/inhabilitados/transparencia/bienvenida\\_transinhabilitados.php](http://inhabilitados.gestionpublica.qroo.gob.mx/inhabilitados/transparencia/bienvenida_transinhabilitados.php)

Con respecto a las y los regidores y los partidos políticos, alrededor de 70% de las personas encuestadas (EAC 2019) consideran que las y los regidores y los partidos no representan un contrapeso ante la corrupción. Las preguntas se hicieron sobre el papel de contrapeso de las y los regidores y los partidos por separado. La mayoría de las personas señala que estos dos actores no son contrapesos en el gobierno municipal. De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, en lugar de funcionar como contrapesos, estos actores participan activamente en las redes de corrupción. Como explicó una persona que hizo parte de la administración municipal, "la forma en que trabaja el ayuntamiento está institucionalizada," todo el sistema está alineado para beneficiar a la administración en turno, y esto presupone y requiere el debilitamiento de los contrapesos municipales.

**Tabla 5. Actores que denuncian la corrupción**

Escala	Regidores	Partidos
1-Nada	41.71	43.46
2	33.15	33.43
3	9.51	10.47
4	10.19	8.72
5- Mucho	5.73	3.92
Total	100	100

**Tabla 5 bis. Actores que denuncian la corrupción (desagregado)**

Escala	Regidores		Partidos	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1-Nada	44.65	37.37	46.88	38.68
2	32.35	34.34	31.67	35.89
3	8.2	11.45	9.98	11.15
4	9.34	11.45	7.48	10.45
5-Mucho	5.47	5.93	3.99	3.83
Total	100		100	

### Reglas, prácticas e instituciones como contrapesos

¿Las reglas, prácticas o instituciones que representan contrapesos están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera? De acuerdo a la evidencia disponible, las reglas, prácticas o instituciones que representan contrapesos están debilitados y a veces son inhibidos por diferentes factores. Según personas de la administración municipal, aunque se han aumentado los candados en varias áreas de la gestión municipal (por ejemplo, timbrado de nómina, cruce de información), se incumple generalmente con las leyes y reglamentos -- "no hay quien haga valer las leyes, y cualquiera las violenta con total impunidad."<sup>32</sup> Los filtros no funcionan, "cuando se hacen arqueos de caja, no se encuentra documentación... se encuentran alteraciones al predial."<sup>33</sup> No se supervisa ni vigila el cumplimiento con los contratos, "no les conviene vigilarlos... Concesiones que no se vigilan. Al encargado de vigilar [le dicen] 'no molestes, son amigos.'<sup>34</sup> En las compras y contrataciones, no se cumplen con los requi-

sitos, "¡Si tan solo cumplieran con uno de los requisitos!":

No se siguen procesos, aunque exista una ley, todo un proceso. Cada día se regulaban más, pero cumplías menos... El problema es que no se aplica la ley. Este Director está comprando más caro, pero vas con los jueces y dicen que está bien comprado... como no hay una aplicación de ley, cualquiera la viola.<sup>35</sup>

Las personas entrevistadas explicaron que la impartición de justicia está muy matizada por consideraciones personales y político-partidistas, no representa un contrapeso, y esto representa una barrera para el municipio. Aunque el municipio lleve el proceso completo contra funcionarias o funcionarios públicos, si se activan estas redes, el proceso queda en nada o es revertido una vez cambie la administración municipal. Según funcionarias y funcionarios municipales,

Las personas que realmente están para aplicar las leyes, son las más corruptas— procesos legales que están decididos en base a lealtades políticas y personales o venden sus veredictos.

<sup>32</sup> Funcionaria municipal.

<sup>33</sup> Funcionario municipal.

<sup>34</sup> Funcionaria municipal.

<sup>35</sup> Funcionaria municipal.

Otro  
*Unos funcionarios que robaron millones de pesos salieron limpiécitos... Los jueces estatales, federales... toda una cadena... de impunidad...*

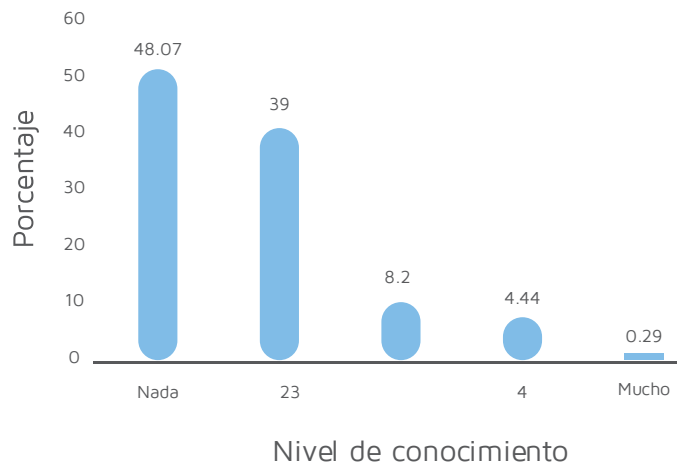
Otro  
*Dan dinero y ya... proceso sucio...Es natural y si no lo haces hasta mal estás tú.*

Este escenario de contrapesos debilitados se complica y a la vez se ve reflejado en un contexto donde la ciudadanía es también un contrapeso debilitado, toda vez que:

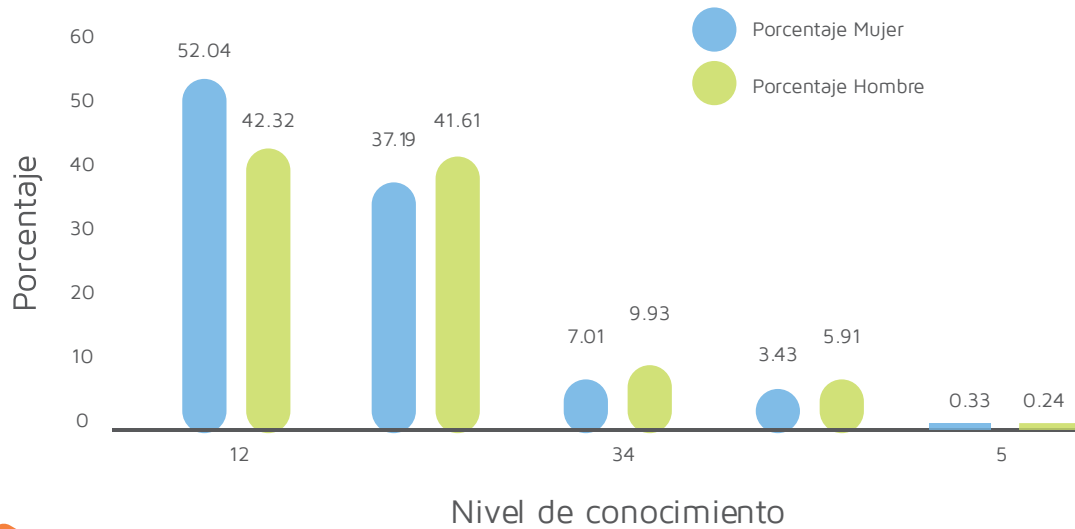
- (1) la ciudadanía desconoce las leyes municipales,
- (2) mayormente se acepta, en lugar de condenar, el uso de mordidas y es muy normal darlas; y
- (3) con una ciudadanía con cierta proclividad a recurrir a palancas para resolver problemas con el municipio.

En la EAC 2019, las personas encuestadas señalaron que la mayoría no tiene conocimiento de las leyes municipales. Conocimiento básico de esta reglamentación es esencial para que la ciudadanía pueda determinar o realizar juicios normativos sobre el funcionamiento del municipio.

**Tabla 6. Conocimiento de las leyes municipales (por la ciudadanía)**



**Tabla 6 bis. Conocimiento de las leyes municipales por la ciudadanía) (desagregado)**



Por otro lado, de acuerdo con la encuesta, existe una cultura subyacente que facilita la normalización de la corrupción. Desde luego que sería injusto atribuir la corrupción a este factor, pues la relación es bidireccional, no obstante, afecta en las expectativas que tiene la ciudadana o el ciudadano y la funcionaria o funcionario público sobre la relación entre ellos. No obstante 38% coincide con que "a veces se justifica pagar una mordida"; el 49% señala que "el que no tranza no avanza"; el 51% coincide que "es muy normal dar mordidas"; y el 47% coincide con la frase "A veces no hay más salida que pagar una mordida".

**Tabla 7. Cultura cívica**

Reactivo	Nada - Poco	Medio	Algo - Mucho	Total
A veces se justifica pagar una mordida.	45.34	16.13	38.53	100
El que no tranza no avanza.	33.15	17.19	49.66	100
Es muy normal dar mordidas.	31.93	17.02	51.05	100
A veces no hay más salida que pagar una mordida.	33.62	18.74	47.64	100

**Tabla 7 bis. Cultura cívica (desagregado)**

Reactivo	Nada-Poco		Medio		Algo-Mucho	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
A veces se justifica pagar una mordida.	48.12	41.36	15.33	17.29	36.56	41.36
El que no tranza no avanza.	33.48	32.65	17.19	17.18	49.33	50.17
Es muy normal dar mordidas.	31.24	32.96	15.34	19.51	53.42	47.52
A veces no hay más salida que pagar una mordida.	34.23	32.67	17.67	20.45	48.11	46.89
Total	100		100		100	

Finalmente, un elemento que vale la pena resaltar es la relativa normalidad con la que se percibe el uso de palancas por parte de la ciudadanía. En la Tabla 8., se observan las respuestas que las personas encuestadas ofrecieron sobre "lo que harían en caso de que sufrieran una situación de insatisfacción con las acciones del gobierno. Se expuso a la ciudadanía a tres situaciones hipotéticas: un problema de servicios deficientes en hospitales públicos; un problema de acceso a un programa de créditos de construcción; y un problema de negativa con respecto a un permiso solicitado para construir. Los resultados dan cuenta de las diversas estrategias disponibles como lo son, ir al sector privado para reponer el servicio, meter una queja, aceptar lo que hay, hacer nada y finalmente buscar mover una palanca. Las palancas son estrategias cuya línea con la corrupción es delgada. Sin embargo, se observa que la gente percibe que "otros" emplearían esta estrategia para resolver sus problemas con el gobierno. La palanca es ampliamente usada, e incrementa en la medida que disminuye la posibilidad de ir al sector privado para reponer el servicio deficiente.

Su hijo/a no está siendo bien atendido en el hospital	Lo que yo haría (%)	Lo que otros harían (%)
Iría al sector privado	48.59	23.22
Metería una queja	36.51	26.66
Siendo realistas, nada	3.91	6.57
No hay nada que hacer	5.28	18.14
Buscaría mover una palanca	5.7	25.41
No logró entrar a un programa de créditos para casa	Lo que yo haría (%)	Lo que otros harían (%)
Iría al sector privado	16.1	10.37
Metería una queja	31.86	20.81
Siendo realistas, nada	13.55	10.44
No hay nada que hacer	25.09	27.75
Buscaría mover una palanca	13.41	30.63

Un permiso para construcción le fue negado	Lo que yo haría (%)	Lo que otros harían (%)
Iría al sector privado	n.a.	n.a.
Metería una queja	60.4	29.7
Siendo realistas, nada	7.57	11.05
No hay nada que hacer	10.32	20.14
Buscaría mover una palanca	21.66	39.11

Otro contrapeso importante consiste en la formación de ciudadanía. Las personas entrevistadas también indican que hay un tema de mucha desconexión en el municipio—de falta de comunidad e identidad, que es un obstáculo para movilizar.

*Tenemos un problema de identidad por cómo se formó. Cómo te llamas y en dónde vives. Si le preguntas dónde vives—y no saben, tienen que buscar el recibo [de la luz] —no hay manera de que nosotros dos sepamos que somos vecinas. Parcelados. Supermanzana 58, lote 56.*<sup>36</sup>

Esta desconexión podría estar explicando otros factores asociados al tema de contrapesos y corrupción en el municipio de Benito Juárez.

### Contrapesos externos

*¿Las entidades públicas, privadas o de la sociedad civil vinculadas al gobierno que representan contrapesos externos, formalmente establecidos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?* El Municipio de Benito Juárez cuenta con grupos activos de la ciudadanía, de organizaciones de la sociedad

civil y de grupos empresariales que han estado sumamente activos en promover iniciativas para disminuir la corrupción en el municipio. Esta participación de la ciudadanía que podría estar representada por la o el regidor 16 en las sesiones de cabildo, no tiene el visto bueno y según el secretario técnico del Ayuntamiento de Benito Juárez, en entrevista por Noticaribe, se descartó por el momento que Ciudadanos por la Transparencia (CITRA) pueda participar a través de 'Regidor 16' en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Cabildo, así como en los precabildos, porque las decisiones que ahí se toman corresponden a representantes populares.<sup>37</sup>

Sin embargo, a pesar de haber asociaciones muy activas de OSC en el tema de la corrupción y transparencia municipal, los mismos son inhibidos por el municipio, que, dependiendo de la administración, les limita el acceso o les dificulta iniciativas. En la encuesta se preguntó hasta qué punto considera a estos actores contrapesos que denuncian la corrupción. Los resultados de la encuesta arrojan que la ciudadanía considera que los periodistas (27.89%), seguidos por los ciudadanos (21.75%) y las OSC (19.58%) representan un contrapeso contra la corrupción.

<sup>36</sup> Representante sociedad civil.

<sup>37</sup> No habrá "Regidor 16" en Cancún: Desecha Comuna Iniciativa Para que una Representación Ciudadana Participe Activamente en Sesiones de Cabildo. Noticaribe. (2019, 27 de febrero). Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2019/02/27/no-habra-regidor-16-en-cancun-desecha-comuna-iniciativa-para-que-una-representacion-ciudadana-participe-activamente-en-sesiones-del-cabildo/>

**Tabla 9. Actores que denuncian la corrupción**

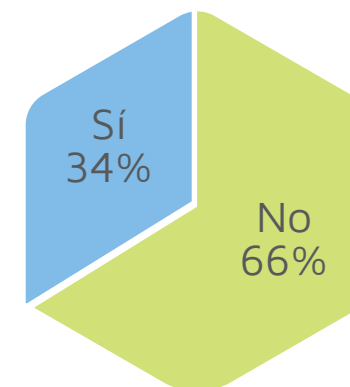
Escala	Ciudadanos	Empresarios	Periodistas	OSC
1-Nada	28.61	37.22	14.69	27.2
2	33.69	34.75	31.08	34.54
3	15.95	12.72	26.34	18.68
4	20.59	11.54	25.95	14.14
5- Mucho	1.16	3.77	1.94	5.44
Total	100	100	100	100

**Tabla 9 bis. Actores que denuncian la corrupción (desagregado)**

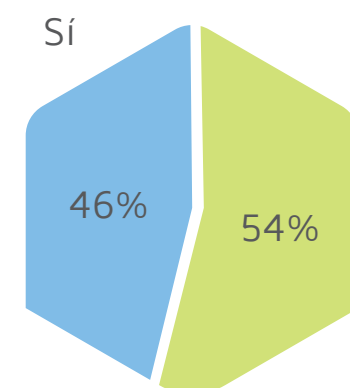
Escala	Ciudadanos		Empresarios		Periodistas		OSC	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1-Nada	29.53	27.17	38.39	35.48	15.27	13.73	29.19	24.14
2	34.94	31.74	36.42	32.26	31.16	30.94	35.03	33.79
3	15.79	16.21	10.83	15.54	27.53	24.39	16.77	21.61
4	18.57	23.74	9.45	14.66	24.41	28.48	12.87	16.09
5-Mucho	1.17	1.14	4.92	2.05	1.63	2.46	6.14	4.37
Total	100		100		100		100	

De acuerdo con la encuesta (EAC 2019) el 19% de las personas que señaló haber tenido contacto con el gobierno municipal en los últimos 12 meses, señaló haber sido exhortado a ofrecer una mordida. Cuando se examina la cantidad de personas que denunció el acto de corrupción luego de experimentarlo, se encuentra que solo el 34% de ellos lo denunció.

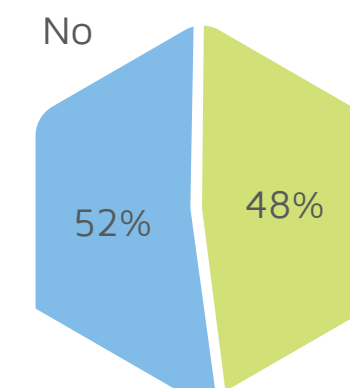
**Figura 1. ¿Ha denunciado después de sufrir un acto de corrupción?**



**Figura 1 bis. ¿Ha denunciado después de sufrir un acto de corrupción? (desagregado)**



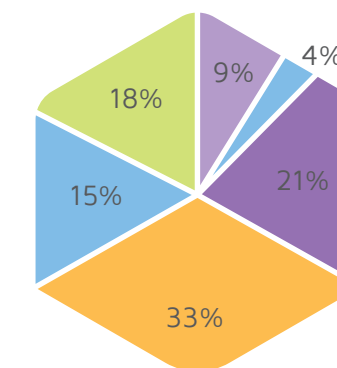
● Sí Mujer  
● Sí Hombre



● No Mujer  
● No Hombre

Algunas de las razones más importantes esgrimidas por parte de la ciudadanía para no denunciar el acto es que es inútil (33%), que toma mucho tiempo (21%), y, en tercer lugar, por miedo a represalias (15%).

**Figura 2. Razones por las que no denunció**



- Es inútil
- Toma mucho tiempo
- Miedo a represalias
- Otro
- Es una práctica común
- Tuve participación

Las dificultades que se tienen para denunciar los actos de corrupción son medidas para inhibir la función de contrapeso que la gente puede ejercer frente al gobierno ante un caso de corrupción.

### Opacidad

La opacidad sirve como principal lubricante para echar a andar los procesos de corrupción. La opacidad es transversal y tiene varias caras. La opacidad puede verse como una falta de transparencia, pero también se puede observar en términos de la complejidad de los procesos o incertidumbre que facilita el uso discreto de los recursos, y de acuerdo con los parámetros organizacionales, esta discreción puede usarse contraviniendo el interés público.

Esta sección tiene la valoración de 12 puntos de 12. Se determina que la opacidad es una fuente importante de utilización de discreción con fines privativos. También se determina que existen intenciones de mantener o inducir opacidad en los procesos de gobierno. Finalmente se detecta que las herramientas de transparencia han servido para simular transparencia; al revisar los documentos municipales, lo que por lo general se encuentra son oficios exculpatorios u oficios que justifican la inexistencia de la información o la imposibilidad de transparentar la misma.

**Tabla 10. Valoración cuantitativa para cada reactivo del IMA -Opacidad-**

No.	Reactivos	Puntaje
O1	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de opacidad en los procesos correspondientes?	3
O2	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que señale la utilización de discreción por parte de funcionarios de gobierno que favorezca intereses privativos?	3
O3	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que permita señalar la existencia de incertidumbre inducida en los procesos por parte de los funcionarios públicos?	3
O4	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Es posible señalar que el área estudiada no es transparente en cuanto a los procesos y decisiones que realiza?	3
XO	Puntaje mínimo (0) puntaje máximo (12) Puntaje del componente:	12

### Opacidad en procesos

¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de opacidad en los procesos correspondientes? De acuerdo con la evidencia disponible es posible confirmar la existencia de opacidad en procesos municipales. Las personas entrevistadas describieron un ambiente de opacidad sistémica e institucionalizada "que beneficia a todos los que en su momento siendo funcionarios se beneficiaron de eso."<sup>38</sup> Resaltaron la necesidad de una plataforma de certeza jurídica, que consideran inexistente. Algunos procesos en los cuales permea la opacidad ya fueron discutidos en las secciones anteriores. Esto incluye los procesos de decisión y de manejo de compras, contrataciones, concesiones, administración de personal, entre otros. Según una persona empleada del municipio, es "muy arraigado. Las prebendas, dádivas, regalos, conflictos de interés, falta de transparencia en obras, licitaciones, tramitología, servicios."

<sup>38</sup> Empresario

Esta opacidad permea en los procesos de determinación e imposición de impuestos, los trámites relacionados a las licencias y permisos requeridos para operar negocios y los costos relacionados a los mismos.

Las personas entrevistadas citaron un análisis del Contralor Estatal quien determinó que de los 1,200 derechos e impuestos que se pagan, el 40% no tienen fundamento jurídico real, "esa es la plataforma con la cual arrancas."<sup>39</sup> Por ejemplo,

*Si soy inversionista, tengo este terreno, tiene esta capacidad—esa información no se tiene a la mano—a lo mejor está, pero no es de fácil acceso.*<sup>40</sup>

La falta de certeza jurídica, por ejemplo, en temas sobre la tenencia de la tierra y el subsuelo, y los pagos en los impuestos contribuye al desorden. De acuerdo a una persona entrevistada, si no fuera por esto, "Borge no hubiese podido hacer tantas diabluras."<sup>41</sup> Consideran la voluntad política, la discrecionalidad excesiva, y la falta de transparencia como obstáculos.

De acuerdo a un empresario, "si quieres entender cuáles son los procesos que tienes que llevar para abrir un negocio: (1) no es claro, (2) no es sencillo, (3) no está la información disponible." Además, los montos que hay que pagar "se salen de los parámetros normales," y tienen un margen muy amplio de cobro. Es un ambiente de sobrerregulación con bases turbias y sobre costo en las licencias, permisos, trámites, y multas-- esta combinación resulta en "un caldo de corrupción," conducente a la extorsión y al soborno.

*Es mucha burocracia, tiempo y dinero... Elementos importantes para generar corrupción en*

<sup>38</sup> Empresario

<sup>39</sup> Empresario

<sup>40</sup> Empresario.

<sup>41</sup> Empresario.

<sup>42</sup> Empresario.

<sup>43</sup> Representante sociedad civil.

<sup>44</sup> Empresario.

*el proceso. Nosotros lo podemos librar, no sé cómo los comercios más pequeños pueden.*<sup>42</sup>

Otro  
*No hay claridad sobre los trámites... Arquitectos ya a la 10ma vuelta acaban dando mordida para que su trámite pueda seguir.*<sup>43</sup>

Otro  
*se tarda lo que quieren hasta que den dinero. ... Literalmente, descaradamente nos piden dinero. ... No hay claridad en los costos. Una vez se define el costo, se paga y sales de desarrollo urbano.*<sup>44</sup>

En cuanto a solicitudes de acceso a la información, depende mucho de lo que el municipio quiera entregar o no, "no la generamos o no existe." Como explicó una persona que trabaja en el municipio, es "difícil acatar viejos vicios". Y hay un riesgo grande de caer en la simulación en temas de transparencias gubernamental, ya que se puede cumplir en forma, pero no de fondo.

Aunado a lo anterior, las denuncias de la ciudadanía han servido como instrumento para contar con procesos de transparencia y evidenciar el grado de opacidad de los organismos públicos y gubernamentales; y aunque existe una tendencia por mejoras en procesos de transparencia y rendición de cuentas, las secretarías locales aún niegan u ocultan información sensible e incómoda y la poca información brindada por estos organismos locales no se encuentra actualizada o su búsqueda en los portales de información puede llegar a ser confusa.

### Uso de la discreción

¿Existe evidencia que señale la utilización de discreción por parte de funcionarios de gobierno que favorezca intereses privativos?

Existe evidencia clara y contundente sobre la utilización de la discreción por parte de las y los funcionarios de gobierno para favorecer intereses privados. En el caso de los concursos, licitaciones, compras y aprobación de proyectos, aunque hay procesos muy estrictos a los cuales hay que atenerse, la opacidad y subsecuente falta de supervisión, contribuye a que estos procesos se puedan trampear, y a la vez simulen cumplir con los requisitos de ley. Aunque las y los funcionarios están limitados en su discreción por los diferentes reglamentos, en estas instancias, ejercen su discreción de manera extraoficial y utilizan los procesos para formalizar y legitimar sus decisiones, que favorecen intereses privados. "¿Cómo hacer para evitar trampa en la asignación de contratos, si desde la elaboración de las bases del contrato está la trampa?"<sup>45</sup>

La discreción excesiva es uno de los componentes facilitadores de la corrupción en los puntos de contacto entre la ciudadanía y las y los oficiales en Benito Juárez. La opacidad en los procesos y la discreción excesiva contribuyen a un ambiente en el cual es muy fácil para personal, quienes trabajan en la función pública extorsionar a la ciudadanía, y para la ciudadanía sobornar a quienes se desempeñan en la función pública. Hay numerosos ejemplos de cómo el amplio margen de discrecionalidad en las multas constituye una oportunidad para la corrupción--se presta para el abuso del poder, y crea incertidumbre entre la ciudadanía que está vulnerable ante determinaciones que se toman sobre bases que no están claras y que cambian dependiendo de la persona que esté a cargo. Por ejemplo, el margen de las multas es amplísimo, pueden variar por miles de pesos. En un caso referente a

multas de fiscalización, pero común a este tipo de interacción.

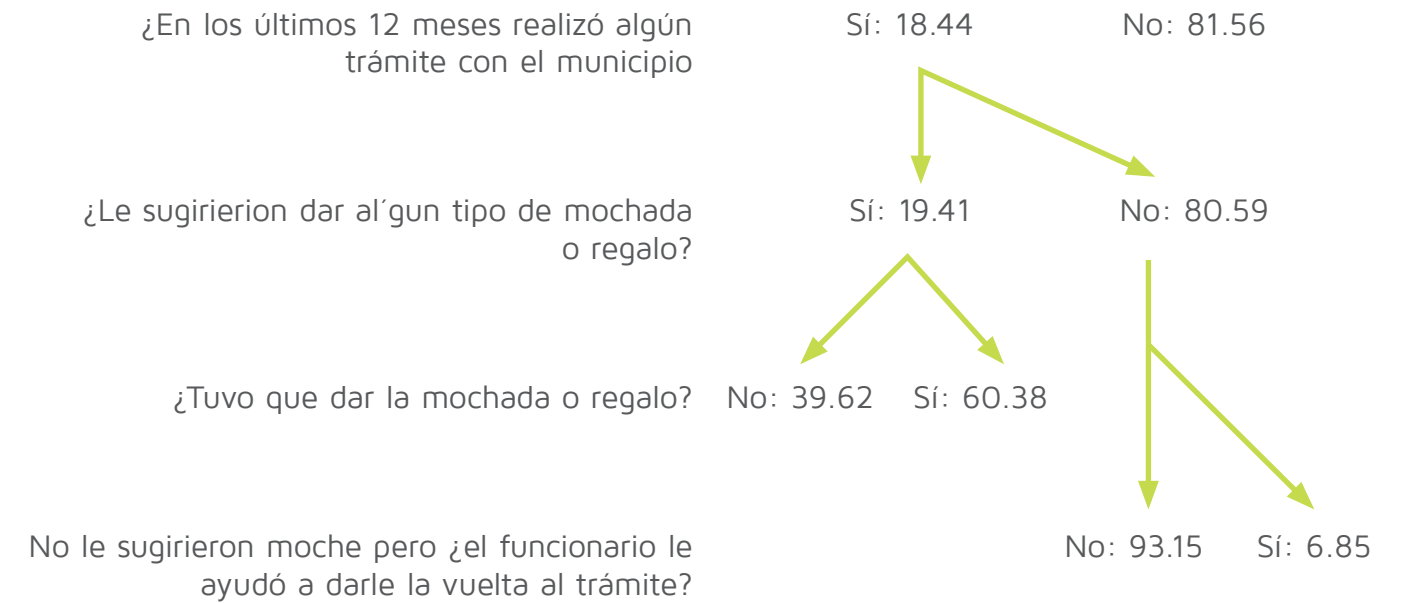
*[Si] no tienes licencia, multas pueden ser de 2,000 hasta 30 o 40 mil pesos. "No pos 30,000," "Ah bueno, si me das la cantidad por fuera, tienes la de 2,000." Criterio abierto para poderte cobrar lo que quieran dentro de ese rango.*<sup>46</sup>

Esta discreción es una de las precondiciones para los esquemas de extorsión a la ciudadanía que hemos observado en el Municipio. Es importante recordar que hay evidencia de que las y los funcionarios que directamente extorsionan a la ciudadanía no están actuando de manera aislada, ni por su cuenta, sino que son el actor más visible en esquemas de corrupción que involucran a diferentes niveles de empleados.

De acuerdo con los resultados de la EAC (2019), el 19% de las personas que han tratado algún trámite con el municipio señalan haber sido sujetos a una petición de mordida o regalo. De este porcentaje, el 60% señala haber tenido que dar la mordida o regalo. Por otro lado, el 93% de quienes no les sugirieron dar mordida, señalan no haber tenido la ayuda correspondiente. La conclusión es alarmante pues ante esa situación, el clima generalizado es que la función pública "no sirve" si la persona no se presta a jugar el juego de la mordida (ver Tabla 11.).

## Reactivo

## Respuestas en %



La percepción de la corrupción en el municipio es alarmantemente alta, especialmente la percepción que se tiene de las y los políticos. El 40% considera que "todos" quienes participan en política son corruptos, mientras que para las y los funcionarios públicos el 28% piensa que "todos" son corruptos.

Tabla 12. Percepción de corrupción

Percepción de corrupción	Funcionarios	Políticos
Ninguno	2.8	2.8
Menos de la mitad	8.2	5.93
La mitad	24.73	19.8
Mas de la mitad	31.47	26.27
Todos	28.4	40.87

<sup>45</sup> Exfuncionario municipal  
<sup>46</sup> Empresario

**Tabla 12 bis. Percepción de corrupción (desagregado)**

Percepción de corrupción	Funcionarios		Políticos	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Ninguno	2.47	3.35	2.79	2.82
Menos de la mitad	6.75	10.58	4.72	7.94
La mitad	23.58	26.63	19.19	20.81
Mas de la mitad	31.08	32.1	25.4	27.69
Todos	31.4	23.46	43.52	36.51

La percepción, en las diferentes áreas administrativas, también fue motivo de medición. En general parece haber una percepción alta de corrupción en todas las áreas con excepción de la/las áreas encargadas de los servicios públicos. No obstante, el resto de las unidades administrativas son percibidas con algún grado de corrupción. Llama la atención Obras Públicas que reporta niveles de corrupción ligeramente menores a otras áreas y esto podría explicarse por el tipo de actores que participan en este negocio y que no son generalmente bien representados por la encuesta abierta a la ciudadanía.

**Tabla 13. Percepción de corrupción por Unidad Administrativa**

Escala	1-nada	2	3	4	5-mucho	Total
Compras públicas	8.58	23.92	19.46	43.86	4.18	100
Contratación de personal	9.4	23.91	21.74	40.67	4.28	100
Obras Públicas	12.21	24.7	22.64	35.2	5.25	100
Permisos de construcción	8.79	21.7	22.54	40.75	6.21	100
Servicios públicos	13.13	30.59	22.73	28.43	5.12	100
Permisos negocios	8.89	21.85	21.85	41.25	6.16	100
Promedio	10.17	24.45	21.83	38.36	5.20	

**Tabla 13 bis. Percepción de corrupción por Unidad Administrativa (desagregado)**

Escala	1-nada		2		3		4		5-Mucho	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Compras públicas	8.01	9.49	22.57	26.09	19.75	18.98	45.15	41.79	4.51	3.65
Contratación de personal	8.59	10.72	23.62	24.41	19.66	25.14	43.05	36.78	5.08	2.96
Obras Públicas	11.16	13.98	25.14	23.95	22.44	22.99	34.84	35.82	6.43	3.26
Permisos de construcción	8.69	8.97	21.16	22.62	21.16	24.86	41.65	39.25	7.35	4.31
Servicios públicos	12.11	14.84	29.53	32.37	23.07	22.16	29.07	27.36	6.23	3.28
Permisos negocios	8.23	9.98	21.08	23.11	20.18	24.58	43.63	37.34	6.88	4.99
Promedio	9.46	11.33	23.85	25.42	21.04	23.11	39.56	36.39	6.08	3.74

Identificados los focos de atención en los procesos de compras públicas, contratación de personal, obras públicas, permisos de construcción, servicios públicos y permisos de negocios en el municipio de Benito Juárez, ha permitido contar con datos duros que, al ser contrastados con la información presentada por diferentes organizaciones o notas periodísticas, reafirman lo encontrado en la tabla anterior.

Podemos enumerar diferentes notas periodísticas investigativas en las que se evidencian procesos en los cuales se presenta o se ha presentado algún nivel de corrupción en el momento de llevar a cabo dichos procesos. En el archivo periodístico por parte de La Silla Rota<sup>47</sup>, en el que se hace una denuncia sobre las diferentes irregularidades en el manejo de fondos públicos y de la utilización de los mismos en el

parque Kabah y en el que la Auditoría Superior de la Federación solicitó al Ayuntamiento de Benito Juárez la aclaración de 2 millones de pesos que se utilizaron en el mantenimiento del parque.

Por otra parte, el otorgamiento de contratos para la prestación de servicios públicos no se salva de actos poco transparentes en sus procesos, tal como se evidencia en la nota periodística del Diario 24 horas: en la asignación de contratos para brindar el servicio de limpieza en diferentes dependencias, empresas ligadas al zar de la limpieza ganó contratos por 61 millones de pesos en el actual gobierno a pesar de tener procesos de investigaciones abiertas por corrupción y diferentes sanciones<sup>48</sup>.

Así mismo, en permisos para el funcionamiento de negocios basados en las declaraciones del ex

<sup>47</sup> Parque Kabah, signo de corrupción en Cancún. La Silla Rota. (2018, 23 de diciembre). Recuperado de <https://lasillarota.com/estados/parque-kabah-signo-de-corrupcion-en-cancun-parque-kabah-kabah-quintana-roo-cancun/263398>

<sup>48</sup> Fueron sancionadas por corrupción; ganan contratos millonarios. 24 Horas. (2019, 29 de abril). Recuperado de <https://www.24-horas.mx/2019/04/29/fueron-sancionadas-por-corrupcion-ganan-contratos-millonarios/>

presidente de la CANIRAC en Cancún, empresarios de restaurantes en Cancún están siendo víctimas de actos de corrupción por parte de los inspectores municipales que aprovechan para aplicar multas o sanciones, aunque estén fuera de la ley<sup>49</sup>.

En el área de contratación de personal, se han presentado denuncias de corrupción por parte del profesorado del sindicato independientes de trabajadores de corrupción en la asignación de plazas de nivel básico. Según entrevista a la subdirectora de la escuela secundaria Federal No. 6, los actos corruptos que se presentaban era el cobro de estas plazas que oscilaban en un rango de 15 mil a 20 mil pesos, pese a que los maestros no cumplían con los requisitos para la asignación de estas vacantes<sup>50</sup>.

En cuanto a la construcción y desarrollo inmobiliarios según reportes del Heraldo de México en Cancún existen más de 100 fraccionamientos inmobiliarios irregulares que constituyen un cinturón de miseria para este destino y por primera vez fueron clausurados 11 fraccionamientos inmobiliarios desarrollados en la clandestinidad<sup>51</sup>.

### Incertidumbre inducida

¿Existe evidencia que permita señalar la existencia de incertidumbre inducida en los procesos por parte de los funcionarios públicos? En la medida que estamos tratando con esquemas de corrupción y no con acciones individuales y aisladas de personal quienes desempeñan funciones públicas, podemos señalar diferentes maneras en que la incertidumbre es inducida en los procesos por parte de las y los

funcionarios públicos. La combinación de la regulación excesiva, la amplia discreción, y la falta de claridad y transparencia en los procesos y en la información disponible, crean un ambiente general de incertidumbre (y ambigüedades) para las personas (físicas y jurídicas) que interactúan con oficiales municipales. En general, los entrevistados perciben una estrategia municipal que alienta la incertidumbre y se fomenta el desorden, ya que *"donde hay desorden, hay negocio. Se alienta el desorden."*<sup>52</sup>

Incertidumbre inducida por presencia de la corrupción: La presencia de esquemas de corrupción y las experiencias con la corrupción acentúan ampliamente la incertidumbre—ya que, por el carácter variable de la corrupción en el municipio, no se sabe a ciencia cierta en dónde la vas a encontrar—en qué división, con cuál nivel de empleado. Como explicaron varios empresarios:

*"En los últimos dos trienios se disparó la corrupción en estas áreas, uno, porque los que entraron eran más corruptos y dos, porque hicieron cambios a la reglamentación."*

Otro

*"Mucho tiene que ver con la persona a cargo. [La corrupción] ha crecido, tanto para arriba como para abajo. Cambia el director, los de abajo también están enterados de todo. No sé hasta dónde llega el dinero."*

Otro

*"Todo el mundo lo sabe, para que pase algo en cabildo... pero no siempre es tan corrupto... depende si el cabildo está controlado y por qué tipo de gente; depende de los acuerdos*

*políticos que puedan ser de vida o muerte para los proyectos."*

En estos casos hay incertidumbre generalizada sobre los procesos, ya que está (1) la posibilidad de encontrarse con la solicitud de pagos extraoficiales en procesos o lugares no esperados, y (2) la incertidumbre de cómo va a transcurrir la negociación y con qué consecuencias. El negarte a acceder a una gratificación a veces puede activar una estructura de presión que te obliga a ceder:

*"Tienes que venir a negociar. Si no quieres negociar te cae toda la artillería, te crean una estructura de presión... [para que] tengas que venir a negociar esos temas."*<sup>53</sup>

Otro

*"Si no nos pagas no le vamos a dar paso a ningún otro permiso."*<sup>54</sup>

Otro

*"Quieren hablar contigo los regidores... me pasaron un papelito... \$90 millones... [Se empezó a reír, no tenía manera de pagarlo]... el proyecto lo detuvieron por el resto del trienio."*<sup>55</sup>

Como expresó una persona del sector empresarial, "a veces el precio de no ceder a una extorsión es demasiado alto." Esta situación es tan común en algunos trámites, que algunas personas que manejan empresas lo han asumido ya como parte de los costos de hacer negocios en el Municipio, *"Si lo quieres rápido, tienes que aceitar, si no, espérate un año."*<sup>56</sup> Como nos relató una persona del sector empresarial,

*"[Les digo] no den dinero, no está bien, no se los deberían de cobrar, no se los deberían de pagar," [Y le responden]: "sé que está mal, tienes razón, pos nuestra empresa entiende que esto hay que hacerlo."*<sup>57</sup>

La corrupción en interacciones puntuales (por ejemplo, tránsito; "torito") y no como parte de un proceso, no parecen conllevar el mismo nivel de riesgo, y varias de las personas entrevistadas expresaron tener una política en sus empresas de no dar mochadas:

*"A nuestros choferes siempre los andan multando. No manches, las multas son fuerte, las más pequeñas son \$6,000... 'persígnense, que les vaya bien, que no les toque ningún tránsito.'" Las instrucciones que tienen son de no darles nada, "No les den nada; que nos multen."*<sup>58</sup>

La incertidumbre inducida por la presencia de la corrupción tiene otras implicaciones más amplias. El que se perciba que las bases sobre las cuales se toman determinaciones responden a intereses particulares puede funcionar como un disuasivo para que personas (físicas y morales) a quienes les interesaría ofrecer servicios al gobierno municipal o trabajar en el municipio, entren en procesos de competencia, reforzando indirectamente las prácticas.

**Incertidumbre en el diseño de la regla o proceso:** por ejemplo, la discrecionalidad en los procesos de fiscalización y el amplio margen en las multas asignadas. En estos casos, la persona está ante un panorama en el cual le pueden cobrar o multar dentro de un margen muy amplio, y esto a su vez, crea la oportunidad para la extorsión o el soborno. La incertidumbre se debe también a los numerosos impuestos, y cambios en esquemas de precios, requisitos y demás.

**Incertidumbre en el proceso mediante el entorpecimiento:** muchos de las personas entrevistadas relataron su experiencia con dilaciones intencionales en los distintos trámites,

<sup>49</sup> Restaurantes de Cancún se quejan de inspectores corruptos. Macrixnoticias. (2018, 16 de agosto). Recuperado de <http://www.marcrxnoticias.com/restauranteros-de-cancun-se-quejan-de-inspectores-corruptos/>

<sup>50</sup> Denuncian maestros corrupción en la asignación de plazas de nivel básico en Cancún. Noticaribe. (2018, 24 de agosto). Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2018/08/24/denuncian-maestros-corrupcion-en-la-asignacion-de-plazas-de-nivel-basico-en-cancun/>

<sup>51</sup> Clausuran 11 fraccionamientos irregulares en Cancún. El Heraldo de México. (2019, 20 de junio). Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/estados/clausuran-11-fraccionamientos-inmobiliarios-irregulares-en-cancun/>

<sup>52</sup> Representante sociedad civil.

<sup>53</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>54</sup> Empresario.

<sup>55</sup> Empresario.

<sup>56</sup> Empresario.

<sup>57</sup> Empresario.

<sup>58</sup> Empleado sector privado.



como una estrategia para crear las condiciones para una extorsión, ves como "las o los funcionarios te empiezan a alargar el trámite," a hacerlo pesado. Esto también es común en las interacciones con el cabildo municipal.

*Aún si cumples con todo, las cosas no caminan si no accedes a una gratificación ilegal. Cada vez dificultan más hacer las cosas. Esa dificultad sale de una percepción equivocada— que los desarrolladores se hacen millonarios y no tributan nada, "los malos son los empresarios," "que paguen los empresarios."*<sup>59</sup>

### Transparencia en los procesos

¿Es posible señalar que el área estudiada es transparente en cuanto a los procesos y decisiones que realiza? Basado en el análisis de las entrevistas y un análisis somero documental, es posible señalar que el área estudiada, aunque cumple con

la formalidad de transparencia en los procesos y decisiones que realiza, no cumple de fondo con la transparencia en la manera en que se llevan a cabo los procesos y se toman las decisiones. Como evidenciamos en las secciones anteriores, intereses privativos de diferentes maneras influyen y permean los procesos y las decisiones que realiza la administración municipal de Benito Juárez.

Aunque en los diferentes procesos en los que se debe contar con informes, ejecución y fiscalizaciones de recursos públicos se puede destacar que el portal oficial de internet [www.cancun.gob.mx](http://www.cancun.gob.mx) la mayoría de las veces no contiene información específica sobre los procesos lo que no permite a la ciudadanía tener los argumentos y evidencias suficientes para tener una participación activa como observador o fiscalizador ciudadano de los procesos adelantados por los gobiernos municipales.

Dependencia	Problema	Proceso de Transparencia	Observaciones
Obras Públicas	Información desactualizada	Como parte del proceso de acceso a la información que hemos identificado a través de los portales oficiales contamos con la información general que brinda la página de transparencia de <a href="http://cancun.gob.mx">cancun.gob.mx</a> . La dirección de Obras Públicas tiene reportes de sus informes trimestrales que se encuentran en la sección XXVII de la Plataforma Nacional de Transparencia <sup>60</sup> . En cuanto a la sección XXIV correspondiente a auditorías la información data hasta el cuarto trimestre del 2018 en el que mediante oficio se hace de conocimiento que esta dependencia no cuenta con resultados de auditorías realizadas. <sup>61</sup>	Aunque hay algunas dependencias que cuentan con información actualizada (2019), tales como la Secretaría de Municipal de Ecología y Desarrollo Urbano, la Dirección de Obras Públicas hay otras como Dirección de Solución Integral de Residuos Sólidos (SIRESOL) y Dirección General de Operadora y Administrador de Bienes Municipales S.A. de C.V. que no cuentan con datos a la fecha que permita conocer sus procesos de redición de acceso a la información.
Recursos Humanos	Información irrelevante o incompleta	Los informes del portal, tal como lo presentan en una forma general no tiene mayor información más que la que se deposita allí y en la sección XI donde por oficio del primer trimestre de 2019 por parte de la directora de recursos humanos reporta que no se presentan contrataciones por prestación de servicios profesionales en esta dependencia <sup>62</sup>	El contenido publicado en diferentes organismos descentralizados afirman que no llevaron contratación de servicios profesionales, otros no cuentan con fecha de última actualización.

<sup>59</sup> Empresarios.

<sup>60</sup> Página Oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez. (2019, 10 de julio). Recuperado de [https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2019/05/Evidencia\\_FXXVII\\_Obras\\_Publicas\\_Convenios\\_2do\\_trim\\_2019.pdf](https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2019/05/Evidencia_FXXVII_Obras_Publicas_Convenios_2do_trim_2019.pdf)

<sup>61</sup> Página Oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez. (2019, 10 de julio). Recuperado de [https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2017/08/FXXIV\\_Obras\\_Auditorias\\_4to\\_trim\\_2018.pdf](https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2017/08/FXXIV_Obras_Auditorias_4to_trim_2018.pdf)

<sup>62</sup> Página Oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez. (2019, 10 de julio). Recuperado de [https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2019/04/R.-Humanos-Fraccion\\_XI-1er-Trimestre-2019.pdf](https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2019/04/R.-Humanos-Fraccion_XI-1er-Trimestre-2019.pdf)

Dependencia	Problema	Proceso de Transparencia	Observaciones
Compras	Información desactualizada	En la Sección XXII de la Dirección de Recursos Materiales, se puede contar con información generalizada hasta el cuarto trimestre del 2018 de proveedores con los cuales tiene contratos el gobierno municipal.	En este caso la Dirección de recursos materiales no han actualizado información desde 2018. Por otra parte, el Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano solo publica los 2 trimestres del 2019, es decir el contenido publicado es diverso.
Servicios	Información irrelevante o incompleta	En la Dirección General de Servicios Públicos en la Sección XIX de la Plataforma Nacional de Transparencia, se encuentra información hasta el cuarto trimestre de 2018 y la presentación de un oficio que corresponde a una respuesta por parte de la Directora General de Servicios Públicos a un requerimiento de cumplimiento de transparencia del primer trimestre de 2018. <sup>63</sup>	Información confusa y el contenido subido por las dependencias que no tienen atribución para prestar el servicio a la ciudadanía y mediante oficio establecen que no les aplica y en algunos casos no hay acceso a los archivos.
Licencias	Información irrelevante o incompleta	Como parte del proceso municipal de transparencia en la sección XXVII se cuenta con las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos, así como las clausuras, multas, suspensiones, revocaciones o cualquier procedimiento administrativo que se realice, con sus resoluciones emitidas en el mismo, especificando la falta administrativa, los procedimientos, el fundamento, vigencia, tipo, términos, condiciones y modificaciones <sup>64</sup> .	Las concesiones, licencias o permisos por parte de la Dirección de Transporte y Vialidad no se encuentran actualizadas y la relación de permisos otorgados por la Dirección General de Ecología, Instituto de la Cultura y las Artes, Espacios y Unidades Deportivas datan información hasta el 2016.

<sup>63</sup> Página Oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez. (2019, 10 de julio). Recuperado de [https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2017/11/DIR\\_GRAL\\_SERVICIOS\\_PUBLICOS\\_MUNICIPALES\\_4o\\_TRIMESTRE\\_2018.pdf](https://cancun.gob.mx/transparencia/files/2017/11/DIR_GRAL_SERVICIOS_PUBLICOS_MUNICIPALES_4o_TRIMESTRE_2018.pdf)

<sup>64</sup> Página Oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez. (2019, 10 de julio). Recuperado de <https://cancun.gob.mx/transparencia/fraccion/xxvii/>

## Parámetros organizacionales

Parámetros organizacionales son los catalizadores de los procesos de corrupción. Las organizaciones funcionan como un marco flexible pero manipulable para acotar y orientar las decisiones de las personas. Estos marcos establecen los parámetros que de facto organizan los procesos de corrupción, a través de la inducción de comportamientos en las y los funcionarios públicos.

En cuanto a la valoración de este componente, se determina un puntaje de 8 de 12. Existe información que soportan la idea que la organización en la que personas que se desempeñan en la función pública trabajan, se encuentran inmersos en un ambiente propicio para mantener altos índices de opacidad, contrapesos debilitados y por lo tanto consolidación de procesos de corrupción.

**Tabla 14. Valoración cuantitativa para cada reactivo del IMA -Parámetros organizacionales-**

No.	Reactivos	Puntaje
P1	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es identificable la existencia de parámetros organizacionales que aseguren la lealtad de los funcionarios para participar en actos de corrupción?	2
P2	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que los funcionarios públicos mantienen beneficios al participar en actos de corrupción?	2
P3	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que los funcionarios públicos son inhibidos, desalentados o amenazados en caso de denunciar actos de corrupción?	2
P4	De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que entre pares se alienta la participación en actos de corrupción?	2
XP	Puntaje mínimo (0) puntaje máximo (12) Puntaje del componente:	8

### Lealtad para corromper

¿Hasta qué punto es identificable la existencia de parámetros organizacionales que aseguren la lealtad de las y los funcionarios para participar en actos de corrupción? Existe evidencia que permite identificar algunos de los parámetros organizacionales que indirectamente contribuyen a asegurar la lealtad de las y los funcionarios para participar en actos de corrupción (discutidos a profundidad en R1, "Existencia de Redes").

De las entrevistas se desprende que el municipio ha sido incapaz de generar una cultura organizacional que fomente la lealtad hacia el municipio y la ciudadanía. Al contrario, se evidencian prácticas organizacionales con bases muy arraigadas en la confianza y lealtad particular (personal

y política) y en la lógica y reciprocidad electoral, como lo son: el dar trabajo y contratos municipales a personas allegadas y amistades y el dar contratos, concesiones y otros beneficios públicos a cambio de apoyo a campañas electorales. Estas prácticas benefician intereses particulares y tienen repercusiones contrarias al bien común. Más aún, son lógicas que tienden a autoperpetuarse y que son muy difíciles de interrumpir, ya que gozan de cierta legitimidad.

Por otro lado, tenemos la lógica y lealtad entre cómplices que opera en algunas redes. Esta lógica genera dinámicas grupales similares a las que genera la confianza y lealtad personal. La diferencia primordial es que la lógica de los cómplices la encontramos en redes que se dedican primordialmente a esquemas de corrupción—la coparticipación en actividades ilícitas es lo que los une. Mientras que las redes de confianza y lealtad particular y/o electoral, podrían en teoría ser utilizadas también a favor del bien común. En las redes que operan en base a la complicidad, encontramos también "lealtad" coaccionada u obligada, donde las personas empleadas participan bajo amenaza o porque sienten que no tienen otra opción.

### Beneficios particulares

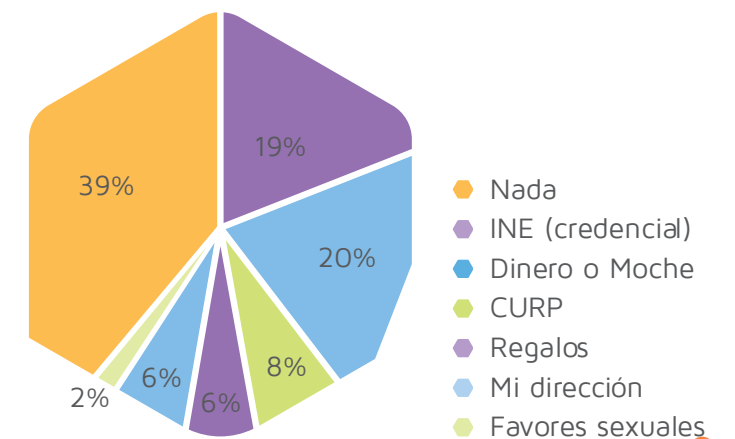
¿Existe evidencia que los funcionarios públicos mantienen beneficios al participar en actos de corrupción? Existe evidencia contundente de cómo se benefician las personas que participan en redes de corrupción en el Municipio de Benito Juárez (ver R4, "Beneficios de los actores"). Basado en el análisis de las entrevistas y documentos sobre personas empleadas inhabilitadas, las y los funcionarios de alto nivel municipal, así como personas allegadas, se pueden enriquecer considerablemente debido a su participación en actos de corrupción: pueden recibir dinero de extorsiones, favorecer a familiares con contratos y trabajos, recibir contratos una vez salgan de la administración municipal, entre otros.

En el caso de las personas trabajadoras de perfil más bajo se benefician con dinero recibido

por su participación en los diferentes esquemas. Sin embargo, es necesario tener mayor información para valorar las circunstancias bajo las cuales este perfil de personas trabajadoras participa en esquemas de corrupción. De la información limitada que tenemos sobre las circunstancias en las que se dan estos esquemas, y el nivel de peligrosidad envuelto, algunas personas que trabajan en el municipio pueden sentir que no tienen otra opción más que participar. Esta circunstancia menguaría significativamente cualquier beneficio que el personal estuviese recibiendo.

De los resultados de las encuestas a ciudadanos se desprende que funcionarias y funcionarios municipales le solicitaron a un 26% de los encuestados dinero o regalos a cambio de ayudarles a realizar un trámite. Entre las cosas que son solicitadas a la ciudadanía, de acuerdo a los encuestados de la EAC 2019, son en primer lugar "dinero o moche" (20%), le sigue la "credencial INE" (19%), sigue "CURP" (8%), regalos (6%), dirección (6%) y favores sexuales (2%). Cabe señalar que muchas de estas peticiones pueden ser leídas como estrategias para amedrentar en el momento, por ejemplo, solicitar dirección, INE o CURP podría ser una forma de "amagar" a la persona para obligarlo a ofrecer alguna otra cosa. Llama la atención que el 2% haya señalado ser sujeta(o) a solicitud de favores sexuales.

**Figura 3. ¿Qué le pidió el funcionario para ayudarle a realizar un trámite (servicio o evitar una multa)?**



### Amenazas en contra de denunciar

*¿Existe evidencia que los funcionarios públicos son inhibidos, desalentados o amenazados en caso de denunciar actos de corrupción?* Existe evidencia de que las y los funcionarios públicos son inhibidos, desalentados o amenazados en caso de denunciar actos de corrupción. En un ambiente donde las prácticas de corrupción son tan visibles y generalizadas, encontramos que la inhibición de las denuncias de actos de corrupción ocurre mayormente de manera indirecta—mediante la cultura organizacional, la normalización de las prácticas, y los contrapesos debilitados.

De acuerdo a las personas entrevistadas, las prácticas de corrupción son altamente visibles, y las personas que trabajan en el municipio tienen conocimiento de estas. Según una persona que labora en el municipio:

*"Yo diría que el 80% de los empleados municipales están muy enterados de estas prácticas, mientras que el 30% lo conocen a detalle."*

Sin embargo, este conocimiento no necesariamente se traduce en denuncias, ya que el denunciar se desalienta indirectamente, mediante la cultura organizacional donde entre compañeras y compañeros de trabajo se desalienta la denuncia o se normaliza la práctica (ver P4, "Colaboradores que alientan la corrupción"), los contrapesos son debilitados (ver sección de contrapesos), y directamente, mediante amenazas de castigo o violencia—pero de estas últimas prácticas no se cuenta con suficiente evidencia.

Según las personas entrevistadas, la cultura que predomina en el municipio es una en la que se toleran los actos de corrupción. Las prácticas son tan arraigadas y generalizadas que se han convertido en parte del día a día, de la normalidad. Además, los contrapesos debilitados que resultan en que las y los funcionarios puedan incurrir en actos de corrupción sin consecuencia. Como expreso una persona que trabaja en el municipio:

*"El problema es que se considere como algo común. Como cuando no se castiga un delito. Cuando hay impunidad, somos todos contra todos. Se premia la corrupción."*

De acuerdo a diferentes funcionarias y funcionarios y exfuncionarias y exfuncionarios municipales, no sólo no hay consecuencias para los que participan en estas prácticas, sino que, las personas son premiadas por el sistema—son quienes reciben promociones, quienes son bien vistos, —"el que se porta más mal, es al que premian."<sup>65</sup>

En las unidades donde hay altos niveles de actividad corrupta, la desconfianza hacia las personas que no participan es muy elevada, y se vive un ambiente de paranoia generalizada. Si las personas trabajadoras no cumplen con las expectativas extraoficiales, son castigadas, por ejemplo, con cambio de área no favorable. Inclusive las personas que no quieren participar y no están de acuerdo con las prácticas, no delatan, porque si lo hicieran tendrían problemas. No hay mucha claridad sobre cuáles serían los problemas, sin embargo, en algunas unidades se percibe un nivel de peligrosidad y de miedo, ya que las personas envueltas, según una persona que perteneció al gobierno municipal, son personas sin escrúpulos y peligrosas.

### Colaboradores que alientan la corrupción

*¿Existe evidencia que entre pares se alienta la participación en actos de corrupción?* Existe evidencia de un contexto municipal que alienta la participación en actos de corrupción. Más allá de un asunto entre pares, es una manera de operar que se utiliza sistémicamente para beneficiar a intereses particulares. Un contexto en el que hay gran continuidad en las prácticas informales, y aquellos que llegan terminan por acomodarse. La gran continuidad en las prácticas informales se debe a factores internos y externos al municipio.

Existe evidencia de que en el municipio hay una cultura organizacional que no solo tole-

ra, sino fomenta estas prácticas. Son prácticas que se han ido arraigando y se han vuelto tan generalizadas, que tarde o temprano, por omisión o comisión, todos se vuelven cómplices. Las personas entrevistadas consideran que ha habido un deterioro a través del tiempo, una "descomposición que no se midió... se van creando vicios, vicios que van creciendo."<sup>66</sup> Según una persona empleada del gobierno municipal, a la larga, "no hay manera de que no te contamines." Son prácticas institucionalizadas, a las cuales las personas entrevistadas se refieren como "vicios colectivos" y parte de los "usos y costumbres" en la administración municipal, "el hábito puede llegar a cegar, ya ni siquiera lo identificas." Una persona retirada de la administración municipal relató como hicieron unos ejercicios de "usuario simulado" como parte de las iniciativas municipales para disminuir la corrupción, y la cantidad de personas involucradas en actos de corrupción resultó ser tan alta, que hubieran tenido que despedirse a la totalidad del personal.

*La corrupción es tan perfecta y tan sistémica, aunque tú no quieras, no es opción no serlo. Es un proceso cotidiano, es triste que ya no los veo como los más malos."<sup>67</sup>*

Las relaciones de complicidad y/o lealtad entre pares (y otros funcionarios involucrados) cimentan las prácticas. En el caso de la complicidad, el recibir dinero, garantiza la participación, así como el silencio de quienes participan. En estas unidades con altos niveles de actividad corrupta, el ambiente fue descrito como uno de paranoia: personas que trabajan en la administración municipal piensan que están siendo registrados, escuchados, están alerta a que los demás no vayan a denunciarlos,

que "no los estás echando de cabeza," es un "House of Cards tropicalizado".

*No todo el mundo se presta—áreas que no lo permiten, personas que sólo quieren trabajar y no quieren problemas. Pero si intentas señalar a alguien vas a tener problemas."<sup>68</sup>*

En estos entornos, el concepto de lo que es justo se responde a la lógica imperante de la corrupción y alienta la lógica de la corrupción entre pares. Por ejemplo, hubo un gran descontento entre las personas trabajadoras de bajo nivel cuando una administración no compartió las ganancias obtenidas de los esquemas ilícitos que facilitaron, "eran ambiciosos, todo para ellos. No les dieron nada... [a] los más fregados. Peor vistos, como injustos."<sup>69</sup> Administraciones previas se encargaban de que el de arriba repartiese y que nadie estuviese inconforme. Además de la complicidad, en estas unidades existe un nivel de participación forzada: si no se participa, no se confía, "si no participas, eres mal visto. Mal visto el que no participa, al final se sienten juzgados."<sup>70</sup> Además, en algunas divisiones, se crea un ambiente de miedo y hay una amenaza implícita de violencia si traicionas a otros: "Esos cuates son unos mafiosos."<sup>71</sup>

Como explicaron los trabajadores de la administración municipal, muchas personas empleadas no logran desarrollar lealtad hacia el municipio porque están por periodos de tres años, y otras se ven influenciadas por el entorno que te invita a que te aproveches de tu posición. Esta presión es reforzada también por familiares, amigas, amigos y personas allegadas, te encuentras "con un mundo alrededor que te dice 'aprovecha.' [Es la] subcultura de la corrupción, "ya que estás en el ayuntamiento, ayúdame con esto, a esto, a lo otro;"<sup>72</sup> mucha presión externa.



66 Empresario.

67 Representante sociedad civil.

68 Exfuncionario municipal.

69 Exfuncionario municipal.

70 Exfuncionario municipal.

71 Exfuncionario municipal.

72 Funcionaria municipal.



## GÉNERO Y CORRUPCIÓN

**D**el análisis se desprende la importancia de hacer un estudio a mayor profundidad sobre la relación entre el género y la corrupción. De las entrevistas se desprende que el género y la corrupción están ligados de variadas maneras en el contexto de Benito Juárez:

### **Crimen organizado y explotación sexual**

La explotación sexual y la trata de blancas figura como modalidad prevalente en el contexto turístico, en el cual, por un lado, están involucradas mafias internacionales, y por otro lado, autoridades locales quienes facilitan esta modalidad de manera activa (ej. brindando protección a los participantes), o de manera pasiva (ej. no interviniendo)—de esta manera intersecando con la corrupción local y estatal. Aunque esta modalidad fue mencionada por varios entrevistados, ninguno abundó sobre este tema considerado de alta peligrosidad, más allá de expresar la alta peligrosidad que representan estas mafias, y reconocer que el municipio no cuenta con las herramientas necesarias para hacerle frente.

### **Víctimas de corrupción y favores sexuales como mochada**

En cuanto a victimización por género encontramos lo siguiente. El 47% de quienes solicitaron o tramitaron un servicio en el municipio durante los últimos 12 meses fueron mujeres. A la población a la que les pidieron participar con un “moche”, el 39% fueron mujeres. A diferencia de los hombres (62%), solo el 37% de las mujeres deciden participar en el esquema de “moche”.

De la evidencia proveniente de las encuestas, se desprende que a un 2.5% de los entrevistados le han solicitado favores sexuales a cambio de algún servicio municipal. El 66% de las víctimas en este esquema fueron mujeres y el 34% fueron hombres. Este dato es altamente preocupante y sugiere que los favores sexuales puede que estén siendo utilizados como una moneda alterna al dinero en las transacciones entre oficiales municipales y las personas en el municipio.

Es necesario entrar en mayor detalle sobre estas prácticas para precisar mayor información sobre los empleados envueltos, las víctimas, y las circunstancias en que se dan estas prácticas.

### **Sexo como moneda para conseguir ascensos en el trabajo municipal**


Según un exfuncionario municipal, el sexo se ha utilizado como moneda para conseguir ascensos y mejores condiciones de trabajo en el gobierno municipal. El entrevistado narró que, bajo una administración en particular, era un asunto muy abierto y conocido, en el cual las mujeres que trabajaban en el municipio iban a un cuarto en particular a prestar servicios sexuales a un empleado municipal de mayor jerarquía. El entrevistado precisó que esta dinámica no era una constante, y que durante el periodo en que esto ocurría, se trataba como un asunto normal.

Otro funcionario municipal dijo no conocer de este tipo de arreglo en el gobierno municipal—ni entre los empleados, ni entre

empleados-ciudadanos—pero precisó que en ambientes de diputados es algo muy común que les lleven sexoservidoras.

### **Como agentes de cambio—y potencial para luchar contra la corrupción**

En las entrevistas, las mujeres figuran como un agente de cambio, por ejemplo, en la lucha por proteger y recuperar espacios públicos. Este es el caso de “las Diablas,” unas mujeres que lograron sacar a la iglesia católica de un espacio público del cual se habían apropiado ilegalmente. De igual manera, según personas entrevistadas, hay diferencias importantes en cómo los hombres y las mujeres están envueltos en actos de corrupción—la incidencia es diferente, el tipo de corrupción es diferente. Es necesario entender estas diferencias para desarrollar medidas contra la corrupción con un enfoque de género. Varios de los entrevistados consideran que las mujeres en general, son menos corruptas que los hombres y se mostraron optimistas en estrategias de reducción de la corrupción mediante la adopción de una perspectiva de género y de mayor representación de mujeres en posiciones clave.

Para profundizar en estos temas, estaremos incluyendo algunas preguntas adicionales sobre género y corrupción en las entrevistas individuales y entrevistas grupales. 



## IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Se define política pública como la intervención que hace el Estado frente a la necesidad de resolver un problema público, en cualquiera de su nivel municipal, estatal y federal, para el caso mexicano. La corrupción es un problema público, ampliamente definido en otros espacios, y el marco teórico del IMA, en este documento, se ha enfocado en identificar los procesos que permiten consolidar la corrupción en el ámbito municipal específicamente del MBJ. De tal forma que el IMA toma distancia de la corrupción vista como un fenómeno de actos diádicos (individuales, uno a uno), y se enfoca en las condicionantes que permiten que este tipo de actos se realicen de manera eficiente y eficaz. La corrupción, bajo esta definición de procesos, tiene su origen antes. Involucra una red más amplia de actores con poder asimétrico o desigual que intercambian entre ellos varios tipos de recursos, no solo dinero, sino también complicidad, confianza, secrecía. Todo lo anterior se hace bajo parámetros organizacionales que alientan y permiten el intercambio de recursos, y que garantiza la impunidad pues los contrapesos son débiles o han sido debilitados con el propósito de mantener todo bajo un manto de opacidad.

### ¿Qué implicaciones tiene esta definición para el Estado que debe enfrentar el problema de la consolidación de la corrupción?

1. De entrada, la primera implicación es inhibir la consolidación de la corrupción. Inhibir, desalentar y/o hacer más difícil la construcción de redes de uso de recursos públicos con fines privativos. Esto significa poner atención

en las interacciones existentes entre actores gubernamentales y privados.

2. Desalentar procesos de colusión y de contubernio que afecten el interés público de la acción del gobierno, o que afecten los objetivos de otras políticas donde se inscriben acciones municipales ligadas a las compras públicas, desarrollo urbano, obra pública, entre otros. Las redes de este tipo son ampliamente alimentadas por la impunidad existente, pues el problema no está en los actos individuales que aprovechan los espacios para incurrir en actos de corrupción, sino en organizaciones que cruzan al gobierno donde confluyen intereses de autoridades gubernamentales con la complicidad o aliciente de entidades privadas para el servicio de intereses contrarios al público.
3. Para lograr esto se necesitan contrapesos habilitados y empoderados. Algunos son formales y se trata de organismos asociados al gobierno del municipio como los consejos de administración de OPDs o los organismos internos de control. Este tipo de contrapesos debería tener la facultad de conocer, denunciar, perseguir e investigar, según sea el caso, las incidencias o los actos que despierten sospechas en términos de redes en contubernio, sin la sujeción política de las autoridades ejecutivas.
4. Otro tipo de contrapeso formal esta en las reglas, protocolos y en la profesionalización que tengan los funcionarios públicos. Especialmente en los servicios civiles de carrera que permiten la creación de un ethos del profesional en políticas públicas y administración pública, y que por lo tanto, dicho

ethos que encierra un marco de valores y principios de interés público, permite llenar vacíos en la discreción de los actos de autoridad o administrativos, que luego son fácilmente llenados por otras narrativas que no son de interés público, pero que constituyen pequeños actos de corrupción, complicidad, opacidad y sujeción a mandatos que son indebidos o ilegales. El que tranza no avanza, no debería ser una narrativa tan bien aceptada; sin intercambio no hay beneficio, tampoco debería ser aceptado dentro de las acciones del funcionariado, y las reglas, protocolos definidos como profesionalización ayudarían en el margen a disminuir el poder de estas narrativas.

5. Finalmente, el contrapeso más democrático y menos tecnocrático sería en principio la acción auditora de la sociedad civil. Este contrapeso clave en los procesos de gobierno se debilita completamente cuando se acostumbra y en el peor de los casos, aprueba la corrupción como una medida necesaria que lubrica la acción del gobierno. El contexto social, las ideas de la gente, son contrapeso o no lo son, si la ciudadanía accede al juego que en ocasiones actores dentro y fuera del gobierno señalan como el camino más fácil para obtener los beneficios de la acción gubernamental. De manera homologa a la administración pública, la ciudadanía necesita ser capacitada en términos de civismo para entender la lógica de Estado y que esta pueda derivar desde ahí la ética pública de las acciones que se hace con recursos públicos. Esta es una falla que se detecta desde la educación primaria y secundaria.
6. Para lograr consolidar redes de corrupción, además de contrapesos debilitados, es necesario tener una serie de reglas informales internas en la organización gubernamental que facilitan la subyugación del personal para beneficios de algunas élites o actores con poder e intereses privativos. Las organizaciones son especialistas para crear culturas de acción, rutinas y reglas de aquello que es aceptado, con independencia de las reglas formales.

Una política que ataque la consolidación de corrupción necesita poner atención a estas reglas de la organización, identificar los espacios que permiten la discreción y arbitrariedad de ciertos actores que fungen como engranes clave de las redes; engranes que conectan lo gubernamental con lo privado.

7. Finalmente, la opacidad como condición necesaria. Los actos de corrupción, los acuerdos que lo soportan son por definición ocultos, flexibles, dinámicos. De no ser así, la publicidad sería casi suficiente para desintegrar estas dinámicas pues son a todas luces injustas, y en una democracia las acciones injustas son denunciadas. Un Estado que tenga interés en este tipo de actos deberá facilitar de muchas formas el intercambio de información, la creación de inteligencia, para identificar este tipo de redes y procesos que son dinámicos. No basta con reglas formales, ni medidas oficiales de transparencia, se trata de un ejercicio constante y continuo de investigación.

### IMA y Plan Municipal Anticorrupción

Desde la perspectiva de este documento, en general, todos los ejes del Plan Municipal Anticorrupción pueden tener cierta relación con todas las dimensiones del IMA pero la alineación que mejor resaltan la idea que el diagnóstico ofrece, es la siguiente:

- Redes está asociada con el combate a la impunidad (eje 1) y la distorsionada interacción entre gobierno y sociedad (eje 4).
- Contrapesos está asociada a la búsqueda de mantener altos niveles de impunidad (eje 1), por quienes participan en redes de interés privativos. Contrapesos también señala la necesidad de trabajar con la sociedad civil (eje 3) como un principal actor que se involucra para descubrir e inhibir la consolidación de la corrupción.
- Opacidad está asociada con el combate a la discreción que genera arbitrariedades con intereses ajenos a lo público (eje 2). También se asocia con la necesidad de involucrar a la

sociedad para que ofrezca luz sobre los actos y decisiones del gobierno (eje 3). Finalmente se asocia con el lento proceso de inhibir el contubernio entre actores privados con los gubernamentales (eje 4).

- Parámetros organizacionales se enfoca en atender la impunidad (eje 1) que se genera dentro de las organizaciones cuando estas tienen reglas que someten al funcionariado para tomar parte de procesos de corrupción. Se asocia con la arbitrariedad (eje 2) fácilmente inducida cuando no existen procesos de profesionalización que ofrezcan marcos éticos alternativos para guiar las acciones de quienes integran la función pública. Finalmente se asocia con la capacidad que tienen las organizaciones gubernamentales para permitir la infiltración de intereses privados como parte de las rutinas de la organización y del trabajo del día a día.





## CONCLUSIÓN

La corrupción en el MBJ tiene múltiples manifestaciones—extorsión, soborno, manipulación de las licitaciones, desvío de fondos públicos, prácticas clientelares, patronazgo. Además, existen ineficiencias administrativas que facilitan estas prácticas, como lo son: la falta de procesos claros, la excesiva discrecionalidad, el exceso de burocracia, y la falta de una fuerza laboral municipal profesionalizada. La percepción general de las personas entrevistadas es que la corrupción ha ido en aumento durante las últimas décadas. El ambiente descrito por las personas entrevistadas es uno de corrupción normalizada, sistémica y desordenada. Las personas entrevistadas describieron un entorno caótico y opaco, con muchos actores y redes; esquemas cambiantes y desorden generalizado—un desorden que algunas personas entrevistadas consideran que es intencional, dado que crea oportunidades de lucro para diferentes grupos.

Según las personas entrevistadas, la corrupción está institucionalizada en las funciones municipales: es la forma en que funciona el municipio. Incluso en un entorno donde los partidos políticos han estado alternando con frecuencia durante más de una década. Las personas entrevistadas afirman que estas prácticas informales o corruptas institucionalizadas no se ven afectadas por la frecuente rotación política, *"hemos tenido cambio de partido, pero no de costumbres."*<sup>73</sup> Además, *"las personas se mueven [políticamente] según les*

*conviene y hay un tipo de status quo,"*<sup>74</sup> que contribuye a la continuidad de estas prácticas en la gestión municipal.

Según las personas entrevistadas, las prácticas de corrupción en el municipio son tan generalizadas, que tarde o temprano *"todos se vuelven cómplices,"* por omisión o comisión. Como declaró una persona que hace parte de la administración municipal: *"no hay manera de que no te contamines."* Pero, aunque generalizadas, los esquemas descritos por las personas entrevistadas no son fijos—son variables y cambian según cambia el entorno político y regulatorio. Como lo expresó un desarrollador, *"nunca sabes con certeza dónde te la vas a encontrar [a la corrupción]."*<sup>75</sup> Cada cambio en las reglamentaciones, cada nueva iniciativa o asociación público-privada, crea oportunidades para esquemas corruptos. Como dijo una persona exempleada municipal, *"hay 20 mil formas de desviar [fondos públicos] ..."* Otro, *"todo el sistema está alineado ... [para] torcer la ley para obtener beneficio para la administración en turno."*<sup>76</sup> En el municipio de Benito Juárez, los esquemas de corrupción benefician a quienes están en el poder, a sus familiares y a quienes colaboran. El dinero, más que el partidismo o las conexiones personales, parece ser el mayor unificador.

Existen factores internos y externos que contribuyen o sostienen estas prácticas, incluidas las presiones internas y externas y la cultura organizacional. Como explicaron algunas personas, muchas personas que trabajan en

la función pública no logran desarrollar lealtad hacia el municipio porque la mayoría están allí solo por períodos de tres años, y otros están influenciados por un entorno que *"te invita a aprovecharte de tu posición."*<sup>77</sup> Pero la presión no solo proviene del ambiente en el municipio, también proviene de familiares, amistades y personas allegadas del personal municipal, que esperan obtener alguna ventaja (por ejemplo, favores, empleos). En el municipio, especialmente en las unidades donde hay mayor incidencia de corrupción, existe una cultura organizacional que fomenta y tolera estas prácticas, el que está mal es el que no participa—*"el que se porta más mal, es al que premian."*<sup>78</sup> Del que no participa—se desconfía. Quien no cumple bien con su rol extraoficial o quien delata, son castigados. La presión es para que las personas que hacen parte de la función pública municipal participen y/o no delaten. Por el lado de la ciudadanía, hay un hartazgo, que resulta en que cedan muy fácilmente a la extorsión, o, por otro lado, que recurran al soborno ante los trámites tan dilatados. Como expresó un oficial municipal, *"para aplaudir se necesitan dos."*<sup>79</sup> Desde la perspectiva de las personas fuera del gobierno, hay un hartazgo que lleva a la ciudadanía a rendirse fácilmente a la extorsión, o a recurrir a sobornos cuando se enfrentan a procesos complicados o prolongados. Como explicó una persona entrevistada, *"a veces el precio de no ceder a una extorsión es demasiado alto."*<sup>80</sup> Algunas personas entrevistadas se resistieron a pagar la mochada, que prefirieron pagar las multas, o pelear lo que se les estaba cobrando, *"tomar el camino largo"*—*"Yo les dije que no les voy a dar dinero, y si hay que pagar, hay que pagar."*<sup>81</sup> Personas a quienes les da coraje, *"nos cuesta tener un sustento para nuestras familias, y que te vengan a pedir dinero para que no te clausuren... impotencia... Están detrás del escritorio, tienen el poder."*

Aunque algunas de las personas entrevistadas se resistieron, ninguna denunció los actos que presenció por miedo a represalias. *"No sabes de donde viene la orden... Te ubican perfectamente, perfectamente identificada."*<sup>82</sup> Pocas personas se acercaron al presidente municipal para que intercediera; otras escogieron la vía legal para apelar pagos al municipio.

La modalidad de corrupción que predomina en Benito Juárez es corrupción en redes, en lugar de corrupción individual o aislada. Sin embargo, hay múltiples redes de corrupción operando en el municipio simultáneamente. Estas redes de corrupción o que facilitan la corrupción operan a diferentes niveles e involucran a diferentes actores. Algunas redes abarcan las relaciones estado-municipio, otras se basan en partidos o asuntos electorales, otras están vinculadas al sector privado, y otras a las organizaciones criminales. Algunas redes funcionan dentro del municipio, utilizando la autoridad oficial, así como las funciones oficiales y los procesos para fines privativos. En el otro extremo están las redes que operan de manera paralela al municipio, como lo son grupos de exempleadas y exempleados y de personas ajenas al municipio, que fingen ser oficiales municipales para estafar a la ciudadanía y comercios.

Las prácticas que prevalecen buscan obtener grandes ganancias a corto plazo, con un aparente desprecio o falta de conciencia de que estas prácticas pueden destruir los recursos de los que se están beneficiando. No obstante, debido a que existen múltiples redes de corrupción operando de manera no coordinada y simultánea en el Municipio, quién se beneficia y cómo, no es constante, ni siempre está claro, *"... hay cajas negras, nadie sabe con seguridad a dónde va el dinero."*<sup>83</sup>

<sup>73</sup> Empresario.  
<sup>74</sup> Exfuncionario municipal.  
<sup>75</sup> Empresario.  
<sup>76</sup> Exfuncionario municipal.

<sup>77</sup> Funcionaria municipal.  
<sup>78</sup> Funcionario municipal.  
<sup>79</sup> Funcionario municipal.  
<sup>80</sup> Empresario.  
<sup>81</sup> Empresario.  
<sup>82</sup> Empleado sector privado.  
<sup>83</sup> Representante sociedad civil.

Las personas entrevistadas describieron distintos esquemas de corrupción en múltiples funciones municipales o paramunicipales: permisos, uso de la tierra, servicios privatizados como basura y alumbrado; multas de tráfico; transporte; licitaciones para contratos y concesiones, gestión de concesiones. De acuerdo a las personas entrevistadas, los tipos más visibles de corrupción ocurren en los puntos de contacto entre la ciudadanía y las y los funcionarios municipales y en las unidades que administran grandes cantidades de dinero (por ejemplo, Tesorería, Desarrollo Urbano). Algunos de estos esquemas de corrupción son bastante evidentes e involucran a múltiples niveles de personas que trabajan en el gobierno municipal. Por ejemplo, las personas entrevistadas describieron esquemas de pagos para salir o pasar menos horas en "el torito" o detención para conductores detenidos por conducir en estado de alicoramiento; así como los porcentajes que las y los contratistas de obras públicas tienen que pagar a las y los funcionarios municipales a cambio de sus contratos: *"antes, el diezmo se pagaba a la Iglesia, ahora se paga a los políticos; le piden un porcentaje".*<sup>84</sup> Otras prácticas son menos visibles para la ciudadanía, como la manipulación de procesos formales para otorgar contratos a quienes contribuyen a las campañas políticas y las extorsiones organizadas por las y los regidores municipales. Una persona entrevistada describió estas prácticas arraigadas como corrupción de *"cuello blanco"*, corrupción que se *"genera a través de una instrucción"* y que no molesta a un núcleo de la ciudadanía.<sup>85</sup>

*disposición, un cabildo que sea cómplice, una auditoría superior del Estado que no audite, que los filtros no funcionen... son decenas de personas..."*



Para tener los esquemas corruptos funcionales y duraderos como los que se encuentran en el municipio, se necesita la participación o la ineficacia de una multiplicidad de actores y de contrapesos. Como explicó un funcionario municipal: *"se necesita: una contraloría que no aplique, un Presidente Municipal con*

<sup>83</sup> Representante sociedad civil.

<sup>84</sup> Empresario.

<sup>85</sup> Empresario.





## REFERENCIAS

- Adrian, F. (18 de agosto de 2017). "Cero Corrupción" fomentará el ejercicio de la denuncia en Cancún; destaca @RembertoEstrada. <https://www.cancunmio.com/1490858-cero-corrupcion-fomentara-el-ejercicio-de-la-denuncia-en-cancun-destaca-rembertoestrada/>
- Arellano, D. (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810 – 826.
- Arellano, D., Hernández, F., & Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las Agencias Anticorrupción: El caso de la oficina anticorrupción de Argentina. *Reforma y Democracia*. 61(1), 77–106.
- Barnes, T., Beaulieu E., Saxton G. (2018). Restoring trust in the police: Why female officers reduce suspicions of corruption. *Governance*, 31:143–161. <https://doi.org/10.1111/gove.12281>
- Beerli, I., & Navot, D. (2013). Local Political Corruption: Potential structural malfunctions at the central–local, local–local and intra–local levels, *Public Management Review*, 15(5), 712–739, DOI: 10.1080/14719037.2012.707682
- Berkovich, I. (2016). The Corrupted Industry and the "Wagon–Wheel Effect": A Cross–Country Exploration of the Effect of Government Corruption on Public Service Effectiveness. *Administration & Society*, 48(5), 559–579. <https://doi.org/10.1177/0095399715607287>
- Cancún es el primer municipio de Quintana Roo y uno de los tres primeros en el país en implementar el Plan Municipal Anticorrupción, asegura Remberto Estrada. (6 de septiembre de 2018). <https://noticaribe.com.mx/2018/09/06/cancun-es-el-primer-municipio-de-quintana-roo-y-uno-de-los-tres-primeros-en-el-pais-en-implementar-el-plan-municipal-anticorrupcion-asegura-remberto-estrada/>
- Cancún lidera con el PIB y los empleos por turismo a nivel mundial. (24 de Noviembre de 2018). <https://qroo.gob.mx/index.php/qroo/cancun-lidera-con-el-pib-y-los-empleos-por-turismo-nivel-mundial>
- CxTransparencia. <https://www.cxtransparencia.org/>
- CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas. <http://cidemun.cide.edu/acerca-del-cide>
- Crispian, O. (2018) Patronage and politics in a South African city: a case study of Nelson Mandela Bay Area, *Development and Policy*, 3(3), 275–292, DOI: 10.1080/23792949.2018.1440971
- Combaten corrupción en Benito Juárez con estrategias integrales. (28 de Agosto de 2018). <https://radioformulaqr.com/noticias/quintana-roo/cancun/combaten-corrupcion-en-benito-juarez-estrategias-integrales/>
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/Public%20acionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed.html>
- Doig, A. (2014). Roadworks Ahead? Addressing Fraud, Corruption and Conflict of Interest in English Local Government, *Local Government Studies*, 40(5), 670–686, DOI: 10.1080/03003930.2013.859140
- Espinosa-Coria, Horacio. (2013). El origen del proyecto turístico Cancún, México: Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento. *LiminaR*, 11 (1), 154–167. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-80272013000100011&lng=es&tln-g=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272013000100011&lng=es&tln-g=es)
- García, M., Jiménez-Sánchez, F., & Villoria, M. (2013). Building Local Integrity Systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 618–637. <https://doi.org/10.1177/0020852313501125>
- Hamilton, D. (2010). Patronage in Illinois: The Political Subjugation of Public Administration. *Review of Public Personnel Administration*, 30(2), 137–165. <https://doi.org/10.1177/0734371X09360851>
- Hernández, G. (2017). El cambio político en Quintana Roo y el riesgo de la persistencia del equilibrio institucional. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 24 (70), 85–134. <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v24n70/1665-0565-espinal-24-70-00085.pdf>
- IMCO (2018). Índice de Competitividad Estatal y Urbana 2018 (ICU). Instituto Mexicano para la Competitividad. <https://imco.org.mx/temas/indices-competitividad-estatal-urbana-2018-ahora-quien-me-enoja-herramientas-exigencia-ciudadana/>
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/>
- Jancsics, D., & Jávör, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, 15(1), 62–99. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019>
- Jiménez, F., García-Quesada, M., & Villoria, M. (2014). Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments, *International Journal of Public Administration*, 37(2), 67–82, DOI: 10.1080/01900692.2013.836666
- Ko, K., & Weng, C. (2012). Structural Changes in Chinese Corruption. *The China Quarterly*, 211, 718–740. <https://doi.org/10.1017/S0305741012000793>

Kwon, I. (2014). Motivation, Discretion, and Corruption, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 765–794, <https://doi.org/10.1093/jopart/mus062>

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, No. 062. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley062/L1520170512057.pdf>

Masters, A., & Graycar, A. (2016). Making Corruption Disappear in Local Government, *Public Integrity*, 18(1), 42–58. DOI: 10.1080/10999922.2015.1093400

Mejía, M. (2011). Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49), 5–56.

Meyer-Sahling J, Mikkelsen K, Schuster C. (2018). Civil service management and corruption: *What we know and what we don't*, *Public Administration*, 96, 276–285, <https://doi.org/10.1111/padm.12404>

Meyer-Sahling, J., & Mikkelsen, K. (2016). Civil service laws, merit, politicization, and corruption: the perspective of public officials from five east european countries. *Public Administration*, 94(4), 1105–1123. Doi:10.1111/padm.12276

Navot, D., Reingewertz, Y., & Cohen, N. (2016). Speed or Greed? High Wages and Corruption Among Public Servants. *Administration & Society*, 48(5), 580–601. <https://doi.org/10.1177/0095399715623313>

Ni, X., & Su, X. (2019). Institutional Anticorruption in China: Effectiveness on Bribery Incidence. *Public Administration Review*, doi:10.1111/puar.13007

Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254–274. <https://doi.org/10.1177/0020852311399230>

Peisakhin, L., & Pinto, P. (2010). Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India. *Regulation & Governance*, 4(3), 261–280. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x>

Pianezzi, D., & Grossi, G. (2018). Corruption in migration management: a network perspective. *International Review of Administrative Sciences*. 0(0). 1–17, <https://doi.org/10.1177/0020852317753528>

Rosenbloom, D. H., & Gong, T. (2013). Coproducing “Clean” Collaborative Governance. *Public Performance & Management Review*, 36(4), 544–561. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360403>

Sancho. D. (2017). El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. *Reforma y Democracia*, 69(1), 75 –98.

Sancino, A., Sicilia, M., & Grossi, G. (2018). Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 785–802. <https://doi.org/10.1177/0020852316675944>

Segal, L. (2012). Instilling Stewardship to Address the Integrity/Efficiency Dilemma. *Administration & Society*, 44(7), 825–852. <https://doi.org/10.1177/0095399711427533>

Sundström, A. (2016). Ciolence and the costs of honesty: rethinking bureaucrats’ choices to take bribes. *Public Administration*, 94(4), 593–608. Doi:10.1111/padm.12242

Ugalde, V. (2018). La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes. *Gestión y Política Pública, edición temática 2018*, 281 – 306

Universidad Autónoma de Yucatán. (2014). *Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía (PMPMS)*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/99844/PMPMS\\_Canc\\_n\\_QRoo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/99844/PMPMS_Canc_n_QRoo.pdf)

Vilata. C. (2018). La victimización de las empresas en México: *Conceptos, teorías y mediciones*. *Gestión y política pública*, XXVII(2), 501–504.

Villoria, M., Ryzin, G. G. V., & Lavena, C. F. (2013). Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain. *Public Administration Review*, 73(1), 85–94. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02613.x>

Xuhong S., & Xing, N. (2018). Citizens on Patrol: Understanding Public Whistleblowing against Government Corruption, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 406–422, <https://doi.org/10.1093/jopart/muy011>

Young, K. A., & Hassan, S. (2018). How procedural experiences shape citizens’ perceptions of and orientations toward legal institutions: Evidence from a household survey in Bangladesh. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852318768097>

Zhang, M., & Sun, J. (2012). Outsourcing in Municipal Governments. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 696–726. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350407>  
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM23quintanaroo/municipios/23005a.html>  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-80272013000100011&lng=es&tlng=ese](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272013000100011&lng=es&tlng=ese)  
<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley062/L1520170512057.pdf>



# ANEXOS

## Anexo 1. Reactivos para el marco general

No.	Reactivos	Respuesta cuantitativa (pts)
R1	Redes De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de redes que en contubernio hagan uso de recursos públicos hacia fines privativos?	3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
R2	Redes De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que señale e identifique a los actores participantes o tipos de actores participantes en la red?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
R3	Redes De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe claridad sobre la lógica y modo de operación de la red?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.

No.	Reactivos	Respuesta cuantitativa (pts)
R4	Redes De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia sobre los beneficios que obtienen los actores participantes?	3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
R5	Redes De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que permita identificar la lógica que mantiene la cohesión entre actores de la red?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.

No.	Reactivos	Respuesta cuantitativa (pts)
C1	Contrapesos De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las comisiones, organismos o consejos formales e internos a la unidad investigada, que representan contrapesos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
C2	Contrapesos De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las reglas, prácticas o instituciones que representan contrapeso están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
3	Contrapesos De acuerdo con la evidencia disponible ¿Las entidades públicas, privadas o de la sociedad civil vinculadas al gobierno que representan contrapesos externos, formalmente establecidos, están debilitados, son pobres o son inhibidos de alguna manera?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.

No.	Reactivos	Respuesta cuantitativa (pts)
O1	Opacidad De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es posible señalar la existencia de opacidad en los procesos correspondientes?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
O2	Opacidad De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que señale la utilización de discreción por parte de funcionarios de gobierno que favorezca intereses privados?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
O3	Opacidad De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que permita señalar la existencia de incertidumbre inducida en los procesos por parte de los funcionarios públicos?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
O4	Opacidad De acuerdo con la evidencia disponible ¿Es posible señalar que el área estudiada es transparente en cuanto a los procesos y decisiones que realiza?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.

No.	Reactivos	Respuesta cuantitativa (pts)
P1	Parámetros organizacionales De acuerdo con la evidencia disponible ¿Hasta qué punto es identificable la existencia de parámetros organizacionales que aseguren la lealtad de los funcionarios para participar en actos de corrupción?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
P2	Parámetros organizacionales De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que los funcionarios públicos mantienen beneficios al participar en actos de corrupción?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
P3	Parámetros organizacionales De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que los funcionarios públicos son inhibidos, desalentados o amenazados en caso de denunciar actos de corrupción?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.
P4	Parámetros organizacionales De acuerdo con la evidencia disponible ¿Existe evidencia que entre pares se alienta la participación en actos de corrupción?	(3) Existe evidencia que claramente soporta la existencia. (2) Existe evidencia que parcialmente soporta la existencia. (1) Existe poca y/o pobre evidencia que soporta la existencia. (0) No existe evidencia que soporta la existencia.

## Anexo 2. Cuestionarios base para entrevistas primera fase

Propósito de la investigación: entender de manera profunda, de manera detallada cómo funciona la corrupción en el Municipio.

Explicar Confidencialidad: no vamos a usar nombres, ni información que se pueda ligar a usted. Entendemos que estos son temas muy delicados y por esta razón no habrá nada que lo pueda ligar a esta investigación. Su participación es totalmente voluntaria. Puede retirarse de la investigación en cualquier momento o decidir no contestar preguntas específicas. Cualquier información que pudiese ser ligada a usted, será disfrazada o eliminada.

**Preguntas Guías Fase Exploratoria:** Este instrumento es una guía diseñada para tener la flexibilidad requerida en el acercamiento inicial a un tema. Cada entrevista va a variar mucho. Algunos entrevistados se enfocarán en un área específica (ej. tramitología), mientras que otros van a ofrecer un panorama más amplio. Para nuestros propósitos, ambos enfoques son útiles y complementarios.

1. Perspectiva del entrevistado:
  - a. Hábleme un poco de usted y de su experiencia directa o indirecta con el Municipio [*posibles preguntas de seguimiento: ¿cuántos años? ¿En qué áreas?*]
  - b. ¿Cómo fue su experiencia? ¿Cómo es trabajar con el Municipio (en cualquier capacidad)? [*cómo se mueven las cosas, propósito: entender cultura organizacional*]
2. Identificación áreas más afectadas por la corrupción:
  - a. En su opinión, ¿cuáles son las áreas más afectadas por la corrupción?
  - b. ¿Cómo se manifiesta la corrupción en estas áreas? [*propósito: saber detalles específicos de cómo son los esquemas de corrupción, detectar si hay redes, detectar en base a qué son las redes*]

Preguntas de seguimiento, según apliquen. Mientras más específico entendamos, mejor. Estas preguntas no son necesariamente directas, sino que se van insertando en la conversación.

  - c. ¿Quién participa?
  - d. ¿Qué estrategias tienen?
  - e. ¿Quién se beneficia? ¿Cómo se benefician?
  - f. ¿Qué los une? ¿Cómo uno puede ser parte de estas redes? [*explorar si es electoral, dinero, sangre; si los partidos trabajan diferente*]
3. Preguntas específicas sobre áreas de enfoque de la investigación (adquisiciones, recursos humanos, tramitología etc.), que el entrevistado no haya mencionado
  - a. ¿Qué nos puede decir sobre recursos humanos? Dejar que la persona hable y luego hacer preguntas específicas:
    - i. ¿Cómo se consigue trabajo en el Municipio? ¿Cómo se manejan los recursos humanos (reclutamiento, ascensos, etc.)? ¿cuáles son los procesos formales e informales? ¿cuál es el factor base en la toma de decisiones: mérito, partidismo, cuates, familiares?
    - ii. ¿Qué conoce sobre los procesos del sindicato?
  - b. ¿Qué nos puede decir sobre las contrataciones? (compras, concesiones, licitaciones) Dejar que hable la persona entrevistada y luego hacer preguntas específicas:
    - i. ¿Cómo se otorgan los contratos en el Municipio?
    - ii. ¿Quién está envuelto?
    - iii. ¿Cómo son los procesos de licitaciones del Municipio?

- c. ¿Y los programas de servicios a ciudadanos?
  - d. ...
  - e. Si el entrevistado menciona la falta de transparencia, pedir detalles.
4. ¿Los eventos electorales afectan el funcionamiento del municipio? ¿Cómo? ¿En qué áreas? *[sirve para identificar las áreas que pueden estar más sujetas a corrupción ligada a política partidista, como, por ejemplo: despidos masivos de empleados, sugiere patronazgo en el área de recursos humanos]*
  5. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los mayores retos relacionados al tema de la corrupción en el municipio?
  6. ¿Hay algo más que nos quiera decir que piensa que sea importante para nosotros entender este contexto? ¿Con quién nos recomienda que hablemos?

### Anexo 3. Cuestionarios base para entrevistas segunda fase

#### Guía entrevistas grupales (grupos de enfoque)

El propósito de las entrevistas grupales será entender la experiencia de los ciudadanos con el gobierno municipal, especialmente su experiencia, percepción o conocimiento sobre la corrupción en el municipio. Realizaremos 5 entrevistas grupales. Cada grupo debe tener de 5 a 6 participantes. Las preguntas están divididas en tres secciones: preguntas generales sobre la relación ciudadano-municipio y la calidad de los servicios; preguntas indirectas sobre prácticas clientelares; y preguntas directas sobre corrupción.

El propósito de estos grupos focales es entender la relación entre los ciudadanos y el gobierno municipal, de manera específica, nos interesa entender la corrupción en el Municipio de Benito Juárez, desde la perspectiva de ustedes como ciudadanos. Entendemos que estos son temas que pueden resultar delicados y por esta razón no habrá nada que lo pueda ligar a esta investigación. Su participación es totalmente voluntaria. Puede retirarse de la investigación en cualquier momento o decidir no contestar preguntas específicas. Cualquier información que pudiese ser ligada a usted, será disfrazada o eliminada en nuestros reportes.

Si bien los investigadores mantienen confidencialmente sus respuestas, debe darse cuenta de que habrá otros participantes del grupo de enfoque presentes durante los comentarios que haga, que pueden o no compartir información fuera del grupo de enfoque, incluida la información que usted considere sensible o privada.

Explicar la dinámica: La entrevista grupal durará aproximadamente 1 hora a 1 hora y media.

¿Tienen alguna pregunta?

1. Queremos empezar por conocer su perspectiva sobre los servicios del Municipio. ¿Cómo, en general, es la calidad de los servicios del municipio?
  - a. ¿Cuáles, en su opinión, son los servicios que mejor funcionan? ¿Por qué? ¿Los que peor funcionan? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles son los problemas más grandes que enfrentan sus comunidades? ¿Siente que el municipio está respondiendo a ellos?
3. Cuando tiene un problema con los servicios municipales, ¿a dónde acude? ¿Cómo ha sido su experiencia? ¿Hay algún enlace del municipio en la comunidad?
4. Si alguien quiere trabajar en el Municipio, ¿Cómo se puede conseguir trabajo en el municipio? ¿Nos puede explicar?
5. ¿Cómo son los periodos eleccionarios en su comunidad?

- a. ¿Alguna vez le han ofrecido (o ha escuchado que ofrezcan) algún beneficio como intercambio por su voto?
    - i. Si responden en afirmativo, pedir más detalles: ¿me puede contar un poco más sobre su experiencia?
  - b. ¿Ha escuchado que se ofrezcan beneficios por trabajar para un candidato o partido?
    - i. Si responden en afirmativo, pedir más detalles: ¿me puede contar un poco más sobre su experiencia?
  - c. ¿Ha observado cambios en los servicios municipales durante periodos electorales?
6. ¿Cómo definiría corrupción?
  7. ¿Cómo describiría la corrupción en Benito Juárez?
    - a. ¿Nos puede dar algunos ejemplos de corrupción en Benito Juárez? Sin usar nombres, de manera general, por ejemplo, "para recibir un servicio específico nos piden o podemos ofrecer mochada."
  8. ¿Hay algo que les parezca importante sobre la relación del ciudadano con el Municipio que no hayamos discutido?

#### Guía entrevista semi-estructurada

La muestra de empleados municipales, debe incluir: empleados de cada una de las áreas de interés, empleados de Contraloría y de Transparencia Municipal. Idealmente debe incluir empleados de los tres niveles: empleados de confianza, empleados de base, empleados supernumerarios.

#### Entrevistas Semi-estructuradas para Empleados Municipales

El propósito de estas entrevistas es entender la experiencia de trabajar en el municipio de Benito Juárez, y conocer perspectiva de los empleados municipales sobre el funcionamiento del municipio.

Su participación es totalmente voluntaria, y la información recolectada será anónima. No se utilizará ninguna información que pueda ser ligada a usted, la misma será disfrazada o eliminada de nuestros informes. También, es importante que sepa que puede retirarse de la investigación en cualquier momento o decidir no contestar preguntas específicas.

#### I. Preguntas generales

1. Cuénteme un poco de usted, ¿cuánto tiempo lleva trabajando en el municipio y en qué áreas se ha desempeñado? ¿Cómo entró al servicio municipal?
  - a. Su puesto es: de base, confianza, o supernumerario?
2. Cuénteme un poco del trabajo que realiza en el municipio: ¿qué hacen en su división?
  - a. ¿Cuáles son los mayores retos que enfrentan en su área de trabajo?
  - b. ¿Cuáles son las áreas de mayor reto que enfrenta el municipio?
3. PREGUNTAS ESPECIFICAS POR AREA [ESCOGER DE SECCIÓN II]
4. ¿Cómo se ve afectado el ambiente laboral en años electorales? ¿Cómo describiría el ambiente pre y post electoral?
  - a. ¿Ha vivido cambios de administración municipal?
    - i. [Si contesta en afirmativo], ¿cómo ha sido su experiencia? ¿Se ha visto afectado su trabajo? ¿El trabajo de otros compañeros del municipio?
    - ii. ¿Cómo usted describiría las dinámicas entre los empleados?
    - iii. ¿Se han visto afectados los servicios municipales? ¿Cuáles? ¿Cómo?
5. A nivel personal, ¿cómo ha sido su experiencia trabajando en el municipio? ¿Cuáles han sido los mayores retos? ¿La mayores satisfacciones?

6. ¿Qué sugerencias tiene para mejorar la administración municipal?  
Muchas gracias por su tiempo.

## II. Preguntas específicas por área (Ejemplo)

a. Procesos Recursos Humanos:

- i. En su apreciación y experiencia, ¿cómo son seleccionados los empleados municipales? ¿Los de base? ¿Los supernumerarios?
- ii. Si quiero trabajar con el municipio, ¿qué debo hacer?
- iii. ¿Cómo se consiguen ascensos, traslados?
- iv. ¿Quién tiene mayor injerencia sobre los procesos de recursos humanos?
- v. ¿Cuál es el rol del sindicato en la administración de los recursos humanos? ¿Qué me puede decir sobre sus procesos? ¿Si quiero un trabajo en el municipio, puedo acudir directamente al sindicato? O cómo es el proceso?
- vi. ¿Cuáles son los mayores retos en la administración de los recursos humanos en el municipio?
- vii. Algo más que usted piense que es importante que yo sepa para entender cómo se manejan los recursos humanos

## Anexo 4. Cuestionario de Encuesta Abierta a Ciudadanos EAC 2019

[Ver anexo digital](#)

## Anexo 5. Cuestionario de Encuesta para Administración Pública Municipal EAPM 2019

[Ver anexo digital](#)



**CIUDADANOS** POR LA  
**TRANSPARENCIA**

[www.cxtransparencia.org](http://www.cxtransparencia.org)

[Info@cxtransparencia.org](mailto:Info@cxtransparencia.org)

   [cxtransparencia](#)