

Corrupción pasiva en la reconstrucción de la Ciudad de México

Passive corruption in the reconstruction of Mexico City

NAXHELLI RUIZ RIVERA

Recibido: 18 de enero de 2020

Aceptado: 7 de septiembre de 2020

Resumen: Este artículo aborda un estudio de caso de corrupción pasiva en el marco del proceso de reconstrucción de la Ciudad de México posterior al sismo del 19 de septiembre de 2017. El trabajo se construye a partir de datos obtenidos por métodos mixtos cualitativos y del análisis socio-legal de un expediente de un edificio en rehabilitación post-sísmica, seleccionado como un caso crítico. A través de la conceptualización de la corrupción pasiva y la “cadena de reciprocidades a largo plazo” (*cronyism*), se evidencian los mecanismos utilizados por el sector inmobiliario para proteger sus intereses.

Palabras clave: corrupción pasiva; reconstrucción post-sísmica; cadena de reciprocidades.

Abstract: This paper presents a case study of passive corruption in the reconstruction of Mexico City after the earthquake of September 19th, 2017. It uses data obtained through qualitative mixed methods and presents a socio-legal analysis of the technical record of a damaged building in process of rehabilitation, selected as a critical case study. By using the concepts of passive corruption and “long-term reciprocity chains” (*cronyism*), the article reveals the mechanisms that the real estate sector uses to protect its interests.

Keywords: passive corruption, post-seismic reconstruction, cronyism.

El 19 de septiembre de 2017, un sismo M_w 7.1 con epicentro a 114 km de la Ciudad de México puso en evidencia distintas facetas de la vulnerabilidad urbana que viven sus habitantes. En adición a las carencias institucionales relacionadas con la atención a la emergencia en el término más inmediato, durante los meses posteriores al sismo diversos reportes, tanto de organizaciones sociales como de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX, 2018), documentaron diferentes tipos de violaciones a derechos humanos de las personas damnificadas, que visibilizaron la existencia de actos de corrupción en el proceso de reconstrucción.

A partir de aportes teórico-metodológicos de varias ciencias sociales, este artículo analiza algunos aspectos de la corrupción asociada al proceso de reconstrucción en la Ciudad de México durante los 24 meses subsecuentes al sismo del 19 de septiembre de 2017. Nuestra hipótesis de trabajo es que el mecanismo esencial de la corrupción en el proceso de reconstrucción post-sísmica ha operado a través de una “cadena de reciprocidades a largo plazo” —una red informal de intercambio de favores con el objeto de obtener ventajas ilícitas de distinta índole—, entre una parte del poderoso sector inmobiliario y diversos agentes de alto rango de la administración pública, con el soporte ejecutivo de una cadena de funcionarios de rangos medios y bajos e incluso de ciudadanos cooptados. El interés principal de este trabajo radica en analizar cómo operan las modalidades pasivas de corrupción, actos en los cuales el agente privado es quien establece o impone un conjunto de beneficios a un agente público, a cambio de que éste realice o se abstenga de realizar un acto, incumpliendo sus obligaciones o funciones. El artículo, fundamentado principalmente en los estudios socio-legales, hace una contribución al conocimiento de un fenómeno emergente, la reconstrucción post-sísmica de la Ciudad de México, a partir de un estudio de caso crítico que muestra el contexto político, económico y regulatorio de la ciudad.

Esta cadena de reciprocidades propicia el establecimiento de condiciones operativas en el ámbito público favorables a la protección y la maximización de los intereses económicos de agentes del mercado inmobiliario, predominantemente a través de diversas modalidades de corrupción pasiva. El caso de estudio expone cómo diversos servidores públicos protegieron los intereses de una élite de empresarios inmobiliarios en la Ciudad de México, en el contexto post-sísmico. Nuestra perspectiva es radicalmente

distinta a la visión dominante sobre cómo ocurre la corrupción en el sector inmobiliario de la Ciudad de México, según la cual el problema principal es la compleja interacción entre servidores públicos de nivel medio y bajo del gobierno de la Ciudad de México con las empresas inmobiliarias, a causa de un mecanismo fragmentado con múltiples oportunidades para el cohecho, de tal forma que las empresas, víctimas del sistema corrupto, inevitablemente tienen que incurrir en éste para poder operar (Jiménez y Gómez, 2019).

El caso de estudio de corrupción pasiva que aquí se presenta se configuró a partir del seguimiento a los procesos técnico, legal y administrativo desarrollados para ejecutar la rehabilitación estructural de un inmueble relativamente nuevo que presentó daño significativo en el evento sísmico, materializado en su expediente. Los expedientes son artefactos del campo jurídico que reflejan, a través de sus códigos y formas lingüísticas particulares, una serie de relaciones sociales y políticas entre los agentes que los producen. Los expedientes reflejan los procesos de creación de una autoridad simbólica (“verdad jurídica”) por parte de ciertos actores, y tienen a su vez sus propios efectos en la construcción de hechos sociales (Bourdieu, 1987). En casos como el aquí analizado, las redes de actores implicados, tanto públicos como privados, generan documentos, y la autoridad simbólica de éstos tiene efectos de legalidad y legitimidad sobre sus actos de corrupción, de manera que los hacen más difíciles de detectar y, por lo tanto, de ser sancionados. Así, los expedientes se convierten en dispositivos que “estructuran conocimiento, organizan comportamientos y producen rutinas en las interacciones” para estos grupos (Barrera, 2011: 58).

El método de análisis de los expedientes que utilizamos se basa en la identificación de tres aspectos presentes en los documentos: la “forma jurídica”, la “apariencia jurídica” (Contreras, 2006: 97) y la “falacia” (Fernández, 2017: 55). En el campo del derecho, las falacias, “razonamientos incorrectos que tienen a primera vista apariencia de corrección” (*Ibid.*), generan, en principio, un efecto social de legitimidad. La apariencia jurídica de legalidad de las falacias es un mecanismo utilizado para reducir de manera sustantiva la percepción de la infracción (Granovetter, 2007: 154) y, así, lograr una neutralización de un acto corrupto, porque da lugar a un marco de simulación que mimetiza el dolo a través del lenguaje jurídico formal (terminología, formato, destinatario), haciéndolo difícil de identi-

car, demostrar y, en su caso, judicializar. Estos aspectos, en conjunto, son los principales mecanismos que sirven para comprender cómo esta red de actores involucrados en actos de corrupción pasiva da operatividad a sus intereses en términos formales y materiales.

Para reunir los documentos del expediente que constituye el caso de estudio y la información complementaria que ayuda a comprender su contexto, se utilizó una aproximación basada en métodos mixtos cualitativos (Hesse, 2010), haciendo uso de técnicas diversas, particularmente observación participante y no participante, así como la triangulación de fuentes documentales muy variadas. Las diversas fuentes documentales se sintetizan en la tabla 1.

Tabla 1
Fuentes documentales consultadas¹

Tipo de fuente	Número de documentos
Solicitudes de información pública	36
Solicitudes con recursos de revisión vía Transparencia	21
Sesiones de la Comisión para la Reconstrucción, generales y por mesas	47
Informes de ejecución de acciones de la Comisión para la Reconstrucción	24
Informes de ejecución de acciones de otras dependencias	34
Documentos públicos generales sobre el proceso de reconstrucción	18
Documentos públicos e internos, relacionados al caso de estudio (convocatorias, minutas, comunicados, cédulas, estudios técnicos, dictámenes, contratos, presupuestos)	176
Informes y publicaciones de asociaciones profesionales	7
Leyes, lineamientos, acuerdos y decretos publicados en la <i>Gaceta Oficial</i>	23

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la triangulación de datos obtenidos de estas diversas fuentes, se obtuvo evidencia sobre los actos de corrupción pasiva, aspectos que no son directamente observables para el investigador social. Los actos de corrupción implican un tipo de investigación “tras bastidores” (*back regions*)

1 Nota: debido a su extensión y para una revisión minuciosa por parte del lector, la base de datos completa de las fuentes documentales utilizadas se encuentra en el siguiente vínculo alojado en el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México: <<https://nube.igg.unam.mx/owncloud/index.php/s/RnprsxZoMAiViK0>>.

(Laine, 2000: 67); es decir, son hechos sociales que se configuran detrás de una imagen admitida, que se refiere a actores con prácticas marginales, ilícitas o socialmente reprobables que, por ello, usualmente no pueden ser estudiados de manera directa. Así, el mejor acercamiento posible para el estudio de esta modalidad de corrupción es indirecto, identificando las redes de relaciones entre agentes y entendiendo los efectos de esas relaciones sociales en el proceso de reconstrucción, a través del análisis de su expediente.

El artículo se estructura en cuatro secciones adicionales a la introductoria. En la segunda sección se presenta una discusión sobre cómo se ha abordado a nivel internacional la corrupción relacionada con la recuperación de los desastres. En la tercera sección se presenta una síntesis del proceso de reconstrucción y de las principales acciones del Gobierno de la Ciudad de México desde septiembre de 2017 hasta septiembre de 2019, con mención a los aspectos específicos y relevantes que apoyan la hipótesis. La cuarta sección presenta las falacias y apariencias jurídicas que se utilizaron en el expediente para simular la legitimidad en la entrega de millonarios recursos públicos sin un proyecto técnico que los respaldara, así como en el ocultamiento de pruebas sobre el comportamiento sísmico del inmueble dañado. El artículo cierra con una discusión general sobre la corrupción pasiva en el proceso de reconstrucción.

CORRUPCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN POST-DESASTRE.

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

A nivel internacional, está ampliamente reconocida la presencia de corrupción, fraude y otras conductas criminales en contextos de desastre (Aguirre y Lane, 2019). En general, se identifican dos conjuntos de estudios: aquellos que analizan la corrupción en el ámbito de la ayuda humanitaria (Calossi, Sberna y Vanucci, 2012; Ewins *et al.*, 2006; Transparencia Internacional, 2016; Willitts y Harvey, 2005), y los que estudian la corrupción en los procesos de reconstrucción (Jha y Duyne, 2010; Loewenstein, 2017; Özerdem y Rufini, 2013; Lizarralde *et al.*, 2017). Los primeros corresponden a la fase de distribución y logística para la atención a la emergencia y a la adecuada focalización de las donaciones y del ejercicio del gasto. Los segundos, interesados en la fase de reconstrucción, analizan el gasto público

en infraestructura y vivienda, la vigilancia de los recursos entregados al sector de la construcción, y la determinación de responsabilidades judiciales relacionadas con el desastre. Existe también un tercer grupo de estudios enfocados en la generación de las condiciones de vulnerabilidad previas al desastre, que se asocian a diversas prácticas de corrupción (Alexander, 2017; Green, 2005; Lewis, 2011).

Por otro lado, un amplio conjunto de trabajos sobre corrupción en el sector de la construcción reconocen a éste como un nodo en el cual aquella práctica tiende a encarnarse, debido a que los proyectos desarrollados se entrelazan e involucran a un gran número de participantes. Dicho sector funciona a través de disposiciones contractuales y normativas extensas y muy complejas, hecho que facilita el desdibujamiento de responsabilidades y dificulta la rendición de cuentas sobre los recursos invertidos y el cumplimiento de principios técnicos y de seguridad estructural (Kenny, 2007; Le *et al.*, 2014; Nawaz, 2010; Transparency International, 2005). Diversos casos documentados en contextos post-desastre en países tan distintos entre sí como Turquía, Italia, China, Pakistán, México, Japón e India (Black, 2007; Davis, 2005; Halvorson y Parker, 2010; Lewis, 2008; Özerdem y Barakat, 2000; Özerdem y Rufini, 2013), han encontrado que el sector de la construcción ha jugado un importante papel en los procesos de reconstrucción, pero como agente promotor de procesos de vulnerabilidad en las edificaciones, debido a diversas modalidades de corrupción.

Los estudios que documentan las prácticas de corrupción asociadas a la transformación del mercado inmobiliario de la Ciudad de México de ninguna manera comienzan a raíz del sismo del 19 de septiembre de 2017. Desde visiones muy distintas, autores como Christof Parnreiter (2011) o Jean-François Valette (2018) han documentado la profunda reestructuración social de la Ciudad de México, en la cual los desarrolladores inmobiliarios destacan como agentes primarios en la producción del espacio urbano, gracias a un régimen de planeación diseñado para promover y facilitar dichas dinámicas. En este contexto, no es gratuito que en los análisis realizados sobre los sismos de 2017 se haya permeado constantemente el tema de la corrupción inmobiliaria, tanto en publicaciones académicas (Castillo, 2018; Miranda, 2018; Viveros y Kraus, 2018) como periodísticas (Casar, 2018; González, 2017; Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018; Villalobos, 2017). La mayoría de estos trabajos no aborda

la corrupción como objeto de estudio específico, pero hace referencia al sistema de protección de los intereses del sector inmobiliario dentro de la administración pública de la Ciudad de México, que permitió pasar por alto los procesos técnicos y legales sobre la seguridad estructural de los edificios para facilitar el desarrollo inmobiliario, aspecto que se reflejó en los daños diferenciados generados por intensidades sísmicas similares.

Si el concepto de corrupción es muy complejo, y por ello no existe una definición universal (Bardhan, 1997; Torsello y Venard, 2016), tampoco es más sencillo hablar de un subconjunto de prácticas de corrupción menos explorado en la literatura latinoamericana: el concepto de *cronyism* (Khatri y Tsang, 2003; Khatri, Tsang y Begley, 2006). Este concepto, central en esta investigación, no tiene a la fecha una traducción corta que ofrezca referencia exacta de su alcance, pero puede sintetizarse como una “cadena de reciprocidades a largo plazo”,² la cual tiene como uno de sus rasgos distintivos el establecimiento de una relación de intercambio de favores entre los actores en el corto, mediano y largo plazo, con el objeto de obtener una ventaja ilícita de cualquier naturaleza. Con el propósito de destacar algunos elementos relevantes en torno a estos conceptos, es útil contextualizar brevemente los debates al respecto.

En una definición general, Transparencia Internacional expone que “corrupción” se refiere a “el mal uso de una posición encomendada para la obtención de una ganancia privada, a través del empleo de soborno, extorsión, fraude, engaño, colusión o lavado de dinero [...]. La ganancia privada debe ser interpretada en términos amplios, para incluir ganancias acumuladas en los miembros de la familia, partido político o instituciones, con las cuales la persona tiene un interés” (Jha y Duyne, 2010: 285; Transparency International, 2006). En estudios clásicos como el de Susan Rose-Ackerman (1999), la corrupción es un fenómeno contextualmente específico, que tiene como base dos aspectos principales: 1) el tipo de reciprocidad que se establece entre los agentes involucrados; 2) la posición institucional de éstos (1999: 92). Los intercambios entre agentes reflejan distintos tipos de ganancia para ambas partes, que si bien suelen identificarse con beneficios económicos para el beneficiario en distintas modalidades de soborno, no

2 Definición claramente distinta a las versiones mucho más comunes en la ciencia política, que traducen dicho concepto de manera cercana a “nepotismo”, “amiguismo” o “favoritismo”.

siempre son así. De hecho, el componente de reciprocidad analizado en el presente trabajo da pie para señalar que los beneficios en las prácticas de corrupción no necesariamente son directos o inmediatos. En refuerzo, Oskar Kurer (2015) apunta que la corrupción no es resultado de actos individuales, definidos bajo la metáfora de “la manzana podrida”; por el contrario, es producto de un conjunto de factores estructurales relacionado con la forma en la que opera el ámbito público. Así, la corrupción no es un fenómeno individual: se basa en un arreglo institucional con muy pocos costos para sus promotores, “cuya existencia depende de la formación de relaciones sociales e incluso redes” (Portal, 2017: 97).

Tanto Kurer (2015) como Juan Manuel Portal (2017) analizan la corrupción como un fenómeno en el cual las relaciones entre agentes del sector público y privado se entrelazan y configuran complejos vínculos. Para Kurer, su comprensión no se reduce a una esfera del Estado definida desde el punto de vista weberiano, sino a “todos aquellos que pueden violar deberes públicos” (2015: 33). Este aspecto complejiza la delimitación y el grado de involucramiento de los actores implicados en actos de corrupción, ya que las posibilidades de intercambio de beneficios entre empresas, organizaciones sociales y organizaciones de carácter político se amplían en ese sentido. Ante estos vínculos, y en un contexto de expansión de los poderes privados, como señala Francisco Ibarra (2017: 188), “también debemos entender por corrupción la acaecida entre particulares cuando uno de ellos toma ventaja de la ley o el poder político para lesionar derechos de otros particulares, con el ánimo de obtener sobre éstos una ventaja ilícita de cualquier naturaleza”. Este último punto es relevante para la comprensión de las dinámicas de corrupción tanto en el marco del propio sector empresarial, como en redes mixtas que involucran al sector empresarial y a los agentes del Estado.

A los elementos expuestos en torno a la corrupción se añade la distinción entre corrupción activa y pasiva. Mientras que la primera es fundamentalmente una práctica en la que los agentes del Estado ejercen alguna presión para la obtención de una ventaja indebida de manera directa, en la corrupción pasiva el agente privado es quien establece o impone el monto y el tipo de un conjunto de beneficios a un agente público para que éste realice o se abstenga de realizar un acto, incumpliendo sus obligaciones o funciones (Capasso y Santoro, 2018). Esta modalidad de corrupción, la pasiva, es la que fundamenta muchas de las prácticas asociadas con la cadena de reci-

procidades a largo plazo; este concepto se ha desarrollado principalmente en el marco de la legislación europea (Council of Europe, 1997).

De acuerdo con Naresh Khatri, Eric Tsang y Thomas Begley (2006), la definición de una cadena de reciprocidades entraña cuatro aspectos. En primer término, que la reciprocidad en los favores futuros es tanto implícita como inespecífica; los beneficios pueden consistir en valores tangibles (promociones laborales) o intangibles (información) hacia el mismo miembro que la otorgó inicialmente, o a otro miembro cercano de su misma red. En segundo lugar, el beneficio recibido es algo valioso para el receptor. Un tercer aspecto es que los miembros de la red tienen atributos en común, como el parentesco, la amistad o la etnicidad. Finalmente, el cuarto aspecto se refiere a que ese favor “representa un costo para un tercero, a quien se le niega un recurso valioso, a pesar de tener un derecho igual o superior sobre este recurso” (2006: 62). Estos autores también señalan que el fenómeno de la cadena de reciprocidades a largo plazo tiene dos variantes: horizontal (*peer*) y vertical (*hierarchical*), con lo cual las redes que se forman incluyen a los beneficiarios directos y también a otros miembros subordinados a sus intereses, o bien, con menos poder o recursos (2006: 64).

Así pues, las cadenas de reciprocidades a largo plazo son el fundamento de otras expresiones específicas de corrupción más conocidas y ampliamente analizadas, como el fenómeno denominado “puerta giratoria” (Maillet, González y Olivares, 2016), una modalidad del “soborno retardado”, ampliamente documentado por Ben Ross Schneider (1993) y Christopher Adolph (2013). El soborno retardado se refiere a las perspectivas de carrera que se abren a los burócratas y que influyen de manera importante en las decisiones que éstos toman, de manera que su autonomía para la actuación pública queda capturada y la aleja del interés público (2013: 17); por ejemplo, el sostenimiento de funcionarios en el sector público a través de distintos periodos de gobierno al servicio de grupos de poder. En el caso del fenómeno “puerta giratoria”, éste se refiere a circulación entre el sector público y el sector privado. En ambos casos, el resultado es que los grupos de interés privado mantienen a sus cuadros operativos en la administración pública.

A pesar de que existen pocos trabajos directamente enfocados en este fenómeno en México, su existencia es ampliamente reconocida en la literatura sobre corrupción. El clásico estudio de Diane Davis, *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century* (1994), documentó las declaraciones

del fundador de una de las empresas más grandes de ingeniería civil del país, quien ya en 1977 se refirió directamente a la circulación de los miembros de este consorcio en diversos puestos de la administración pública en México, señalando que hay personas que “han estado en posiciones de menos visibilidad, pero mucha utilidad” en áreas operativas del sector urbano y de obra pública (1994: 150). Ello refleja la añeja presencia de este fenómeno en el ámbito referido por este artículo, y ayuda a contextualizar los datos que se presentarán en secciones subsecuentes.

Para la formación de cadenas de reciprocidad a largo plazo, los empresarios de alto nivel de las tres principales áreas del negocio inmobiliario (arquitectura, ingeniería civil y construcción) interactúan con funcionarios del gobierno central y de las alcaldías de la Ciudad de México en el contexto de tres ámbitos. En primer término, las empresas de élite que diseñan, calculan, construyen y comercializan grandes proyectos inmobiliarios, y que en múltiples ocasiones tienen capital extranjero, o son filiales de empresas transnacionales, incluyen a funcionarios en activo entre sus accionistas. El segundo ámbito de relación entre ellos está en las asociaciones profesionales de arquitectura e ingeniería estructural, que constituyen espacios de socialización, legitimación y fortalecimiento de la identidad gremial; son los espacios de “agentificación organizacional” (Arellano, 2017: 820) en los cuales los profesionistas interiorizan las reglas no formales y las lealtades de la organización.

El tercer ámbito de relación está en instancias del gobierno de la ciudad, como las alcaldías, el Instituto para la Seguridad de las Construcciones de la Ciudad de México (ISC), la Secretaría de Obras y Servicios o la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre otras dependencias; allí, las élites empresariales procuran colocar a sus empleados leales en puestos de confianza de la administración pública para fortalecer su red de apoyo en favor de sus proyectos; son los espacios para la materialización de la cooptación y el incrementalismo en la red de corrupción (Arellano, 2017: 822). De esta manera, en estos tres ámbitos se construyen las bases de la “cadena de reciprocidades a largo plazo”, que se analizará detenidamente en la cuarta sección de este artículo.

Finalmente, cabe señalar que si bien los fenómenos descritos en estos últimos párrafos también se han analizado bajo el concepto “captura del Estado” (Sandoval, 2010: 108), la noción más amplia de “cadena de re-

reciprocidad a largo plazo” permite estudiar no sólo la relación entre élites empresariales y el Estado, sino también la de las élites empresariales y grupos específicos de personas damnificadas, quienes encontraron en esta red una oportunidad de obtener beneficios personales a mediano y largo plazo, a costa de otros damnificados que se vieron perjudicados en diversos derechos. La noción de cadena de reciprocidades ayuda a documentar la corrupción pasiva como un proceso que opera a través de redes de beneficio personal, tanto dentro como fuera del ámbito del Estado, que se analiza en las siguientes secciones.

EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS: LAS NORMAS Y LAS PRÁCTICAS

En el proceso de reconstrucción de la Ciudad de México derivado del 19S, es posible identificar cuatro grandes etapas en sus primeros 24 meses. La primera abarca toda la fase de atención a la emergencia, y cierra con la renuncia del primer comisionado en febrero de 2018. Se caracterizó por dos estrategias: acciones para intentar fragmentar organizaciones de damnificados, y la imposición de un esquema de financiamiento vía redensificación mediante la controversial Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, promulgada el 1 de diciembre de 2017, acción de beneficio directo para los grupos de desarrolladores inmobiliarios.

La segunda etapa se caracterizó por la creación del aparato legal-administrativo aplicado a la reconstrucción y rehabilitación de inmuebles y por la captación política de los damnificados a través de operadores desde el Gobierno de la Ciudad de México o desde varios partidos políticos, quienes actuaron como gestores para acompañar a los administradores de vivienda multifamiliar. El inicio de la tercera etapa fue a finales de julio de 2018, fecha en la que comenzó la aprobación de los primeros expedientes técnicos de vivienda multifamiliar afectados y la distribución de recursos diversos, principalmente económicos; se eliminaron los candados a las empresas de ingeniería y arquitectura para facilitar la transferencia completa de los recursos de reconstrucción y sus contrataciones antes del término de la administración mancerista, a cargo, en ese momento, de José Ramón Amieva.

La cuarta etapa comenzó en diciembre de 2018, con un nuevo comisionado, quien ha actuado con altos niveles de discrecionalidad al interior y al exterior de la Comisión para la Reconstrucción, diseñando un mecanismo mixto de contratos entre empresas y damnificados de vivienda multifamiliar y unifamiliar, y convenios de financiamiento público entre la Comisión y los damnificados. Esta última etapa se caracteriza también por una intensa campaña de comunicación social que, paradójicamente, ha ido aparejada con una escasa rendición de cuentas sobre contratos, proyectos y, en general, sobre la documentación que permitiera dar seguimiento financiero y técnico al proceso de reconstrucción.

Como modelo general de gestión de proyectos, el esquema de la reconstrucción de la Ciudad de México resulta muy semejante al utilizado en las obras públicas de alto impacto en la ciudad, los cuales han sido analizados bajo el concepto de “evento complejo”, es decir, procesos de administración pública no rutinarios, “experiencias concretas que se salen del curso normal de los trabajos gubernamentales, que involucran a múltiples instituciones públicas, que reclaman la atención de numerosos actores políticos y que tienen implicaciones de muy diversos tipos (presupuestales, políticas, legales, administrativas)” (Arellano, Pardo y Dussauge, 2018: 5). Este modelo se caracterizó por “la existencia de diversas y numerosas empresas subcontratadas que tienen responsabilidades parciales y que pueden ser controladas, a su vez, por empresas supervisoras y certificadoras” (Blancas, Hernández y Arellano, 2018: 130). Así, la reconstrucción post-sísmica se convirtió en un campo social propicio para la injerencia de agentes del sector privado en la toma de decisiones en un ámbito de interés público. Los funcionarios de la administración central de la ciudad se insertan solamente en los puntos específicos del proceso que interesan a las empresas, particularmente en el flujo de recursos públicos y las asignaciones de contratos.

La aplicación rigurosa del modelo implantado en la tercera etapa de la reconstrucción (de agosto a diciembre de 2018) requería que cada uno de los inmuebles multifamiliares contratara, como mínimo y por separado, a cuatro tipos de profesionistas o de empresas de servicios: un proyectista en materia estructural, un revisor de proyecto bajo la figura de corresponsable en seguridad estructural (CSE), un ejecutor de obra y un supervisor, todo ello a través de sus respectivos administradores condominales o representantes. Con datos de la bitácora de la Plataforma CDMX (<[430 • Revista Mexicana de Sociología 83, núm. 2 \(abril-junio, 2021\): 419-448.](http://www.plataforma.</p></div><div data-bbox=)

cdmx.gob.mx>), que enumeró en su momento 88 empresas elegibles para la elaboración de proyectos estructurales³ y de ejecución de obra, así como de investigaciones como la de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2018), se pudo determinar que al menos cuatro empresas identificadas como diseñadoras, calculistas o constructoras en el historial previo de edificios dañados o derrumbados en el 19S participaron como dictaminadoras de la condición post-sísmica de otros edificios que sufrieron daños, y también formaron parte de las proyectistas y constructoras elegibles para la reconstrucción.

La identificación detallada o más extensa de las complicidades a través de las empresas a las que se les otorgaron contratos es difícil, ya que la lista de empresas efectivamente contratadas en 2018 nunca fue publicada, a pesar de que diversos colectivos de damnificados han llevado procesos en las instancias en materia de transparencia para conseguir esta información. Una dificultad adicional radica en la extendida práctica de los grupos inmobiliarios de protocolizar ante notarios la creación *exprofeso* de empresas para construir y comercializar desarrollos inmobiliarios específicos, para después liquidarlas una vez vendidos éstos y crear otras con nombres distintos, lo cual impide lograr un cruce efectivo de la información sobre sus negocios a través de las razones sociales.

EL CASO DE ESTUDIO

El caso de estudio es un conjunto habitacional, con varios centenares de departamentos, ubicado en una vía primaria de la Ciudad de México, con más de 30 000 m² construidos en cuatro torres, y una población aproximada de 1 200 personas hasta el 19 de septiembre de 2017. Los informes de los meses de octubre y noviembre de 2018 de la Comisión para la Reconstrucción muestran que este conjunto fue uno de los primeros en obtener el financiamiento en el subconjunto de predios que recibieron fondos para

3 Entre ellas figuraba la empresa de ingeniería estructural del propio director del isc. El nombre de la empresa y su relación con dicho funcionario consta en publicaciones de divulgación del ramo (Moser, 2016) y en su currículum institucional. Cabe enfatizar que este funcionario ha estado en el mismo cargo desde 2012 y, de todo el primer nivel del gabinete saliente, fue el único que se mantuvo en el cargo tras el cambio de gobierno en diciembre de 2018 [último acceso respaldado de la Plataforma CDMX: 25 de mayo de 2019].

ejecución de obra de rehabilitación y reforzamiento estructural en septiembre de 2018. Ello, a pesar de que ocupaba casi el lugar 40 en la lista de procedencia y aprobación de expedientes, y de que el expediente no cumplía con la mayoría de los requisitos formales definidos para este tipo de caso en los Lineamientos publicados el 22 de junio de 2018 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

Los dos requisitos más importantes que el expediente debería haber contenido al momento de su aprobación por parte del Fideicomiso Público para la Reconstrucción y Rehabilitación de Viviendas de Uso Habitacional (FPRRVUH) eran: 1) el proyecto de rehabilitación estructural y 2) su correspondiente responsiva del Corresponsable de Seguridad Estructural; ninguno de los dos existía en el momento de la entrega de los recursos.⁴ A partir de la comparación entre el expediente, la Norma Técnica Complementaria (NTC-RSEE) y los lineamientos aprobados que se establecieron para el financiamiento de obras de rehabilitación, se observa que en todos los pasos seguidos para obtener los recursos y llevar a cabo la obra de rehabilitación se configuraron múltiples irregularidades en el debido proceso administrativo.

Ante este escenario, cabe preguntarse cuál fue la razón por la cual este conjunto recibió con tal diligencia los recursos para la obra de rehabilitación y reforzamiento estructural, dado que otros edificios dañados que cumplieron con el total de requisitos no obtuvieron los recursos para su obra en esta etapa. La respuesta a esta pregunta está en entender la cadena de reciprocidades a largo plazo que tejió el consorcio de empresas que originalmente desarrollaron, construyeron y comercializaron el inmueble dañado, entre los años 2007 y 2010. El objetivo final de esta red fue evitar los efectos financieros negativos en la cartera de proyectos en curso del consorcio de empresas inmobiliarias que construyeron el conjunto habitacional dañado, un perjuicio ineludible en caso de enfrentar un proceso judicial que estableciera alguna responsabilidad civil o penal. Este consorcio de empresas utilizó diversas estrategias, como la simulación de actos administrativos y la cooptación de miembros dentro y fuera de la administración pública que los apoyaran para lograr el ocultamiento de

⁴ El proyecto de rehabilitación fue entregado por la empresa contratada dos meses después de la aprobación de los recursos, el 8 de noviembre de 2018.

la evidencia técnica que demostraría pericialmente la falla del comportamiento sísmico estructural del inmueble. Los dos documentos principales que constituyen esta evidencia técnica son: 1) el dictamen estructural y 2) la memoria de cálculo del proyecto estructural de la rehabilitación; ambos establecen, a partir de procedimientos técnicos y legales, el estado físico del edificio dañado, indispensable para definir una adecuada estrategia de reforzamiento estructural.

Las empresas del consorcio constructor de este multifamiliar, en asociación con otros inversionistas, desarrollaban al momento del sismo de 2017 uno de los proyectos inmobiliarios más grandes de la Ciudad de México, un rascacielos de casi 300 millones de dólares, en una zona central de la ciudad, inversión que se hubiera visto gravemente afectada en caso de que se le fincaran responsabilidades judiciales. Así, las prioridades del consorcio eran: 1) que el costo de la rehabilitación estructural del inmueble dañado se cubriera rápidamente con recursos públicos, antes de que se cumpliera el periodo de prescripción de la acción penal para daños y perjuicios, principal escenario de judicialización relacionado con las responsabilidades por el daño acaecido, y 2) evitar erogaciones por defensas judiciales y reparaciones constructivas. La caracterización de los actores involucrados en la creación y salvaguarda del expediente técnico del inmueble dañado, y la trayectoria de este expediente en manos de estos actores, constituye el caso de estudio sobre la cadena de reciprocidades a largo plazo que se materializa en una red de corrupción pasiva.

Los documentos que conforman el expediente del edificio, y aquellos que se añadieron a éste en el proceso de investigación, obtenidos en su mayoría a través de los diversos mecanismos contemplados en la Ley de Transparencia de la Ciudad de México, muestran una acción coordinada de diversos agentes de distintas instancias de la administración pública local. El nodo central que vincula a diferentes actores que participan de la cadena de reciprocidades analizada recae en un ingeniero estructurista a quien el consorcio de empresas que construyó el multifamiliar dañado (Constructora A)⁵ nombró su representante legal en octubre de 2017, pocas semanas después del sismo. Este profesionista, a quien en este trabajo se

5 Las referencias a los nombres de las empresas e individuos que no son miembros de entidades públicas que están involucradas en esta investigación se presentan con seudónimos.

le identifica bajo el seudónimo de ingeniero Cooper, es director ejecutivo para México de una empresa global en el ramo de ingeniería estructural y ha participado en el diseño y la construcción de varios de los proyectos inmobiliarios más grandes de la Ciudad de México en los últimos años, algunos de ellos calificados en el ramo profesional como emblemáticos.

Ambas empresas, la Constructora A y la empresa global de ingeniería estructural, han desarrollado conjuntamente varios proyectos inmobiliarios de gran calado, tanto habitacionales como comerciales, y comparten entre sus redes de trabajo cercanas a los mismos grupos financieros inversionistas. Adicionalmente, el ingeniero Cooper ha sido miembro del comité directivo de una de las más prestigiosas sociedades profesionales de ingeniería del país, junto con el autor del proyecto estructural original del edificio dañado que aquí se estudia, otro ingeniero bien conocido en el medio. Diversos funcionarios de primer nivel que formaron parte de la Comisión para la Reconstrucción durante el periodo que abarca este estudio, así como funcionarios del ISC, son también miembros de esta asociación de profesionales, y aparecen con frecuencia en sus publicaciones de divulgación. El ingeniero Cooper es, además, miembro de un comité científico (no académico) que actualmente asesora a la Jefatura de Gobierno en materia sísmica, lo cual le permite influir en la definición de la normativa de seguridad estructural de la Ciudad de México, y es una posición particularmente privilegiada que dificulta ser sancionado o señalado por cualquier entidad pública; además, como parte de sus cualificaciones profesionales, tiene registro vigente como CSE.⁶

El 24 de octubre de 2017 tuvo lugar una primera reunión entre los abogados de la Constructora A y condóminos que tenían una relación previa de amistad con el apoderado legal de dicha Constructora para negociar un apoyo financiero para una reparación superficial de áreas comunes; ello, a cambio de un documento por parte de los damnificados que reconociera

6 El CSE es un auxiliar de la administración pública, una persona física con autorización, registro y conocimientos técnicos especializados en materia de Seguridad Estructural de las edificaciones, y sus atribuciones y funciones están definidas en el artículo 36 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Los auxiliares de la administración pública no son funcionarios públicos, aunque ejercen tareas de interés público; las sanciones a éstos, aunque se consideran como parte de las atribuciones del ISC y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, son de orden civil o penal, no administrativo.

explícitamente que no existía daño estructural y que eximiese a la Constructora A de todos los daños sufridos o consecuencias de cualquier sismo previo o futuro. A partir de este enlace inicial, uno de los cuatro diferentes presidentes de Comités de Vigilancia condominal construyó en torno suyo una red de condóminos damnificados dispuestos a establecer acuerdos con la Constructora A, quienes fueron posicionándose en las presidencias y vocalías condominales, con el objetivo de lograr que los peritajes de ingeniería estructural y el proyecto de rehabilitación estructural fuesen hechos por los profesionistas indicados por la Constructora A y legitimados a través del voto de la Asamblea General. Esto se concretó con la contratación del ingeniero Cooper el 8 de agosto de 2018, como proyectista estructural de la rehabilitación del conjunto.

A pesar de que, de acuerdo con el Reglamento de Construcciones (Gobierno de la Ciudad de México, 2019), el proyecto de rehabilitación debía ser revisado por un segundo profesionista con registro de CSE, el ISC validó al ingeniero Cooper también como revisor del proyecto, sin la intervención de un tercero. Este proyecto de rehabilitación nunca fue distribuido entre los propietarios en su versión completa; el ISC se negó a entregarlo aun tras un recurso de revisión⁷ en el Instituto de Transparencia de la Ciudad de México, que agotó sus fases procesales y derivó en un expediente en la Contraloría de la Ciudad de México. De hecho, el ISC clasificó el proyecto de rehabilitación como información reservada por tres años; posteriormente, en diciembre de 2019, publicó un sistema de datos personales, en el cual clasificó la información técnica de los proyectos de reconstrucción como si fuesen datos patrimoniales reservados, con el fin de utilizar este mecanismo para negar la calidad de información pública del contenido de estos documentos.

Estos son ejemplos de los mecanismos de carácter administrativo que utilizaron los participantes en la cadena de reciprocidades, con diferentes jerarquías y funciones, para ocultar activamente la evidencia técnica del proyecto de rehabilitación estructural. La reserva de información del proyecto ejemplifica cómo se hace uso de formas jurídicas del discurso en los documentos de los expedientes de rehabilitación, sin que el contenido de

7 Procedimiento considerado en la Ley de Transparencia local para que el pleno del Instituto de Transparencia revise los argumentos a favor y en contra de la entrega de información y se pronuncie al respecto.

éste corresponda con las disposiciones contenidas en los distintos ordenamientos de transparencia y desarrollo urbano.

Gracias a estos mecanismos de apariencia jurídica, algunos de los componentes del expediente de rehabilitación del edificio operaron a favor del consorcio constructor. Destaca que era desconocido para la mayoría de los propietarios afectados el hecho de que el ingeniero Cooper fuese representante legal de la Constructora A. La divulgación de dicha relación, en principio, lo hubiera excluido de cualquier actuación en el proceso de rehabilitación, por el abierto conflicto de interés que ello representaba. Sin embargo, una intermediaria contratada por honorarios por el Gobierno de la Ciudad de México intervino desde abril de 2018 para capturar los procesos de toma de decisión internos del condominio sobre los diversos contratos, estudios y proyectos que formaron parte del expediente técnico para la obtención de recursos de rehabilitación. Esta intermediaria, junto con la persona administradora general del inmueble y los comités de vigilancia, cooptados por la Constructora A, ocultaron este conflicto de interés para poder legitimar la contratación de la empresa de ingeniería estructural del ingeniero Cooper por parte de la Asamblea General de Condóminos, de manera que éste fuera votado para elaborar el proyecto de rehabilitación. Así, él fue representante legal de la Constructora A, dictaminador del estado estructural del inmueble, autor del proyecto de rehabilitación, revisor de dicho proyecto y CSE. Cabe señalar que la red interna de apoyo cooptada por la Constructora A tuvo acceso a información privilegiada, asesoría legal y recursos directos de la misma Constructora, con lo cual logró consolidar una apariencia de actuación de buena fe, y con ello, un amplio apoyo entre los condóminos del inmueble.

En las siguientes páginas se presentan distintas evidencias de la cadena de reciprocidades a largo plazo, bajo dos formatos. En la figura 1 se sintetiza la configuración general de la red jerárquica de actores participantes del caso de estudio y sus ámbitos organizacionales de actuación. En el caso de los funcionarios públicos incluidos en esta figura, los actos pasivos de corrupción incluyeron dos modalidades principales: por un lado, omisiones intencionales en la aplicación o seguimiento de diversos lineamientos técnicos, y por otro lado, la ya señalada utilización de falacias argumentativas en documentos oficiales, con el objeto de justificar el ocultamiento de evidencia técnica y alargar los procesos de acceso a la información. En esta

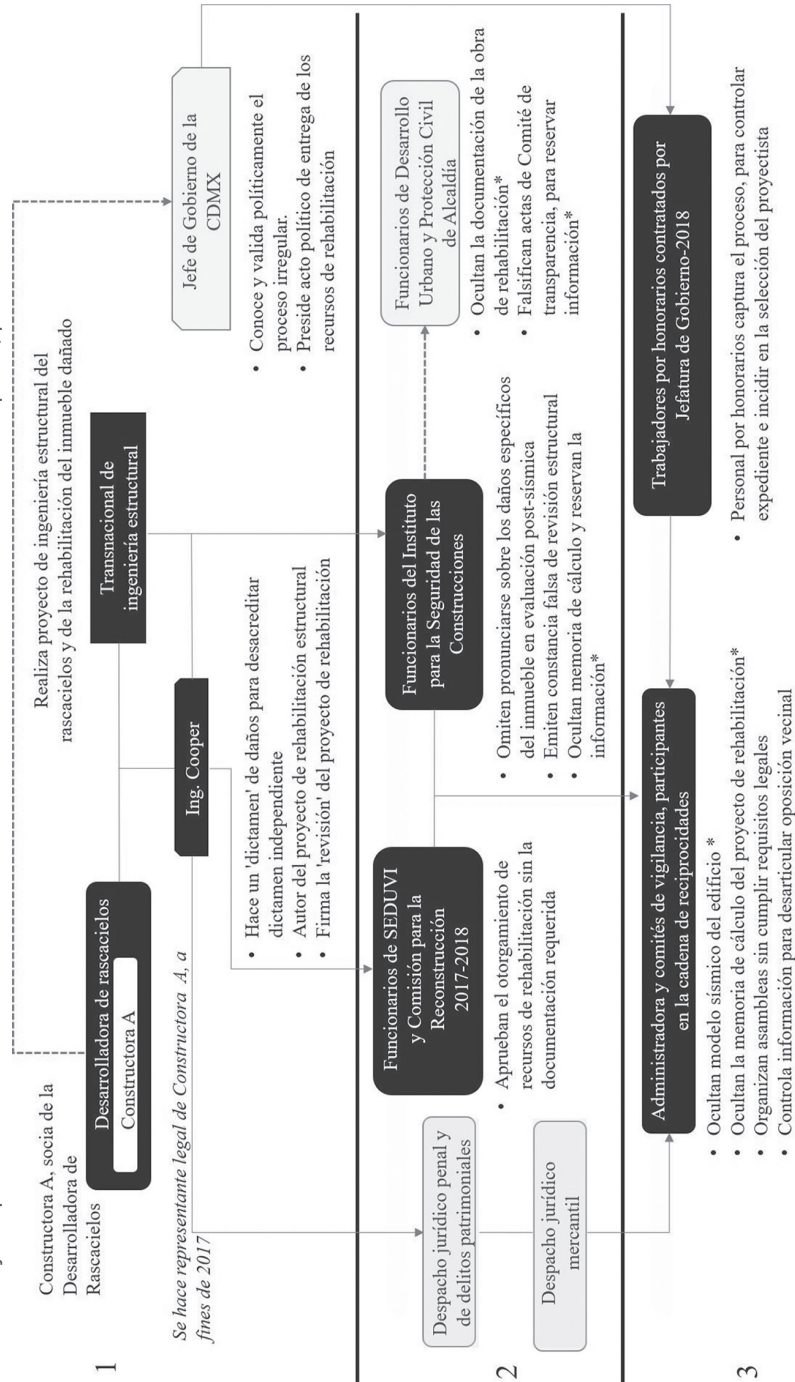
figura 1, las líneas continuas son relaciones plenamente documentadas, mientras que las líneas punteadas son relaciones inferidas, pero no demostradas. Los actores enunciados en cajas negras son centrales para la red, mientras que los de cajas grises son secundarios, pero con funciones específicas.

Por otra parte, en la tabla 2 se muestra de manera comparativa la trayectoria del expediente de rehabilitación del inmueble, contrastando los lineamientos vigentes con los hechos que fue posible documentar a partir de las distintas fuentes de datos. Como es posible observar en ambas, casi toda la evidencia muestra que la cadena de reciprocidades se orientó a la consecución de dos objetivos: en primer lugar, lograr que el ingeniero Cooper se convirtiera en autor y revisor del proyecto de rehabilitación estructural; y en segundo término, resguardar el acceso a la memoria de cálculo del inmueble, desde las diversas instancias gubernamentales que la utilizaron en el marco de algún procedimiento administrativo.

Para lograr estos dos objetivos, quienes intervinieron de manera alineada para generar el expediente fueron dos empresas, dos despachos jurídicos, así como docenas de funcionarios de primer y segundo nivel de cuatro instancias del gobierno central de la Ciudad de México y de una alcaldía. Se presentan en la figura 1 de manera jerárquica, dependiendo de la posición de poder de cada uno de ellos, dentro y fuera del ámbito del Estado. La mayoría de los funcionarios involucrados en la red generaron documentos que, aunque guardan los formalismos necesarios para dar una apariencia de legalidad, contienen faltas graves en términos de la forma jurídica —tal como se definió anteriormente—, produciendo con la suma de ellos un efecto favorable a los intereses del consorcio inmobiliario.

La tabla 2 presenta diversos ejemplos de ello, particularmente en lo relativo a la asignación y distribución de los recursos económicos para la rehabilitación, así como en la restricción de acceso a la información técnica y legal del caso. Es decir, el expediente muestra actos administrativos de apariencia legal, pero cuyos elementos de forma afectan la validez jurídica de los actos que amparan estos documentos, sean estos un dictamen de seguridad estructural, la votación en una Asamblea General de Condóminos o la restricción para tener acceso a una memoria de cálculo. La tabla 2 señala en la columna izquierda los elementos sensibles de cada uno de los actos jurídicos plasmados en los documentos; la columna derecha reseña los elementos más relevantes en términos de simulación y apariencia jurídica.

Figura 1
Red jerárquica de actores involucrados en diversas modalidades de la cadena de corrupción, para el caso de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de documentos públicos, documentos de la administración condominal y datos etnográficos.

Tabla 2
 Trayectoria comparada de los principales hitos
 del expediente técnico del inmueble

Normas vigentes	Hechos documentados
<p>De acuerdo con los <i>Lineamientos para la emisión de dictámenes y revisiones de seguridad estructural competencia del isc</i>, y al <i>Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal</i>, este organismo debe emitir una Constancia de Revisión en Seguridad Estructural a partir de lo que determinan los revisores en visitas técnicas, así como sus observaciones y recomendaciones.</p>	<p>En los meses de febrero y marzo de 2018, se entregaron al isc dos estudios, uno pagado por los condóminos afectados y otro elaborado por el ingeniero Cooper, a petición de la Constructora A, para eximirlos de responsabilidad judicial; ninguno de estos documentos cumplía con los mínimos técnicos que debe contener un dictamen. El isc no tomó en cuenta estos documentos para pronunciarse sobre el estado del inmueble.</p>
<p>De acuerdo con el <i>Lineamiento Segundo</i> del 19 de abril de 2018, cualquier DRO o CSE, o los funcionarios del ISC tenían facultad para realizar la revisión y el diagnóstico y, en su momento, emitir el dictamen de daño post-sísmico, que establecería si el inmueble podía ser rehabilitado estructuralmente.</p>	<p>El 16 de octubre de 2017, el isc emitió un documento que avala una evaluación post-sísmica preliminar, que determinó un nivel de Riesgo Medio para el inmueble, lo cual permitió deslindar inicialmente a la Constructora A de responsabilidades penales. Posteriormente, en el marco del <i>Lineamiento Segundo</i>, y con la finalidad de acceder al tope máximo de recursos económicos de origen público, el 30 de mayo de 2018 el isc emitió una nueva evaluación post-sísmica, en la que cambia su valoración a Riesgo Alto. No existe un fundamento técnico o estudio objetivo que respalde cuál de los dos niveles de riesgo es el que reflejaba la condición del edificio; se trató de un acto administrativo del ISC orientado a justificar un monto de recursos públicos para la rehabilitación.</p>
<p>Para ser considerado para financiamiento por el FPRRVUH, el expediente técnico de rehabilitación debía cumplir seis requisitos específicos, definidos en el <i>Lineamiento Tercero</i> (22 de junio de 2018): 1) registro del inmueble en la Plataforma CDMX; 2) paquete completo del cuestionario socioeconómico contestado por todos los condóminos; 3) tener administrador registrado; 4) tener un proyecto de rehabilitación incluyendo costos; 5) revisión y responsiva de un CSE, y solicitud de registro del proyecto ante ISC; 6) selección de empresa contratista de obras de rehabilitación, mediante Asamblea validada por la Procuraduría Social.</p>	<p>El expediente no cumplía con cuatro de los seis requisitos específicos (numerados en los incisos de la columna izquierda):</p> <ol style="list-style-type: none"> 2) El paquete de cuestionario socioeconómico con información de todos los propietarios no se integró con la totalidad de los folios, pues no todos los condóminos respondieron el instrumento. 4) Al momento de la aprobación del expediente en septiembre de 2018, el proyecto de rehabilitación no existía (fue concluido dos meses después de la aprobación de recursos); por lo tanto... 5) La revisión normativa y la responsiva del CSE del proyecto de rehabilitación no existieron. Aun con ello, para dar cumplimiento al punto 5, el director del isc emitió una <i>Constancia de Registro de la Revisión por parte del Corresponsable de Seguridad Estructural del Proyecto Estructural de Rehabilitación</i>, para simular la existencia de dicho proyecto.

Normas vigentes	Hechos documentados
<p>De acuerdo con el artículo 39, inciso d) del <i>Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal</i>, en ningún caso el CSE de un edificio podría ser el proyectista de éste.</p>	<p>6) La Procuraduría Social de la Ciudad de México no asistió a la Asamblea General de condóminos, que se desarrolló con irregularidades en el proceso de votación y escrutinio, sobre lo cual no existe documento oficial alguno. Para ocultar la ausencia de la Procuraduría Social en la Asamblea General, se le solicitó acudir a la Asamblea del Consejo de Administradores; la minuta de esta última fue la que se integró en el expediente.</p>
<p>El artículo 47 del <i>Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal</i> establece que para construir o modificar una obra se debe registrar la Manifestación de Construcción. En el artículo 53 se determina que ésta debe incluir una serie de requisitos; entre muchos otros, la memoria de cálculo, un Programa Interno de Protección Civil, así como un aviso al ISC cuando se trate de trabajos de rehabilitación sísmica de edificios dañados (inciso k).</p>	<p>El ingeniero Cooper fue el profesional contratado para la realización del proyecto de rehabilitación estructural, a pesar de que también figuraba como CSE de éste, en contradicción con lo establecido en el artículo 39. Esta infracción se hizo de conocimiento del tercer comisionado para la Reconstrucción, en una reunión la cual también estaba presente el director del ISC. Ambos funcionarios acordaron verbalmente que un subordinado del ingeniero Cooper firmara el proyecto como autor, y que éste lo avalara como CSE, para cumplir artificialmente con el requisito de ser dos personas físicas distintas. Con ello se resguardó la información sobre el estado pre-sísmico del inmueble.</p> <p>La Dirección de Desarrollo Urbano de la Alcaldía informó que no expidió ninguna manifestación de construcción para la rehabilitación del inmueble. A solicitud de información pública, la Dirección de Protección Civil de la Alcaldía declaró tener una parte de la documentación constitutiva de dicho Programa, pero presentó un acta del Comité de Transparencia que reserva por tres años la información.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia presentada en esta sección muestra los cuatro aspectos que, de acuerdo con Khatri, Tsang y Begley (2006), dan lugar a la cadena de reciprocidades a través de la cual se ejerce la corrupción pasiva. En primer término, los miembros de la red tienen atributos en común, como el parentesco o la amistad. En este caso, el nexo está en una fuerte identidad

profesional, la cual es tan sólida que otros profesionistas con los conocimientos especializados para interpretar un modelo sísmico estructural se negaron a emitir opiniones técnicas que pudieran perjudicar a sus colegas, incluyendo funcionarios del ISC. Ejemplo de ello es que el CSE que elaboró la primera evaluación post-sísmica, otro miembro destacado de la comunidad de élite de ingeniería estructural, se retractó de las conclusiones preliminares que había comunicado verbalmente a los propietarios sobre el nivel de daño que señalaban la responsabilidad inicial del consorcio constructor.

El otro elemento para definir la cadena de reciprocidades es que el beneficio recibido debe ser valioso para el receptor. En este caso, la Constructora A evitó los efectos financieros negativos en su cartera de proyectos en curso del consorcio de empresas inmobiliarias que construyeron los edificios dañados, a través de la simulación de actos administrativos y del ocultamiento activo de la evidencia técnica.

En tercer lugar, la reciprocidad implica favores futuros de una manera implícita e inespecífica. El consorcio contaba con muchos recursos financieros y sociales para retribuir en el futuro a otros miembros de su misma red. Dadas las características del proceso, no se pudo recuperar evidencia sobre los favores específicos ofrecidos. Sin embargo, el consorcio contó en todo momento con bienes como información privilegiada, empleos en sus distintas empresas y filiales, contratos en nuevos desarrollos; y para los damnificados, recompensas en especie como departamentos nuevos en sus desarrollos inmobiliarios o reparaciones gratuitas. Con ello, generó muy fácilmente los flujos dentro de las redes horizontales y jerárquicas.

Finalmente, el cuarto aspecto se refiere a que ese favor “representa un costo para un tercero, a quien se le niega un recurso valioso, a pesar de tener un derecho igual o superior sobre este recurso”. En este caso, el recurso valioso para ambas partes, tanto Constructora A como damnificados, era el conjunto de documentos que integraría un expediente de pruebas sobre el estado del inmueble y las causas de su daño físico en el momento del sismo. La documentación técnica se concentró en el ingeniero Cooper, mientras que la documentación administrativa quedó bajo control de la red interna de apoyo formada por los damnificados cooptados. Con ello, el resto de los damnificados fueron excluidos de los elementos de prueba

contra la Constructora A, cuyo efecto negativo fue la imposibilidad de tener acceso a la justicia.

De esta manera, a partir de los cuatro aspectos analizados, se evidencia cómo esta cadena de reciprocidades permitió que un grupo de poderosos empresarios sacara ventaja ilícita sobre los derechos de los damnificados, a través de actos de corrupción pasiva.

CONCLUSIONES

Este artículo analiza una cadena de reciprocidades a largo plazo, asociada al proceso de reconstrucción en la Ciudad de México durante los 24 meses subsecuentes al sismo del 19 de septiembre de 2017. A partir de un caso de estudio crítico, se muestra la manera como dicha cadena operó en el contexto de la reconstrucción de la Ciudad de México, para que un grupo de élite de empresarios inmobiliarios evitara una afectación a sus intereses, obteniendo con ello una ventaja ilícita. De manera independiente a la consecución de este objetivo, propio de los actores con mayores capacidades de retribución, los miembros de las jerarquías inferiores de la cadena, relacionados entre sí sólo de manera parcial, operaron en un efecto dominó bajo principios de amistad o por expectativas de ganancia o compensación futura desde diferentes posiciones. Es decir, los actores de las jerarquías más bajas no necesariamente conocieron explícitamente el objetivo de los actores principales de la red; sin embargo, cada uno de ellos participó de distintas maneras, para lograr cosas como aprobación de recursos económicos, generar documentos con apariencias jurídicas u ocultar información. La reciprocidad es el componente clave de la corrupción pasiva, un proceso en red que se crea en condiciones sociales e institucionales específicas para proteger intereses privados a partir de la captura de distintos bienes públicos.

Este trabajo aborda el problema de la corrupción en México de una manera distinta a la de la mayoría de los muchos estudios de este tema que se han escrito en nuestro país. A pesar de las grandes contribuciones de muchos académicos en los temas de corrupción, la mayoría de estos estudios han abordado las modalidades activas de la corrupción. En este artículo se documenta la relevancia de analizar los actos pasivos de corrupción; particularmente, por la dificultad para construir la evidencia sobre ésta

por su condición de hecho social que difícilmente tiene manifestaciones empíricas abiertas.

La existencia de estas cadenas de reciprocidades por corrupción, en el contexto de la reconstrucción de la Ciudad de México, muestra la absoluta urgencia de profundizar en mecanismos dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que permitirían atender y judicializar la modalidad de corrupción pasiva en el sector inmobiliario. Aunque el SNA comparte la visión de la corrupción como un fenómeno que ocurre en red, la mayoría de los actos de corrupción pasiva aún no son punibles porque se conceptualizan como actos singulares y se sancionan individualmente en las legislaciones locales como faltas no graves. Sin embargo, la suma de estos actos en el marco de una red de corrupción pasiva es, sin lugar a duda, un mecanismo de construcción de riesgos estructurales futuros para la Ciudad de México, en la cual la certeza es su exposición permanente a amenazas sísmicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adolph, Christopher (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139506762>>.
- Aguirre, Benigno, y David Lane (2019). "Fraud in disaster: Rethinking the phases". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 39. Disponible en <<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101232>>.
- Alexander, David (2017). *Corruption and the Governance of Disaster Risk. Vol. 1*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.253>>.
- Arellano, David (2017). "Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción". *Contaduría y Administración* 62 (3): 810-826.
- Arellano, David, Carmen Pardo y Mauricio Dussauge (2018). "Eventos complejos y desastres político-administrativos. La experiencia de la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México". *Gestión y Política Pública* 27 (3): 3-17.
- Bardhan, Pranab (1997). "Corruption and development: A review of issues". *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320-1346.
- Barrera, Leticia (2011). "Más allá de los fines del derecho: expedientes, burocracia y conocimiento legal". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 15 (3): 57-72.
- Black, William (2007). "Corruption kills". En *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime*, coordinado por Henry N. Pontell y Gilbert Geis,

- 439-455. Boston: Springer-Verlag. Disponible en <<http://0-dx.doi.org.fama.us.es/10.1007/978-0-387-34111-8>>.
- Blancas, Silvia, Marcos Hernández y David Arellano (2018). “Un desastre organizacional anunciado. Dinámica organizacional e institucional en el diseño e implementación de la Línea 12 del Metro en la Ciudad de México. Cuatro ejes explicativos”. *Gestión y Política Pública*. Volumen Temático: 127-175.
- Bourdieu, Pierre (1987). “The force of law: Toward a sociology of the juridical field”. *The Hastings Law Journal* 38: 805-853.
- Calossi, Enrico, Salvatore Sberna y Alberto Vanucci (2012). “Disasters and corruption, corruption as disaster”. En *International Disaster Response Law*, coordinado por Andrea de Guttery, Marco Gestri y Gabriella Venturini, 651-683. Dordrecht: Springer.
- Capasso, Salvatore, y Lodovico Santoro (2018). “Active and passive corruption: Theory and evidence”. *European Journal of Political Economy* 52: 103-119. Disponible en <<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.05.004>>.
- Casar, María Amparo (2018). “El sismo de la corrupción”. Disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2017/10/18/1195386>> [consulta: 17 de enero de 2020].
- Castillo, Óscar Adrián (2018). “Gentrificación y desastre en la zona de La Condesa”. *Bitácora Urbano Territorial* 28 (2): 35-43. Disponible en <<https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n2.70157>>.
- Contreras, Raquel Sandra (2006). *Teoría integral de la apariencia jurídica. Su efecto frente a diversas figuras jurídicas*. México: Porrúa.
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) (2018). *El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México*. México: CDHCDMX. Disponible en <<https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/informe-especial-19s.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Council of Europe (1997). *Convention against Corruption involving Officials. Council Act of 26 May 1997*. Disponible en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33027&from=ES>> [consulta: 17 de enero de 2020].
- Davis, Diane (1994). *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*. Filadelfia: Temple University Press.
- Davis, Diane (2005). “Reverberations. Mexico City’s 1985 earthquake and the transformation of the capital”. En *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*, coordinado por Lawrence J. Vale y Thomas J. Campanella;, 255-280. Nueva York: Oxford University Press.
- Ewins, Pete, Paul Harvey, Kevin Savage y Alex Jacobs (2006). *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*. Overseas Development Institute,

- Transparency International, U4 Anti-Corruption Resource Centre. Disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Fernández, Graciela (2017). *Argumentación y lenguaje jurídico. Aplicación al análisis de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). *Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal* (última reforma publicada el 26 de julio de 2019). Disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/REGLAMENTO_DE_CONSTRUCCIONES_PARA_EL_DISTRITO%20FEDERAL1.pdf> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- González, Luis (2017). “Corrupción y derechos humanos ante los sismos de septiembre”. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-phronesis/2017/10/03/corruccion-derechos-humanos/>> [consulta: 17 de enero de 2020].
- Granovetter, Mark (2007). “The social construction of corruption”. En *On Capitalism*, coordinado por Victor Nee y Richard Swedberg, 152-172. Palo Alto: Stanford University Press.
- Green, Penny (2005). “Disaster by design. Corruption, construction and catastrophe”. *The British Journal of Criminology* 45 (4): 528-546. Disponible en <<https://doi.org/10.1093/bjc/azi036>>.
- Halvorson, Sarah, y Jennifer Parker (2010). “In the aftermath of the Qa’yamat: The Kashmir earthquake disaster in northern Pakistan”. *Disasters* 34 (1): 184-204. Disponible en <<https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2009.01124.x>>.
- Hesse, Sharlene (2010). “Qualitative approaches to mixed methods practice”. *Qualitative Inquiry* 16 (6): 455-468. Disponible en <<https://doi.org/10.1177/1077800410364611>>.
- Ibarra, Francisco (2017). “Corrupción y poderes privados”. En *¿Cómo combatir la corrupción?*, coordinado por Pedro Salazar, Francisco Ibarra e Imer Flores, 187-198. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Jha, Abhas Kumar, y Jennifer Duyne (2010). *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington: World Bank.
- Jiménez, Janet, y Guillermo Gómez (2019). *Diagnóstico de corrupción en el sector inmobiliario*. México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en <<https://contralacorrupcion.mx/corrupcioninmobiliaria/wp-content/uploads/2019/01/Corrupcion-en-el-Sector-Inmobiliario-PDF-2.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Kenny, Charles (2007). *Construction, Corruption and Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 4271. Disponible en <<https://>

- openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7451/wps4271.pdf> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Khatri, Naresh, y Eric Tsang (2003). “Antecedents and consequences of cronyism in organizations”. *Journal of Business Ethics* 43 (4): 289-303.
- Khatri, Naresh, Eric Tsang y Thomas Begley (2006). “Cronyism: A cross-cultural analysis”. *Journal of International Business Studies* 37 (1): 61-75. Disponible en <<https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400171>>.
- Kurer, Oskar (2015). “Definitions of corruption”. En *Routledge Handbook of Political Corruption*, coordinado por Paul Heywood: 30-41. Nueva York: Routledge.
- Laine, Marlene de (2000). *Fieldwork, Participation and Practice: Ethics and Dilemmas in Qualitative Research*. Londres: Sage.
- Le, Yun, Ming Shan, Albert Chan y Yi Hu (2014). “Overview of corruption research in construction”. *Journal of Management in Engineering* 30 (4). Disponible en <[https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000300](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000300)>.
- Lewis, James (2008). *Corruption and Earthquake Destruction: Observations on Events in Turkey, Italy and China*. Marshfield: Datum International. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/266477383_Corruption_and_earthquake_destruction_Observations_on_events_in_Turkey_Italy_and_China> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Lewis, James (2011). “Corruption: The hidden perpetrator of under-development and vulnerability to natural hazards and disasters”. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies* 3 (2). Disponible en <<https://doi.org/10.4102/jamba.v3i2.43>>.
- Lizarralde, Gonzalo, Mahmood Fayazi, Faten Kikano e Isabelle Thomas (2017). “Meta-patterns in post disaster housing reconstruction and recovery”. En *Coming Home after Disaster. Multiple Dimensions of Housing Recovery*, coordinado por Alka Sapat y Ann-Margaret Esnard, 229-243. Londres: Routledge.
- Loewenstein, Antony (2017). *Disaster Capitalism: Making a Killing out of Catastrophe*. Londres/Nueva York: Verso.
- Maillet, Antoine, Bastián González y Alejandro Olivares (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2018). “¿Por qué se cayó mi edificio?” Disponible en <<https://miedificio.contralacorrupcion.mx/>> [consulta: 17 de enero de 2020].
- Miranda, Amaury (2018). “Crónica de las políticas gubernamentales del sismo 19 de septiembre 2017”. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales* 2 (2): 121-26.
- Moser, Daniel (2016). “Mayor control y responsabilidades para todos los involucrados”. *Ingeniería Civil* 569: 4-9.

- Nawaz, Farzana (2010). *Programmatic Approaches to Address Corruption in the Construction Sector*. U4 Anti-Corruption Resource Centre/Transparency International/Michelsen Institute. Disponible en <<https://www.u4.no/publications/programmatic-approaches-to-address-corruption-in-the-construction-sector.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2020].
- Özerdem, Alpaslan, y Sultan Barakat (2000). "After the Marmara earthquake: Lessons for avoiding shortcuts to disasters". *Third World Quarterly* 21 (3): 425-439. Disponible en <<https://doi.org/DOI: 10.1080/01436590050057717>>.
- Özerdem, Alpaslan, y Gianni Rufini (2013). "L'Aquila's reconstruction challenges: Has Italy learned from its previous earthquake disasters?" *Disasters* 37 (1): 119-143. Disponible en <<https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2012.01296.x>>.
- Parnreiter, Christof (2011). "Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos: el caso de Ciudad de México". *Eure* 37 (111): 5-24. Disponible en <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000200001>>.
- Portal, Juan Manuel (2017). "La fiscalización superior en el marco del combate a la corrupción". En *¿Cómo combatir la corrupción?*, coordinado por Pedro Salazar, Francisco Ibarra Palafox e Imer Flores: 95-105. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sandoval, Irma Eréndira (2010). "Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México". En *América Latina: democracia, economía y desarrollo social*, coordinado por Gregorio Vidal y Omar de León. Madrid: Trama.
- Schneider, Ben Ross (1993). "The career connection: A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation". *Comparative Politics* 25 (3): 331-350. Disponible en <<https://doi.org/10.2307/422249>>.
- Torsello, David, y Bertrand Venard (2016). "The anthropology of corruption". *Journal of Management Inquiry* 25 (1): 34-54. Disponible en <<https://doi.org/10.1177/1056492615579081>>.
- Transparencia Internacional (2016). *Prevención de la corrupción en las operaciones humanitarias. Manual de buenas prácticas*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparency International (2005). *Global Corruption Report. 2005. Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*. Londres: Pluto.
- Transparency International (coord.). (2006). *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlín: Transparency International.
- Valette, Jean-François (2018). "Regards sur le séisme de Mexico de septembre 2017: permanences et décalages par rapport à la catastrophe de 1985". *Echo-Géo*. Disponible en <<https://doi.org/10.4000/echogeo.15296>>.

- Villalobos, Areli (2017). “Repudian Ley de Reconstrucción de Mancera: ‘Moriremos enterrados bajo los escombros de su maldita corrupción’”. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/511147/repudian-ley-reconstruccion-mancera-moriremos-enterrados-bajo-los-escombros-maldita-corrupcion>> [consulta: 17 de enero de 2020].
- Viveros, Paula, y Arnoldo Kraus (2018). “Nuestros terremotos”. *Salud Pública de México* 6 (S1): 105-108.
- Willitts, Barnaby, y Paul Harvey (2005). *Managing the Risks of Corruption in Humanitarian Relief Operations*. Londres: Overseas Development Institute. Disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1977.pdf>> [consulta: 24 de agosto de 2020].

BASE DE DATOS COMPLEMENTARIA

Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <<https://nube.igg.unam.mx/owncloud/index.php/s/RnprsxZoMAiViK0>> [fecha de creación: 28 de agosto de 2020].

Naxhelli Ruiz Rivera

Doctora en Estudios del Desarrollo por la University of East Anglia. Departamento de Geografía Social, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: vulnerabilidad social y gestión integral del riesgo. Circuito de la Investigación Científica s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México. ●