





**UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE AGUASCALIENTES**

Centro de Ciencias Sociales y Humanidades.

Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades.

Tesis

**“La cultura de la corrupción en el sector público.
Ambiente y condiciones en el Gobierno Municipal de
Aguascalientes”.**

que presenta:

M.A.G.P. Jorge Leonardo Reyes Martínez.

Para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades.

Tutor:

Dr. Genaro Zalpa Ramírez

Comité Tutorial

Dra. Evangelina Tapia Tovar

Dr. René Millán Valenzuela

Dra. Fiorella Mancini.

Dr. Jaris Mujíca Pujazón

Junio 2015. Aguascalientes, Ags.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

Asunto: Voto Aprobatorio.

DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E

Estimado Señor Decano:

Hacemos de su conocimiento que el estudiante **JORGE LEONARDO REYES MARTÍNEZ** con ID **147852** del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades, realizó la tesis titulada: **“La cultura de la corrupción en el sector público. Ambiente y condiciones en el Gobierno Municipal de Aguascalientes”** y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**. La tesis incorpora los elementos teóricos y metodológicos que le permiten ser defendida en el examen de grado reglamentario, por ello se solicita que se proceda a los trámites correspondientes para la presentación de dicho examen.

Ponemos lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, nos permitimos enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
“SE LUMEN PROFERRE”
Aguascalientes, Ags., 18 de septiembre de 2015.

Por el Comité Tutorial


Dr. Genaro Zalpa Ramírez


Dra. Evangelina Tapia Tovar


Dra. Fiorella Mancini


Dr. Rene Millán Valenzuela

c.c.p. Archivado



UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

**ASUNTO: AUTORIZACIÓN DE TESIS
DEC. CCS y H./Posgrados Of. N° 1769**

**MTRO. JORGE LEONARDO REYES MARTÍNEZ,
ALUMNO DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES,
P R E S E N T E.**

Con base en lo que establece el Reglamento de Docencia en el artículo 173, le informo que se autoriza el Tema de Tesos: “LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. AMBIENTE Y CONDICIONES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES”. Así mismo se le designa como asesor al **DR. GENARO ZALPA RAMÍREZ**. A fin de asignarle fecha para la verificación del Examen de Grado para la obtención del título del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades, deberá cumplir con lo establecido en los artículos 161, 162, 174 y 175.

Con el objeto de dar cumplimiento a este reglamento el paso siguiente será autorizar la impresión de su tesis, toda vez que presente la carta de liberación y/o acuerdo señalado en la Fracc. II del artículo 175.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

Aguascalientes, Ags., 22 de Octubre de 2015

“SE LUMEN PROFERRE”

DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO

c.c.p.- DR. GENARO ZALPA RAMÍREZ.- Secretario Técnico del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades
c.c.p.- DR. LUCIANO RAMÍREZ HURTADO.- Secretario de Investigación y Posgrado del CCSyH
c.c.p.- Archivo

ggl ✎



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

ASUNTO: **CONCLUSIÓN DE TESIS**
DEC. CCS y H. OF. N° 1770/2015

DRA. GUADALUPE RUIZ CUELLAR,
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADOS,
P R E S E N T E

Por medio del presente me permito comunicarle a usted que el documento final de la tesis titulado **"LA CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO. AMBIENTE Y CONDICIONES EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES"** del **MTRO. JORGE LEONARDO REYES MARTÍNEZ** egresado del **DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**, respeta las normas y lineamientos establecidos institucionalmente para su elaboración y su autor cuenta con el voto aprobatorio de su tutor y comité tutorial.

Sin más por el momento aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo..

A T E N T A M E N T E
Aguascalientes, Ags., 22 de Octubre de 2015
"SE LUMEN PROFERRE"

DR. DANIEL EUDAVE MUÑOZ
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

- c.c.p.- DR. LUCIANO RAMÍREZ HURTADO.- Secretario de Investigación y Posgrado del CCSyH.- Atte.
- c.c.p.- DR. GENARO ZALPA RAMÍREZ.- Secretario Técnico del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades.- Atte.
- c.c.p.- MTRO. JORGE LEONARDO REYES MARTÍNEZ.- Egresado del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades.- Atte.
- c.c.p.- Archivo Decanato

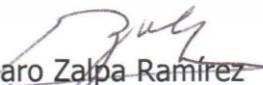
ggl

DICTAMEN DE REVISIÓN DE LA TESIS / TRABAJO PRÁCTICO

DATOS DEL ESTUDIANTE	
NOMBRE: JORGE LEONARDO REYES MARTÍNEZ	ID (No. de Registro): 147852
PROGRAMA: Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades	ÁREA: Estudios Sociales, Culturales y de Género
TUTORA: Dr. Genaro Zalpa Ramírez	
Comité Tutorial: Dra. Evangelina Tapia Tovar Dr. Rene Millán Valenzuela Dra. Fiorella Mancini	
TESIS (<input checked="" type="checkbox"/>)	TRABAJO PRÁCTICO (<input type="checkbox"/>)
OBJETIVO: Analizar el ambiente y las condiciones que propician e incentivan actos de corrupción al interior de las dependencias del Gobierno Municipal de Aguascalientes	
DICTAMEN	
CUMPLE CON CRÉDITOS ACADÉMICOS:	(<input checked="" type="checkbox"/>)
CONGRUENCIAS CON LAS LGAC DEL PROGRAMA:	(<input checked="" type="checkbox"/>)
CONGRUENCIA CON LOS CUERPOS ACADÉMICOS:	(<input checked="" type="checkbox"/>)
CUMPLE CON LAS NORMAS OPERATIVAS:	(<input checked="" type="checkbox"/>)
COINCIDENCIA DEL OBJETIVO CON EL REGISTRO:	(<input checked="" type="checkbox"/>)

Aguascalientes, Ags. a 26 de octubre de 2015

FIRMAS


Dr. Genaro Zalpa Ramírez
CONSEJERO ACADÉMICO DEL ÁREA


Dr. Genaro Zalpa Ramírez
SECRETARIO TÉCNICO DEL POSGRADO


Dr. Luciano Ramírez Hurtado
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN
Y POSGRADO

DEDICATORIA.

A Dios, por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

A mis padres, Leonardo y Lupita, por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

A mi chaparra hermosa, Aurora, por creer en mí y por siempre ser mi apoyo, en las buenas y en las malas. Eres mi inspiración para seguir adelante y alcanzar mis metas, te amo.

A Mis hermanos, Luis y Rocío, por estar conmigo y apoyarme siempre, los quiero mucho.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a ellos.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), por todo el apoyo que me brindó a lo largo del programa doctoral, ya que, sin la beca de esta institución, no hubiera sido posible llevar a cabo este bonito sueño profesional.

Agradezco también a la Universidad Autónoma de Aguascalientes, con la cual siempre estaré en deuda, por todo su apoyo al postularme a la Beca del CONACYT.

Al Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, que me permitió, a través de sus excelentes docentes y administrativos, cursar de la mejor manera, un escalón más en mi vida profesional, en donde tuve infinidad de experiencias y aprendí de los mejores, a ver las diversas situaciones de la vida, desde diferentes perspectivas.

A todos mis tutores, ya que de ellos aprendí a aplicar los conocimientos que adquirí, con la práctica, y a plasmarlos mi trabajo de tesis.

Y por último, el agradecimiento más grande es para mí director de tesis, el Dr. Genaro Zalpa, por su confianza, apoyo y dedicación, ya que sin su ayuda y atinados consejos no hubiera sido posible llevar a buen término mi trabajo de tres años.

Índice general.

Índice de tablas -----	3
Índice de Figuras -----	3
Índice de gráficos -----	4
Resumen -----	6
Abstract -----	7
Introducción -----	8
I. Perspectiva general de la Corrupción -----	11
1.1.- Corrupción en la Agenda Internacional.-----	11
1.2.- Corrupción en América Latina.-----	13
1.3.- Corrupción en México.-----	15
1.4.- Corrupción en Aguascalientes.-----	20
II. Perspectiva teórica -----	23
2.1.- Evolución de las organizaciones.-----	23
2.1.1.- Diferentes tipos de organizaciones.-----	24
2.2.- Cultura.-----	26
2.3.- Cultura Organizacional.-----	33
2.4.- Cultura política y cultura cívica.-----	38
2.5.- Elección Racional-----	41
2.6.- Corrupción.-----	44
2.6.1.- La corrupción, fenómeno complejo.-----	50
2.6.2.- Los distintos escenarios de la corrupción.-----	52
2.6.3.- Tipos de corrupción e impactos de medidas que se podrían realizar.-----	57
III. Planteamiento del Problema -----	63
3.1.- Problemática.-----	67

3.2.- Justificación.....	69
3.3.- Preguntas de Investigación.....	71
3.4.- Objetivos.....	72
3.5.- Delimitación del objeto de estudio.....	72
IV. Modelo de análisis para la corrupción. Una propuesta.....	74
4.1.- Diseño de la investigación.....	74
4.2.- Desarrollo de la Investigación.....	76
4.3.- Tipificación del ambiente.....	83
4.4.- Estructura formal del objeto de estudio.....	91
V. Dificultades metodológicas al trabajar con la corrupción.....	92
5.1.- Medición de la corrupción.	92
5.2.- ¿Por qué medir la corrupción?.....	93
5.3.- Problemática al medir la corrupción.....	94
VI. Corrupción en Aguascalientes, una realidad.....	98
6.1.- Elementos para la corrupción.....	98
6.2.- Resultados de las entrevistas.....	107
6.3.- Resultados de las encuestas.....	125
6.4.- Resultados de la Observación no participante.....	132
VII. Conclusiones.....	137
VIII. Bibliografía	140
IX. Anexos.....	146
Anexo A. Aceptación del artículo dictaminado	146
Anexo B. Carta de presentación	149
Anexo C. Cuestionario a usuarios	150
Anexo D. Guía de observación	153
Anexo E. Guion de entrevista	155
Anexo F. Gráficas de encuestas realizadas	159
Anexo G. Marco Normativo de las Dependencias del Gobierno Municipal de Ags.....	175

Anexo H. Plan de trabajo -----191

Índice de tablas

Tabla 1. Índice de percepción de corrupción en México -----17

Tabla 2. Los distintos escenarios de la corrupción -----52

Tabla 3. Formula de la corrupción -----55

Tabla 4. Tipos de corrupción e impacto -----60

Tabla 5. Modelo analítico -----61

Tabla 6. Modelo analítico -----86

Tabla 7. Barómetro Global de la Corrupción 2013 -----131

Tabla 8. Marco normativo del Municipio de Aguascalientes -----175

Tabla 9. Programa de la Contraloría Municipal -----184

Tabla 10. Plan de trabajo -----191

Índice de figuras.

Figura 1. Organigrama del Gobierno Municipal de Aguascalientes -----75

Figura 2. Organigrama del Gobierno Municipal de Aguascalientes -----177

Figura 3. Organigrama de la Secretaria de Seguridad Pública Municipal -----181

Figura4. Organigrama de La Contraloría Municipal -----186

Figura 5. Organigrama del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno -----190

Índice de gráficas.

Grafica 1. Resultados Nacionales emitidos por Transparencia Mexicana -----19

Grafica 2. Numero de encuestas en Dependencias Municipales -----128

Grafica 3. Razón por la que no se presenta una queja formal -----129

Grafica 4. ¿Para que tramite se pagó el soborno? -----129

Grafica 5. Acciones que se consideran corruptas (2) -----130

Grafica 6. Genero -----159

Grafica 7. Edad -----159

Grafica 8. Escolaridad -----160

Grafica 9. Numero de encuestas -----160

Grafica 10. Principal culpable de la corrupción -----161

Grafica 11. Acciones de Gobierno -----162

Grafica 12. ¿Cómo calificarías a los mexicanos? -----162

Grafica 13. ¿Cómo calificarías a los Aguascalientenses? -----162

Grafica 14. ¿Cómo calificarías a los partidos políticos? -----163

Grafica 15. ¿Cómo calificarías a los políticos? -----163

Grafica 16. ¿Cómo calificarías a los diputados? -----163

Grafica 17. ¿Cómo calificarías a los senadores? -----164

Grafica 18. ¿Cómo calificarías a los hombres? -----164

Grafica 19. ¿Cómo calificarías a las mujeres? -----164

Grafica 20. ¿Cómo calificarías a las empresas privadas? -----165

Grafica 21. ¿Cómo calificarías a la policía? -----165

Grafica 22. ¿Cómo calificarías a los agentes de tránsito? -----165

Grafica 23. ¿Cómo calificarías a los jueces? -----166

Grafica 24. ¿Cómo calificarías a los agentes del Ministerio Publico? -----166

Grafica 25. ¿Cómo calificarías a los soldados? -----166

Grafica 26. ¿Cómo calificarías a los maestros? -----167

Grafica 27 ¿Cómo calificarías a los sacerdotes? -----167

Grafica 28. ¿Cómo te calificarías a ti mismo? -----	167
Grafica 29. ¿Usted o alguien de su hogar pagó una mordida en el último año? -----	168
Grafica 30. ¿Presentó alguna queja formal al respecto? -----	168
Grafica 31. ¿Por qué razón no presentó una queja formal?-----	169
Grafica 32. ¿Para que tramite se pagó el soborno? -----	169
Grafica 33. Acciones que son percibidas como corruptas -----	170
Grafica 34. ¿Cómo fue la atención que recibió el día de hoy? -----	171
Grafica 35. ¿Cómo fue la información que se le proporcionó? -----	171
Grafica 36. ¿Cómo califica las instalaciones? -----	172
Grafica 37. ¿Está satisfecho con el servicio recibido? -----	172
Grafica 38. ¿Observó a algún servidor público aceptando dinero de un ciudadano? -----	173
Grafica 39. Discriminación -----	173
Grafica 40. Principal razón por la que se paga un soborno -----	174

Resumen

El presente trabajo estudia uno de los campos más importantes de la administración pública, que son los gobiernos locales, tanto desde su estructura formal como desde su disposición informal en la vida cotidiana.

En este contexto, el objetivo principal de esta tesis es estudiar la relación hipotética entre la cultura organizacional y la corrupción. La corrupción, lejos de ser únicamente un fenómeno jurídico, económico o penal, es también un fenómeno cultural, por lo que hay que intentar entender a la corrupción como si se tratara de un modo de relacionarse, como un vínculo, o como la formación de sistemas de relaciones sociales con un sentido propio y una lógica particular de acción (Mujica 2009, Zalpa 2013, Bliss y De Shazo 2009). Intento entender si, y cómo, la cultura organizacional dominante en algunas dependencias de un gobierno local estimula o inhibe las prácticas de corrupción.

Analizo la relación entre la cultura organizacional y la corrupción desde el interior, desde las experiencias y la visión de los servidores públicos (los empleados), y desde el exterior, desde las experiencias y la visión de los usuarios (los clientes).

Concluyo que hay elementos personales y culturales que se entretajan para favorecer las prácticas de corrupción. Por una parte la búsqueda de beneficios actuando fuera de las normas, y calculando las posibilidades de no ser castigado, y por la otra el estilo de vida, la manera como acostumbran hacerse las cosas, que es aprendido y aceptado por los miembros de la organización.

La lucha contra la corrupción debe darse desde perspectivas, legales, administrativas y culturales.

Abstract

This work undertakes the study of an important field of public administration, local governments, both from the point of view of their formal structure, and from the point of view of their informal everyday organizational life.

In this context, the main goal of my thesis is to study the hypothetical relationship of the organizational culture of a local government with corruption. I maintain that far from being only a legal, economic or cultural phenomenon, corruption is also cultural. I intend to understand corruption as if it were a way of relating, as a link, or the formation of systems of social relations with a particular meaning and a particular logic of action (Mujica 2009, Zalpa 2013, Bliss and of Shazo 2009). I try to understand whether and how the dominant organizational culture in some local government agencies stimulates or inhibits corruption practices.

I analyze the relationship between organizational culture and corruption from the inside, from the experience and the vision of the public servers (employees), and from the outside, from the experience and the vision of the users (clients).

My conclusion is that there are personal and cultural elements that intertwine to favor corruption practices. On the one hand the search for personal out of the rule benefits combined with a rational calculation of impunity chances, and on the other hand a way of life, the way things use to be done, that is learned and accepted by the members of the organization, and also by the users (clients). So, corruption in public administration has to be fought from legal and, administrative, but also from cultural perspectives.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación analiza el ambiente y las condiciones que propician e incentivan actos de corrupción al interior de las dependencias del Gobierno Municipal de Aguascalientes, además de examinar el por qué los mecanismos (leyes, reglamentos, funcionarios y las mismas dependencias), que deberían inhibir dichos actos o condiciones, no funcionan, a pesar de los esfuerzos que se realizan con la difusión de diversas campañas informativas, con la creación de nuevos reglamentos y sanciones al interior de los municipios, con la creación de nuevos organismos que vigilan el cumplimiento de los mismos, y con una preocupación, indignación y atención más focalizada, de una ciudadanía consternada y harta de tales prácticas.

A lo largo del presente trabajo se observará que las Instituciones, y en este caso el Gobierno Municipal de Aguascalientes, no son las que cometen los actos de corrupción, sino sus integrantes o los mismos usuarios de los diferentes servicios. Personas con intereses propios que interactúan con otras personas, las cuales se aprovechan de algunos resquicios existentes en la legislación, viendo en la realización de ilegal un beneficio personal que supera las pérdidas por el posible castigo que tendrían si fueran atrapados. Es algo a lo que se van acostumbrando, algo que se va haciendo de manera normal, y que la mayoría de las veces, va formando parte de las actividades diarias.

Aunque, como señalamos, las instituciones no son las que comenten dichos actos, sí son las que indirectamente los incentivan, no castigando a los culpables, o castigándolos con sanciones muy suaves, no aplicando correctamente los procedimientos o las leyes, dejando un margen muy amplio en las decisiones que se toman, etcétera. Por lo que se analiza, a partir de diferentes testimonios de trabajadores municipales y de usuarios, que no todo es negro o blanco, o bueno y malo, que la percepción de las actividades ilegales o dudosas, muchas veces son vistos como algo que se necesita hacer para salir adelante, como algo que cualquiera en su lugar haría, y que por lo cual no son merecedores de un castigo, porque siempre se ha hecho así.

El presente trabajo no se enfoca, o no solamente se enfoca, en el factor económico o legal, que es el abordado por la mayoría de los trabajos acerca del tema, sino que abarca también el factor cultural, organizacional, administrativo y político, para tener una referencia más apegada de la realidad que se vive al interior de las Unidades Administrativas del Gobierno Municipal.

En el primer capítulo se proporciona una perspectiva general del fenómeno de la corrupción en distintos espacios y contextos, específicamente, lo que ha sucedido a nivel mundial, qué está pasando en Latinoamérica, hasta llegar al contexto actual en nuestro país y en específico en el municipio de Aguascalientes, que es uno de los que tienen menores índices de corrupción a nivel Nacional.

El segundo capítulo analiza lo que dice la teoría al respecto, con la finalidad de dotar al trabajo de investigación de un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar el problema, mediante la incorporación de conocimientos previos como son las diferentes proposiciones teóricas generales, las teorías específicas, los postulados, los supuestos, categorías y conceptos que servirán de referencia para ordenar los hechos concernientes a la problemática motivo del estudio.

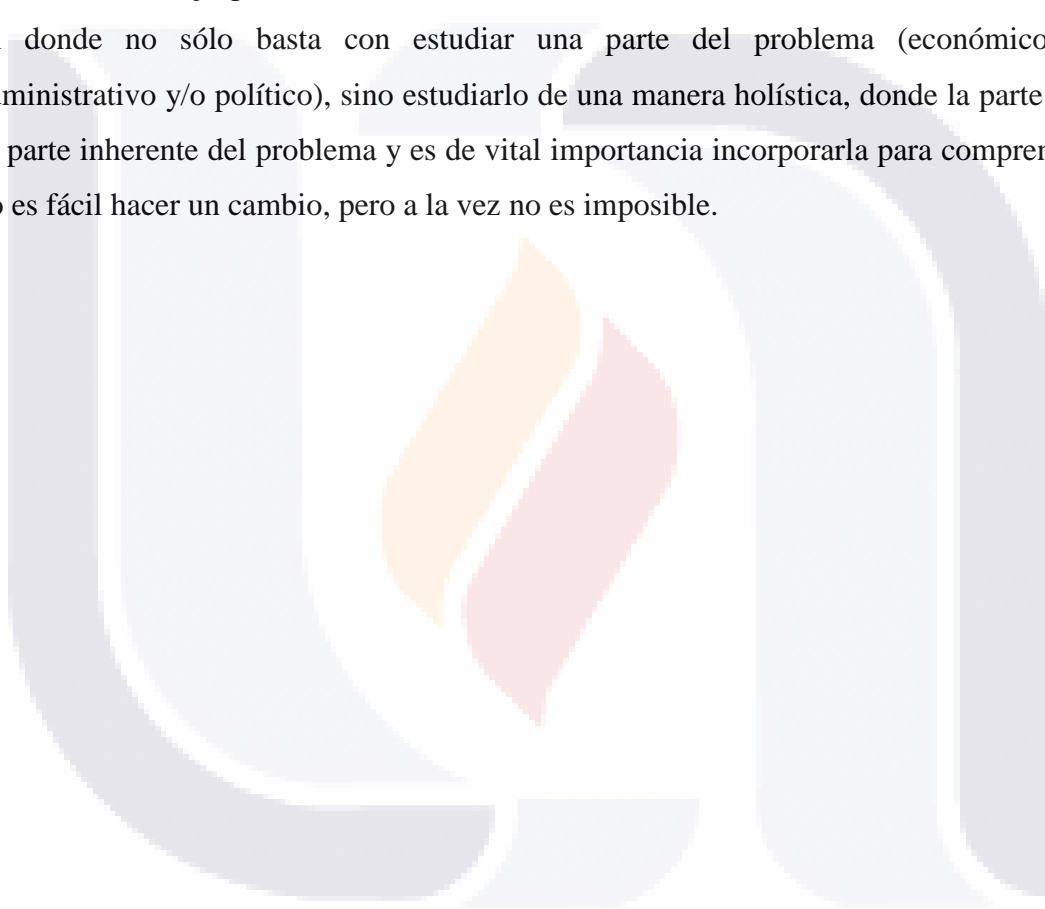
En el tercero se plantea el problema específico del trabajo de investigación, enfocando los objetivos, las preguntas de investigación, la justificación y la respectiva delimitación del objeto de estudio, que en este caso es el Municipio de Aguascalientes.

El tema de la corrupción es un tema muy delicado y difícil de abordar, por lo que el presente trabajo de investigación encontró muchas dificultades y retos para el acceso al campo y por consiguiente, la obtención de la información. Todo lo concerniente a temas de recursos de Gobierno, y lo que es peor, desvío o mal uso de los mismos, es tratado de una manera muy discreta por las autoridades municipales, que se cuidan mucho de qué información compartir, o no compartir, de hasta dónde y a quién le permiten el acceso a la misma, y desde luego, qué tipo de uso puede tener el trabajo que se está realizando. Todo lo anterior es expuesto en los capítulos cuarto y quinto, en los que se explica con detalle el

diseño y desarrollo de la investigación y se mencionan las dificultades metodológicas y prácticas al trabajar con temas de corrupción.

En los dos capítulos finales, sexto y séptimo, se analizan los resultados que arrojaron los diferentes instrumentos, por etapas de la investigación, y como se relaciona con lo expuesto en capítulos anteriores, para finalizar con las conclusiones.

Este trabajo pretende iniciar una reflexión en la forma de estudiar a la corrupción, en donde no sólo basta con estudiar una parte del problema (económico, legal, administrativo y/o político), sino estudiarlo de una manera holística, donde la parte cultural es parte inherente del problema y es de vital importancia incorporarla para comprender que no es fácil hacer un cambio, pero a la vez no es imposible.



I.- Perspectiva General de la Corrupción.

1.1.- Corrupción en la Agenda Internacional.

La corrupción es un problema que se asocia al ámbito político desde hace muchos años. Sin embargo, fue apenas hasta la última década del siglo pasado cuando surgieron diferentes iniciativas para llevar a cabo acciones a nivel internacional para combatirla, tanto en el interior de los países, como de manera globalizada. Estas acciones, de distintas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, desempeñan un papel fundamental para combatir la corrupción.

La organización más visible en temas de combate a la corrupción a nivel mundial es Transparencia Internacional (TI), fundada en 1993; actualmente cuenta con más de 100 capítulos alrededor del mundo. Los capítulos nacionales participan en el diseño de medidas y estrategias para combatir la corrupción en sus países; además, supervisan el apego a acuerdos internacionales. En el ámbito internacional, TI trabaja en conjunción con el Banco Mundial, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y la Organización de Estados Americanos para asegurar el cumplimiento de las convenciones de combate a la corrupción entre Estados. Desde 1995 publica el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) y desde 1999 el Índice de Cohecho (*Bribes Payers Index*, BPI). De esta forma, a partir de 2001, TI publica el Reporte de Corrupción Global en el cual se analizan los éxitos y fracasos de las estrategias contra la corrupción tanto dentro de cada Estado como en el ámbito internacional, y se señalan las áreas críticas para mejorar las campañas de prevención y sanción de la corrupción (<http://www.transparency.org>).

El énfasis del debate sobre la corrupción en la agenda internacional a partir de consideraciones de índole económicas se pone de manifiesto en los índices para medir la corrupción. El IPC de Transparencia Internacional, por ejemplo, es una encuesta entre inversionistas y banqueros calificadores de riesgo de inversión. En el 2011, el IPC de Transparencia Internacional señala que la corrupción continúa afectando “de manera profunda” a varios países del mundo en donde el fenómeno se manifiesta “tanto en el abuso

de los recursos públicos como en la presencia de sobornos o en el hermetismo en la toma de decisiones”. Según el organismo, en todo el mundo las manifestaciones relacionadas con corrupción e inestabilidad económica son una muestra de que los ciudadanos consideran que sus líderes e instituciones públicas no son suficientemente transparentes ni rinden cuentas de manera adecuada. Es por ello que la presidenta de Transparencia Internacional, Huguette Labelle, advirtió en esa misma ocasión, que “este año hemos visto referencias a la corrupción en los reclamos de los manifestantes, tanto de origen rico como pobre. En una Europa golpeada por la crisis de la deuda, y en un mundo árabe que se asoma a una nueva era política, los líderes deben tener en cuenta los reclamos que exigen un gobierno más efectivo”. (<http://www.transparency.org/>).

De acuerdo con los resultados del IPC, dos tercios de los países clasificados obtuvieron una puntuación inferior a cinco, en una escala en la que cero representa la mayor percepción de corrupción, y 10 la menor. Dicho Índice utiliza datos de 17 encuestas que analizan factores como aplicación de leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflictos de interés.

En el ranking mundial de 2011, los países con menor índice de corrupción fueron, en orden, Nueva Zelanda, seguida por Finlandia y Dinamarca, mientras que en los últimos lugares se ubicaron Somalia y Corea del Norte, que fue incluida por primera vez en el reporte.

Por su parte, el Banco Mundial (BM) trabaja desde 1995 en la promoción de políticas encaminadas a combatir el cohecho y la corrupción tanto en las transacciones comerciales internacionales como en el interior de los países. Un instrumento que usa el BM consiste en condicionar la ayuda económica y los préstamos exigiendo un ambiente de transparencia gubernamental. Otras medidas propuestas por el BM son la promoción de reformas en el diseño burocrático con el fin de simplificar los trámites administrativos, la promoción del servicio civil de carrera y el despliegue de campañas nacionales para fomentar la concientización de la ciudadanía y para facilitar los canales de denuncia (Ugalde, 2002).

La Ley de Prácticas Corruptas Internacionales (*Foreign Corrupt Practices Act*) promulgada en 1977 en Estados Unidos es, un precedente en el intento de disminuir los riesgos de inversión en los mercados financieros transnacionales. La intención de los legisladores al promulgarla ha sido y es el de promover un ambiente de transparencia para facilitar la inversión en Estados Unidos y también para promover la inversión de las compañías estadounidenses en el exterior. Esta ley fue la primera en el mundo en penalizar explícitamente el cohecho y el soborno de los servidores públicos extranjeros (Posadas, 1999).

También, en 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) resolvió concentrarse en el tema de la corrupción y el cohecho y se firmó la “Declaración de Principios y Plan de Acción”. En ella se identificó a la corrupción como un obstáculo para el desarrollo económico sustentable pero también para el buen funcionamiento democrático. Esta Convención entró en vigor en 1996 y representa el primer tratado internacional de esta índole (Posadas, 1999).

Además, el Índice de Opacidad de *PriceWaterhouseCoopers* muestra cómo la corrupción es uno de varios factores que aumentan el costo del capital al interior de los Estados. Ese índice contribuye al debate sobre la transparencia económica y comercial pues ofrece una guía respecto a los costos de las prácticas corruptas en algunos países. De acuerdo con esa agencia, la corrupción afecta negativamente la actividad económica y tiende a reducir la inversión extranjera, aumenta los costos de producción para las empresas y empeora las condiciones económicas de los Estados (Posadas, 1999).

1.2.- Corrupción en América Latina y México.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la corrupción generalizada se considera una de las amenazas más graves en el proceso de consolidación democrática en América Latina.

Parker, Berthin, de Michelle, y Mizrahi (2004), señalan que en América Latina varios son los factores que dan origen a la corrupción:

- Sector público que todavía está en transición tras una serie de reformas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficacia a menudo conllevan a incentivos para el abuso del poder.
- Leyes con ambigüedades lo que causa confusión jurídica, y responsabilidades superpuestas y/o duplicadas en diferentes organismos del Gobierno.
- Legislaturas inefectivas.
- Instituciones de supervisión y control débiles.
- Carencia de un sistema judicial efectivo que enjuicie y sancione correcta y oportunamente a funcionarios corruptos.

Debido a condiciones precarias en términos de desarrollo humano, desigualdad y pobreza que caracterizan a América Latina, la región parece necesitar más que nunca resolver sus problemas de institucionalidad y gobernabilidad, ya que a la vista de la comunidad internacional ha sido y sigue siendo percibida como una región de inestabilidad y corrupción, retrasando el flujo de recursos económicos que tanto necesitan los diferentes gobiernos en su lucha contra la pobreza.

Por otra parte, en 2011, Transparencia Internacional, en su reporte anual, también nos muestra la situación de México en comparación con otros países de diferentes regiones o zonas:

- En la región, México ocupa el lugar 20 de 32 evaluados.
- Entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ocupa la posición 34 de igual número de países evaluados.
- Comparado con las naciones que integran el Grupo de los 20 (G-20), México se ubica en el lugar 16 de 19 naciones evaluadas. En este caso el IPC no toma en cuenta a la Unión Europea como bloque para hacer la medición, obteniendo resultados similares a los de Indonesia y Argentina.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Al compararlo con Brasil, India, China y Rusia, el llamado “grupo BRIC”, México ocupa la cuarta posición, seguido de Rusia.

El país latinoamericano mejor ubicado en el IPC es Chile, ya que en la medición global ocupa el lugar 22 con una calificación de 7.2, es decir, está 78 lugares por encima de México.

1.3.- Corrupción en México

Pasando a específicamente a México, según datos arrojados por TI en el 2013, seguimos siendo uno de los países con mayor índice de corrupción al ocupar el lugar 106 de 180 naciones sometidas a revisión por Transparencia Internacional. En 2013, que es la última medición del IPC, México obtuvo una calificación de 3.4, la calificación de México es igual a la del año anterior (2012), y cuatro décimas mayor a la del 2011 (3.0), aunque de acuerdo con Transparencia “no representa un cambio estadísticamente significativo”.

Por otra parte, Transparencia Internacional advierte que casi la mitad de los mexicanos (43%) desconfía de las estrategias de control de la corrupción, y está convencida de que el gobierno no sólo es ineficaz en su combate, sino que directamente auspicia o protege actividades ilícitas.

Según Guerrero Amparán, comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), comenta que a pesar de diferentes factores como la alternancia política, contrapesos institucionales, multiplicación de mecanismos de control, elevación de infracciones, y nuevas leyes de transparencia y acceso a la información, la negligencia y corrupción no han disminuido, por lo que un motor indispensable para lograr un gobierno honesto es una sociedad obstinada, exigente y activa (Guerrero Amparán, 2009).

Rose-Ackerman (2007), asegura que los factores culturales, históricos y sociales son determinantes fundamentales de la corrupción y que éstos pueden explicar el impacto sobre

el crecimiento económico. Pero aunque sean determinantes no quiere decir que el país no pueda cambiar nunca, por el contrario, indica que el cambio debe ser más radical.

Por otra parte, hablando de cifras, en junio de 2006 la Secretaría de la Función Pública (SFP) presentó el “Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas”, con el propósito de medir la actitud y opiniones de los ciudadanos sobre su responsabilidad en el combate a la corrupción, así como recabar su percepción en cuanto al avance del gobierno federal en materia de transparencia y corrupción, evaluar el impacto de las acciones de comunicación y cultura ciudadana para su combate, medir el impacto de las acciones de la SFP y del Gobierno en general para erradicarla.

Como se dijo anteriormente, TI, a partir del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que es el grado que se percibe de la corrupción en el sector público (donde el valor del IPC va de 10, que significa nada de corrupción, a 0, que significa mucha corrupción), el cual combina diferentes estudios de opinión pública y permite hacer comparaciones entre países (La versión de 2010 está basada en 13 diferentes opiniones de expertos y encuestas empresariales en 180 países), arroja los siguientes datos acerca del caso México.

En 2001, primer año que se publica el IPC, México obtiene una calificación de 3.7, la cual es considerablemente baja en la tabla del comparativo internacional, pero paradójicamente, es la evaluación más alta que nuestro país ha obtenido desde que se difunde tal parámetro. En las siguientes versiones, la calificación ha ido disminuyendo, lo mismo que la posición en el ranking internacional, que ha venido aumentando el número países incorporados al IPC. Con valor de 3.1 puntos, el IPC 2010 de México lo coloca en la posición 98; en el continente americano alcanza el lugar 18, de 28 países. Se trata del lugar más bajo a nivel global que nuestra nación ha ocupado en ésta medición desde hace 10 años, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla 1. Índice de Percepción de Corrupción de México.

AÑO	IPC	POSICIÓN EN EL RANKING MUNDIAL DEL IPC DE T I.
2013	34	106
2012	34	105
2011	3.0	100
2010	3.1	98
2009	3.3	89
2008	3.6	72
2007	3.5	72
2006	3.2.	70
2005	3.5	65
2004	3.6	64
2003	3.6	64
2002	3.6	57
2001	3.7	51

Elaboración propia a partir de datos en: Transparencia Internacional, índice de Percepción de la Corrupción 2013(México). www.transparency.org/cpi

TI es la única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, colabora a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. Transparencia Mexicana es el capítulo para México de Transparencia Internacional, la cual es una organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de reformas a las políticas públicas y cambios en las actitudes privadas de los ciudadanos.

De acuerdo a los resultados arrojados en los cinco reportes emitidos por TM, en los años 2000, 2002, 2005, 2007 y 2010, la mayor recurrencia de actos de corrupción (Cohecho

y Soborno), ocurre en la aplicación de Ley de Vialidad y Reglamentos de Tránsito. A lo largo de 10 años de medición, el Índice ha crecido exponencialmente y cada día daña más a la economía de los ciudadanos.

TM reporta que en año 2010, se elevaron los actos de Corrupción a 200 millones, lo que representó 32 mil millones de pesos en “mordidas” cobradas por los agentes de policía y tránsito en todo el país.

De acuerdo a TM, tres son los indicadores nacionales que registran la mayor corrupción en los servicios públicos. Y que son los siguientes:

- A) Evitar una Infracción de Tránsito;
- B) Estacionarse en vía pública controlada por particulares;
- C) Evitar que se lleven o sacar un auto del corralón.

En mayo de 2011, TM dio a conocer los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) 2010. Con ello podemos tener una noción de cuáles son los trámites y servicios que los mexicanos vinculan con la comisión de actos de corrupción, así como los niveles de corrupción de las distintas entidades federativas con respecto a la calificación obtenida.

El INCBG es la primera serie histórica de corrupción en el país y permite valorar los cambios en materia de corrupción en servicios públicos y trámites para los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010 (para finales de 2014 se esperan los resultados del INCBG 2013). El INCBG mide la corrupción que afecta a los hogares y registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares.

Los resultados más relevantes que arrojó el INCBG para 2010 son:

-En 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2007 fueron 197 millones de actos.

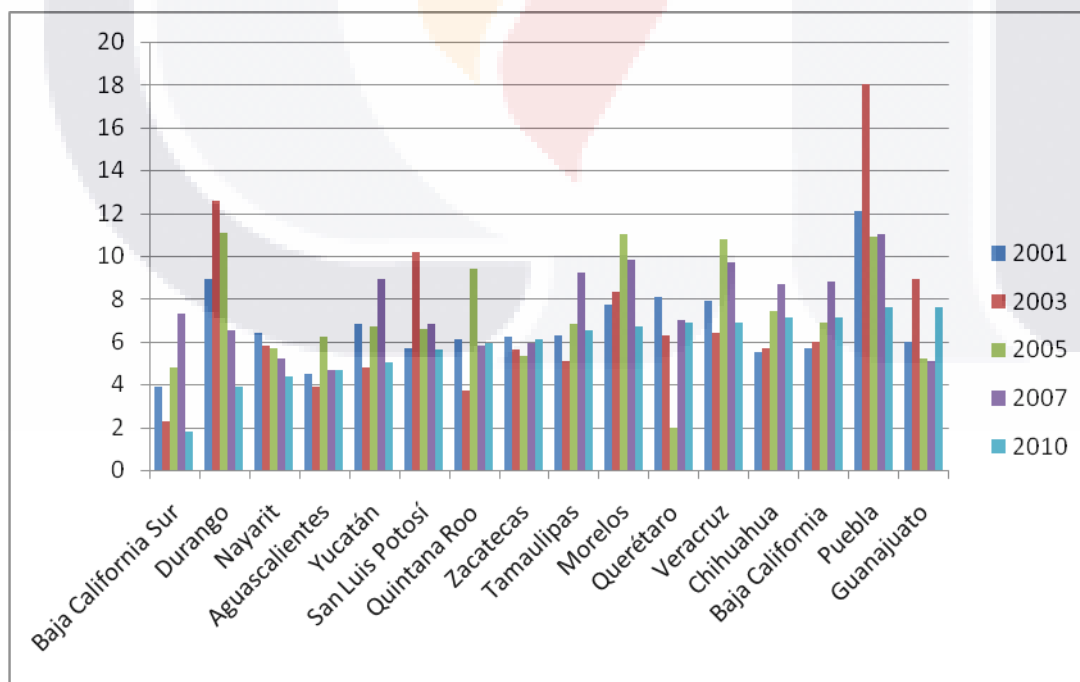
-En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. En 2007 el promedio fue de \$138.00.

-En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro.

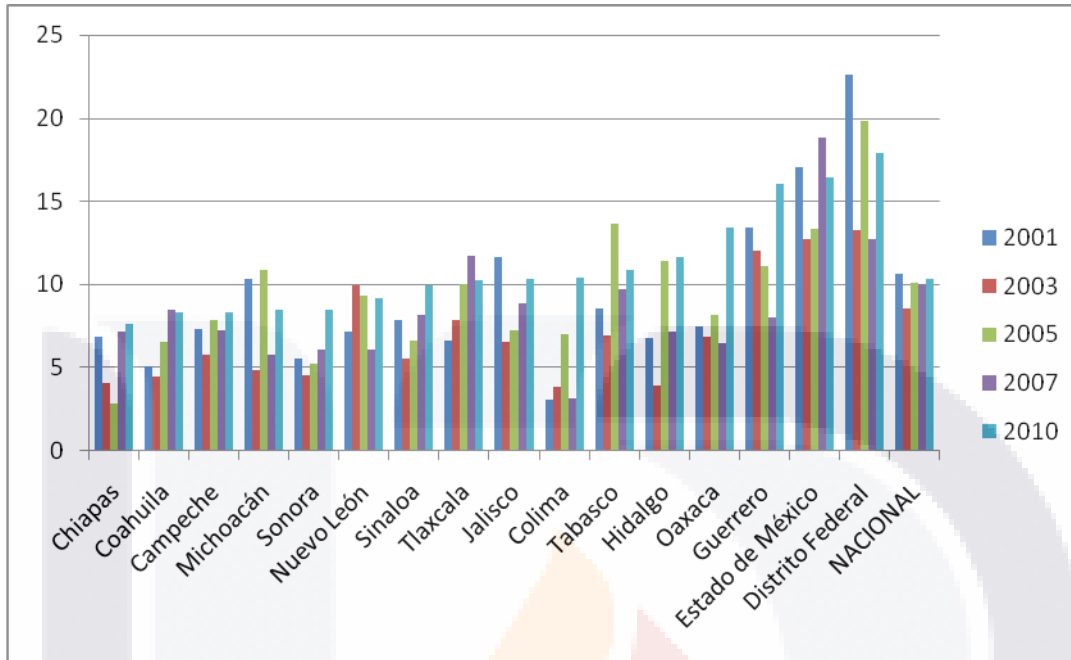
-16 entidades federativas redujeron si frecuencia de corrupción respecto a 2007; en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó.

-De los 35 trámites, 14 redujeron sus niveles de corrupción y 21 trámites empeoran sus niveles de corrupción.

Gráfica 1 y 2. Resultados nacionales emitidos por TM por entidad federativa.



Elaboración propia a partir de datos en: Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>



Elaboración propia a partir de datos en: Transparencia Mexicana, <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>

1.4.- Corrupción en Aguascalientes.

El Estado de Aguascalientes ha estado en los primeros cinco lugares en los cinco diferentes Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que ha realizado TM. Y aunque los resultados han sido muy buenos, en lo que se refiere al tema de corrupción siempre se podrá mejorar.

A través de los resultados de los diferentes INCBG, las mayores debilidades dentro del Estado se encuentran en los servicios de tránsito (evitar infracciones), estacionarse en vía pública pagando a franeleros y evitar que se lleven el coche o sacar un auto del corralón, que son la mayor problemática a nivel nacional, pero también en temas relacionados con la Dirección de Reglamentos Municipal, hoy Dirección de Reglamentación, donde la falta de acercamiento de la autoridad con los dueños de los negocios trae como resultado el incumplimiento con los requisitos de ley indispensables

para operar toda vez que las autoridades municipales no atienden en tiempo y forma las solicitudes.

Los resultados arrojados por INCBG de 2010, para el Estado de Aguascalientes, señalan que los primeros 20 trámites por los que se paga algún tipo de “compensación económica” para realizar, acelerar o evitar un trámite son los siguientes:

Trámite para trabajar o vender en la vía pública.

Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas sociales del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etc.

Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado.

Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.

Realizar un trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.

Realizar un trámite para ingresar a trabajar al Gobierno.

Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios.

Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al registro público de la propiedad.

Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.

Trámite de predial.

Trámite para la conexión de teléfono.

Obtenido agua de la pipa de la delegación o municipio.

Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.

Trámite para obtener la cartilla militar / Exentar el servicio militar.

Recibir correspondencia.

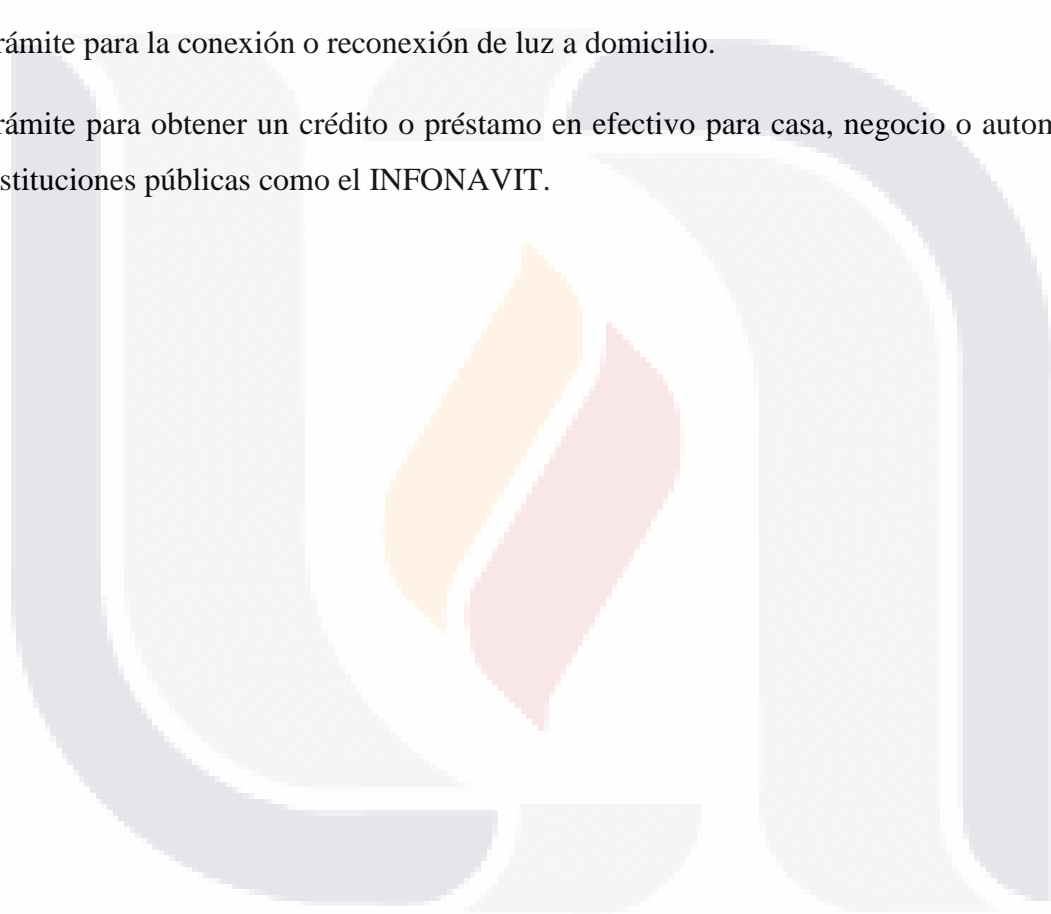
Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.

Trámite para aprobar la verificación vehicular.

Trámite para obtener la licencia para conducir.

Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio.

Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.



II. Perspectiva Teórica.

La perspectiva teórica tiene el objetivo de dar al trabajo de investigación un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar el problema. Por lo que trataremos de integrar al problema, las preguntas y los objetivos de investigación dentro de un ámbito donde éste cobre sentido, incorporando los conocimientos previos como son las diferentes proposiciones teóricas generales, las teorías específicas, los postulados, los supuestos, categorías y conceptos que servirán de referencia para ordenar los hechos concernientes a la problemática motivo del estudio.

Dentro de los temas que conforman la perspectiva teórica se encuentran la evolución de las organizaciones (tipos, características, diferencias y formas de adaptación al cambio y modernización), cultura, cultura organizacional, cultura política y cultura cívica, los diseños institucionales, y por supuesto el apartado de corrupción. Todas las categorías temáticas anteriormente mencionadas, sirven como base para ampliar el horizonte del estudio evitando desviaciones del planteamiento original y nos ayuda a proveer de un marco de referencia para interpretar los resultados del estudio.

2.1.- Evolución de las Organizaciones.

El estudio de las organizaciones desde el punto de vista cultural es relativamente reciente, y es pertinente para los fines de la investigación ya que para entender la cultura de una organización, y cómo actúa ésta dentro de la misma, al interior de la Administración Pública en México, tenemos que empezar entendiendo como han evolucionado las organizaciones a través del tiempo hasta llegar a nuestros días, en donde las Organizaciones Públicas están enfrentado este cambio de una manera diferente al resto, ya que la vida del ser humano en sociedad basa sus relaciones en organizaciones, para así interactuar con el resto de la población.

2.1.1. Diferentes tipos de organizaciones.

Según Perrow (1984), no se puede definir o no vamos a encontrar únicamente a un solo tipo de organización en la sociedad donde nos desenvolvemos, ya que hay organizaciones de diferentes tamaños, estructuras, procesos, contextos y enfocadas a distintos mercados o ambientes, y cada una de éstas tiene diferentes interacciones en el medio en el que se desenvuelven, por lo que no es posible generalizar este concepto, lo que se puede hacer es identificar varias características o variables con las que se tendría que contar para que se pueda clasificar en el rango de organización, por lo que toma la definición de (Hall, 1996: 33), dentro del texto de (De la Rosa y Contreras, 2007) para diferenciar a los grupos de personas que forman parte de una organización.

Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad. (Hall, 1996:33)

Aunada a las características de la definición anterior de organización, Chiavenato (2006), nos explica que las organizaciones son extremadamente heterogéneas y diversas, cuyo tamaño, características, estructuras y objetivos son diferentes. Por lo que nos explica los tres principales tipos de organizaciones, clasificados según sus objetivos, estructura y características principales, con la finalidad de brindar un panorama amplio, ordenado y comprensible acerca las organizaciones.

1) Organizaciones según sus fines, es decir, según el principal motivo que tienen para realizar sus actividades. Estas se dividen en: Organizaciones con fines de lucro las cuales tienen como finalidad el de generar una determinada ganancia o utilidad para su(s) propietario(s) y/o accionistas; y Organizaciones sin fines de lucro, las cuales se caracterizan

por tener como fin cumplir un determinado rol o función en la sociedad sin pretender una ganancia o utilidad por ello.

2) Organizaciones según su formalidad, dicho en otras palabras, según tengan o no estructuras y sistemas oficiales y definidos para la toma de decisiones, la comunicación y el control. Estas se dividen en:

-Organizaciones Formales: Este tipo de organizaciones se caracteriza por tener estructuras y sistemas oficiales y definidos para la toma de decisiones, la comunicación y el control. El uso de tales mecanismos hace posible definir de manera explícita dónde y cómo se separan personas y actividades y cómo se reúnen de nuevo.

-Organizaciones Informales: Este tipo de organizaciones consiste en medios no oficiales pero que influyen en la comunicación, la toma de decisiones y el control que son parte de la forma habitual de hacer las cosas en una organización. Según Hitt, Black y Porter (2006), aunque prácticamente todas las organizaciones tienen cierto nivel de formalización, también todas las organizaciones, incluso las más formales, tienen un cierto grado de informalización.

Según Chiavenato, la organización formal comprende estructura organizacional, directrices, normas y reglamentos de la organización, rutinas y procedimientos, en fin, todos los aspectos que expresan cómo la organización pretende que sean las relaciones entre los órganos, cargos y ocupantes, con la finalidad de que sus objetivos sean alcanzados y su equilibrio interno sea mantenido. Este tipo de organizaciones, pueden a su vez, tener uno o más de los siguientes tipos de organización: Organización Lineal, Organización Funcional, Organización Línea-Staff, y Comités.

3) Organizaciones según su grado de centralización, es decir, según la medida en que la autoridad se delega. Se dividen en: Organizaciones Centralizadas y Organizaciones Descentralizadas.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es necesario señalar que una misma organización puede tener las características de dos o tres tipos de organizaciones al mismo tiempo; lo cual da a conocer sus fines, estructura y características principales.

2.2.- Cultura.

Esta parte del trabajo se dedica a la elaboración de la propuesta de un concepto de cultura desde las perspectivas de los estudios antropológicos y sociológicos, como desde la perspectiva de los estudios de cultura organizacional, con el único fin de proponer una concepción de cultura que pueda ser útil para el presente trabajo de investigación.

Para Zalpa (2011), éste término ha tenido diversas acepciones a lo largo de la historia, pero es en el seno de las Ciencias Sociales donde adquiere su mayor significado. Desde su origen etimológico hasta sus significados actuales, este complejo vocablo ha recorrido un largo camino. La palabra "cultura" proviene del latín *cultus*, participio de *colere* que significa cultivar, cuidar del campo o del ganado. Hacia el siglo XIII, el vocablo se utilizaba para designar una parcela cultivada. Posteriormente su significado deriva de referirse a un estado a designar una acción: cultivar la tierra o cuidar el ganado. Pero es también a partir de este momento cuando empiezan a surgir divergencias a la hora de emplear este término. Así, mientras que en el contexto de la Ilustración comienza a utilizarse el término cultura como sinónimo de civilización, asimilando este concepto con el progreso, en el siglo XX, la "cultura" surgió como un concepto central de la antropología, abarcando todos los fenómenos humanos que no son el total resultado de la genética. Específicamente, el término "cultura" en la antropología americana tiene dos significados: la evolucionada capacidad humana de clasificar y representar las experiencias con símbolos y actuar de forma imaginativa y creativa; y las distintas maneras en que la gente vive en diferentes partes del mundo, clasificando y representando sus experiencias y actuando creativamente. Después de la Segunda Guerra Mundial, el término se volvió importante, aunque con diferentes significados, en otras disciplinas como estudios culturales, psicología organizacional, sociología de la cultura y estudios gerenciales.

Como ocurre con cualquier realidad relativa al ser humano, la complejidad de la cultura, su misma definición y los campos que abarca han sido objeto de estudio y controversia desde hace más de un siglo, principalmente en el ámbito de las Ciencias Sociales. Las primeras acepciones de este término en las Ciencias Sociales se producen a mediados del siglo XIX, fundamentalmente dentro del campo de la Filosofía, la Sociología y la Antropología.

Tanto el concepto de cultura, como el de corrupción, son conceptos polisémicos, que a lo largo de la historia, han ido evolucionando y teniendo diferentes significados, dependiendo del lugar y el espacio temporal en el que fueron surgiendo. Como prueba de lo anterior, tan sólo, Kroeber y Kluckhohn (1963), compilaron una lista de 164 definiciones de "cultura", por lo que al igual que el concepto de corrupción, el término de cultura tiene que adecuarse al trabajo que se está realizando.

Zalpa (2011) nos dice, que en los últimos años se ha puesto de moda el uso de la palabra "cultura" como un exponente de expresiones que se usan en los más diversos contextos y con significados que, la mayoría de las veces no se especifican. Se habla por ejemplo de la cultura del agua, cultura de la equidad, cultura de la vida y/o de la muerte, etcétera, pero en ninguno de éstos casos y de muchos otros, está claro que es lo que se quiere decir cuando se emplea dicha palabra, y tampoco están claras las ventajas de emplear ésta palabra en lugar de otras que se habrían podido utilizar en su lugar como: comportamientos, costumbres, creencias, hábitos, etcétera. En suma, se puede decir de la palabra "cultura" lo que hace tiempo decía Kroeber (1948), de la palabra "estructura" cuando ésta se puso de moda: que su uso no añade nada especial a lo que queremos decir cuando la empleamos en lugar de otras, pero suena bien y decirla produce un agradable cosquilleo en la garganta, por lo que todos nos apresuramos a emplearla.

Para Zalpa (2011), en el terreno de las ciencias sociales el término cultura se usa en tres contextos diferentes. El primero se asemeja mucho al uso del lenguaje común, pues se utiliza sin especificar su significado. El segundo es aquel en el que se usan definiciones descriptivas del término, es decir, aquellas en las que sí se especifica su sentido, o los

fenómenos a los que se refiere, pero el término no es central en la teoría que se utiliza, de tal manera que podrían utilizarse otros términos, sin que ello implicara una modificación en la teoría. En el tercer contexto, se utiliza como un concepto cuya definición se relaciona de tal manera con la teoría que no puede modificarse sin que también la teoría se modifique. En éste caso no se habla de un término o de un concepto aislado, sino de una teoría de la cultura en la que el concepto adquiere un sentido específico.

En la actualidad, en el uso cotidiano, la palabra "cultura" se emplea para dos conceptos diferentes: el primero, es la excelencia en el gusto por las bellas artes y las humanidades, también conocida como alta cultura. El segundo, son los conjuntos de saberes, creencias y pautas de conducta de un grupo social, incluyendo los medios materiales que usan sus miembros para comunicarse entre sí y resolver sus necesidades de todo tipo.

En las ciencias sociales fue la Antropología Cultural la que finalmente se encargó del estudio de la cultura. Llamada preferentemente Antropología Social en los círculos académicos británicos, Antropología Cultural en la escuela norteamericana y Etnología en la francesa, para algunos autores estos términos solo son distintas maneras de nombrar una misma disciplina, mientras otros establecen diferencias entre ellos. Así, la Antropología Social centraría su estudio fundamentalmente en las estructuras sociales, la Antropología Cultural en los rasgos y pautas culturales de las distintas comunidades comparando sus diferencias y la Etnología basaría su investigación en el estudio de pueblos distantes y, técnicamente, menos desarrollados, siguiendo un método comparativo semejante al de la Antropología Cultural.

Dentro de la Antropología Cultural, la corriente de pensamiento Evolucionista, afirmaba que la cultura se desarrollaba de manera uniforme. Según éste modelo antropológico, todas las culturas y sociedades se rigen por unas mismas leyes históricas que determinan su evolución. Tylor fue su representante, y afirmaba que toda cultura evoluciona de simple a compleja y que todas las sociedades pasan por tres grandes etapas: salvajismo, barbarie y civilización. Por lo que la cultura sigue un desarrollo lineal y

progresivo, pero muchas sociedades se detienen en su desarrollo cultural y se atrasan respecto a otros pueblos; además, los rasgos culturales de una etapa nunca desaparecen totalmente, sino que en las sociedades más avanzadas siempre se encontrarán vestigios o huellas de etapas anteriores. También creía que existía una mentalidad colectiva común que propiciaba que sociedades muy distintas y distantes encontraran las mismas o similares soluciones a problemas de adaptación al medio. En 1871, Tylor definió la cultura como “el todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, la ley, las costumbres y todas las otras capacidades y los hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad”.

Por otra parte, la corriente de pensamiento Particularista, criticó abiertamente la idea de que la cultura humana se rige por leyes universales. Se centró en la enorme complejidad de las variaciones culturales para afirmar que era prematuro suponer la existencia de leyes sociales. Consideraba además, sin base científica, la afirmación evolucionista de que todas las culturas son similares debido a la unidad de la mente humana. Por lo que por oposición al evolucionismo, sostenía que las diferencias entre las distintas sociedades y culturas son el resultado de sus particulares condiciones históricas, sociales y geográficas, y es imposible explicar las semejanzas y diferencias culturales mediante un conjunto de etapas idénticas que cada pueblo recorre a medida que se desarrolla. Para Boas (1964), por tanto, fue imposible explicar las culturas mediante un esquema evolutivo universalmente válido. Por ello sugería que la antropología debía estudiar características culturales aisladas o particulares en un contexto histórico determinado. El núcleo de su propuesta radicaba en su inclinación a considerar la cultura como un fenómeno plural. En otras palabras, más que hablar de cultura, Boas hablaba de *culturas*.

Malinowski (1974), adscrito a la corriente de pensamiento Funcionalista, parte del supuesto de que la función de los elementos de una cultura siempre es la de satisfacer alguna necesidad básica como la alimentación, la producción de bienes, el descanso, la reproducción, la seguridad física, etcétera. Estas necesidades son el origen de otras necesidades derivadas que también deben ser satisfechas. Así, la alimentación genera

cooperación para el cultivo, y la reproducción origina las normas de aproximación sexual. La sociedad después crea las instituciones y formas de organización adecuadas para solucionar ambos tipos de necesidades, como la economía o la familia. El cambio cultural se produce precisamente cuando una institución deja de cumplir con su finalidad y se convierte en disfuncional. Por lo que una vez que hayamos explicado a fondo la función social de una institución, habremos conocido científicamente todo lo que es posible conocer.

Esta perspectiva ha sido desarrollada tanto en antropología como en sociología aunque, sin duda, sus primeras características fueron delineadas involuntariamente por Durkheim (1985), ya que plantea que la sociedad está compuesta por entidades que tienen una función específica, integradas en un sistema análogo al de los seres vivos, donde cada órgano está especializado en el cumplimiento de una función vital. Del mismo modo en que los órganos de un cuerpo son susceptibles a la enfermedad, las instituciones y costumbres, las creencias y las relaciones sociales también pueden caer en un estado de anomia. Durkheim y sus seguidores, sin embargo, no se ocupan exclusiva ni principalmente de la cultura como objeto de estudio, sino de “hechos sociales”. A pesar de esto, sus propuestas analíticas fueron retomadas por autores de la antropología social británica y la sociología de la cultura de Estados Unidos.

Posteriormente, Malinowski retomó tanto la descripción de cultura de Tylor como algunos de los planteamientos de Durkheim relativos a la función social. Para Malinowski, la cultura podía ser entendida como una realidad que debía estudiarse como tal (en sus propios términos). En la categoría de cultura incluía artefactos, bienes, procesos técnicos, ideas, hábitos y valores heredados (Thompson, 2002). También consideraba que la estructura social podía ser entendida análogamente a los organismos vivos pero, a diferencia de Durkheim, Malinowski tenía una tendencia más holística. Malinowski creía que todos los elementos de la cultura poseían una función que les daba sentido y hacía posible su existencia. Pero esta función no era dada únicamente por lo social, sino por la historia del grupo y el entorno geográfico, entre muchos otros elementos.

Años más tarde, Radcliffe-Brown, retomaría algunas de las propuestas de Malinowski, y muy especialmente las que se referían a la función social. Por otra parte, rechazaba que el campo de análisis de la antropología fuera la cultura, más bien se encargaba del estudio de la estructura social, un entramado de relaciones entre las personas de un grupo. Sin embargo, también analizó aquellas categorías que habían sido descritas con anterioridad por Malinowski y Tylor, siguiendo siempre el principio del análisis científico de la sociedad.

Mientras que las corrientes antes expuestas se centraban en el conocimiento de los hechos sociales y culturales, el estructuralismo investiga el fundamento último de ambos. Pretende conocer las estructuras profundas y universales que explican los principales rasgos, complejos e instituciones culturales.

Saussure (1878) quien propuso que la lengua es un sistema de signos, es donde tiene su origen esta corriente estructuralista, donde Lévi-Strauss (1968) habría de retomar este concepto para el estudio de los hechos de interés antropológico, entre los que la cultura era sólo uno más. De acuerdo con Lévi-Strauss, la cultura es básicamente un sistema de signos producidos por la actividad simbólica de la mente humana. En resumen, se puede decir que en la teoría estructuralista, la cultura es un mensaje que puede ser decodificado tanto en sus contenidos, como en sus reglas. El mensaje de la cultura habla de la concepción del grupo social que la crea, habla de sus relaciones internas y externas. En *El pensamiento salvaje* (1962), Lévi-Strauss apunta que todos los símbolos y signos de que está hecha la cultura son productos de la misma capacidad simbólica que poseen todas las mentes humanas. Esta capacidad, básicamente consiste en la clasificación de las cosas del mundo en grupos, a los que se atribuyen ciertas cargas semánticas. No existe grupo de símbolos o signos (campo semántico) que no tenga uno complementario.

La aplicación del método de la lingüística estructural a la antropología lleva a Levi-Strauss a afirmar que la antropología cultural actual se ocupa sobre todo de estudiar las manifestaciones particulares de las culturas y señalar las semejanzas y diferencias observables entre sus elementos constitutivos.

La antropología estructural de Levi-Strauss se funda en la suposición filosófica de que más allá de las normas de cultura o de organización social que varían de unos pueblos a otros, hay unas estructuras compartidas e idénticas que tienen su origen en la organización psicológica, lógica y epistemológica de la mente humana. Es más bien una explicación filosófica y psicológica que propiamente sociológica.

Por otra parte, Bourdieu (1979), comenta que el sentido *corriente* o *vulgar* de la noción de cultura es aquella que se refiere al cúmulo de conocimientos, símbolos, hábitos y conductas específicas del tipo científico, artístico, literario, etcétera. En esta dimensión la cultura funciona como mecanismo de oposición y distinción entre sujetos: se construyen las identidades “cultas” y las “incultas”. Se trata de una cultura cosificada que puede ser adquirida, desechada, acumulada, conservada, incrementada. En esta dimensión de la cultura son los medios masivos de comunicación y las industrias culturales quienes se encargan de la difusión de los elementos culturales en boga, y son las élites culturales quienes determinan los elementos culturales que constituirán la “alta cultura”. El sentido sociológico de la cultura es aquel que corresponde al “conjunto de valores, normas y prácticas adquiridas y compartidas por una pluralidad de personas”. Esta definición abandona la determinación antropológica del binomio naturaleza/cultura. Esta definición sociológica de cultura engloba diferentes acepciones, desde los correspondientes a los llamados bienes culturales, como las prácticas sociales de colectivos o grupos sociales que comparten rasgos culturales en común.

Bourdieu, aunque no lo reconoció explícitamente, comparte la postura marxista de la hegemonía de las élites en la imposición de los patrones y símbolos culturales en las sociedades. En este sentido, a lo largo de su trabajo encontramos con insistencia llamados de atención a la lucha simbólica entre las clases por la imposición de sus valores culturales. La cultura dominante supone un trabajo arduo de legitimación de sus valores para que puedan ser apropiados por las culturas subalternas, lo que permite la reproducción de la cultura elite.

En cualquier caso, podríamos afirmar que todas estas tendencias han tenido y tienen en común, como finalidad primordial, la inquietud de analizar los misterios de la compleja naturaleza social del hombre y sus múltiples manifestaciones. Difieren en el camino a tomar para conseguirlo. No hay que olvidar que el antropólogo, como cualquier ser humano, también pertenece a una determinada cultura que modela su pensamiento y sus inquietudes. Por lo que es posible que llegar a una conclusión absoluta en esta materia sea imposible, pero también es cierto que el debate y las discrepancias enriquecen el conocimiento. La variedad de aportaciones, a lo largo de este siglo y medio por parte de los antropólogos de las distintas tendencias, ha permitido una mayor aproximación a la esencia de ese a veces gran desconocido, el ser humano, y a su creación, la cultura.

Para finalizar, se toma la siguiente definición y concepción de cultura, tomada de Zalpa (2011): “la cultura se define como la significación social de la realidad”, donde se enfatiza el elemento social en dos sentidos: la significación es un fenómeno social, y la significación mediada por la creencia, constituye la realidad y tiene efectos en la actuación de los actores sociales, donde la concepción de cultura se ubica en una teoría general de la acción social que, como un mapa, posibilita teorizar las estructuras, las prácticas, y su relación mediada por los conceptos de *habitus* y de *estrategias*, de tal manera que sea posible pensar el efecto de las estructuras sobre las prácticas de una manera no voluntarista. Éste mapa teórico posibilita también pensar tanto el cambio como la reproducción social.

2.3- Cultura Organizacional.

Los aspectos culturales no son nuevos en la investigación sobre las organizaciones, ya que se han realizado cuantiosos estudios descriptivos y explicativos sobre la cultura organizacional. Durante los años setenta, surgió la cultura organizacional como un tema de gran importancia para los estudiosos de las organizaciones (Zalpa, 2002). En un principio esta labor correspondió a sociólogos que se interesaron por desarrollar este campo del conocimiento hasta entonces poco recurrente. Uno de los principales promotores de este movimiento fue Gareth Morgan (1997), quien supo interpretar la vida organizacional por

medio de un método muy novedoso que se basó en el uso de metáforas que permiten comprender de forma distinta a las organizaciones. Al emplear metáforas se desnuda la realidad acerca de la significación de la realidad que se da en la empresa, al expresar limpiamente la ideología y creencias de los trabajadores de la organización.

Para Morgan (1997), el entendimiento de los aspectos intangibles de las organizaciones como lo son las significaciones que se les dan sentido a la realidad ocupa un papel fundamental en la interpretación de la cultura organizacional:

El impacto de comprender las organizaciones como culturas radica, sobre todo, en dos aspectos: dirige la atención al significado simbólico, e incluso mágico, de muchos de los aspectos más racionales de la vida de la organización (y muestra) que la organización descansa en sistemas de significados compartidos y en esquemas interpretativos que crean y recrean significados (Morgan, 1997).

Hoy en día, la relación entre la sociedad y la organización es muy compleja, por lo que según Montaña (2005) surge el movimiento de la cultura organizacional, el cual destaca una amplia determinación colectiva del comportamiento en las organizaciones, aunque ésta no está exenta de limitaciones, parece ser la referencia más adecuada para el análisis de la institución y la cultura, ya que la recuperación del ámbito organizacional requiere un pensamiento que logre unir y matizar las predeterminaciones radicales que provienen tanto de lo individual como de lo colectivo. El traslado del concepto social de cultura al ámbito organizacional permite analizar la relación entre organización y sociedad, en términos de eficiencia, democracia y justicia.

La eficiencia y el éxito de una organización no se determinan solo por las habilidades y motivaciones de los empleados y gerentes, tampoco se mide únicamente por el nivel de trabajo de los grupos y los equipos, aunque tanto los procesos individuales como los de grupo son fundamentales para el éxito organizacional. Es debido a esta situación que es indispensable estudiar la cultura organizacional de las empresas y/o organizaciones, por lo que se presentan las siguientes definiciones de cultura organizacional señaladas por diversos autores:

La cultura organizacional es lo que los empleados perciben, y cómo esta percepción crearía un determinado patrón de creencias, valores y expectativas que, potencialmente, podría influir en los comportamientos, prácticas y normas de las organizaciones, entre las cuales se encuentran los incentivos para la corrupción. Edgar Schein (1992) definió la cultura organizacional como: un patrón de premisas básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un determinado grupo conforme aprende a enfrentar los problemas de adaptación externa e integración interna que ha funcionado lo bastante bien para considerarlo válido y por lo tanto para transmitirlo a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir esos problemas. (Ivancevich, 2006).

Según Schein (1985), el concepto de cultura organizacional se relaciona con los niveles más profundos de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización, las cuales operan inconscientemente y definen la visión que dicha organización tiene de sí misma y de su entorno.

La cultura organizacional, comenta Hellriegel (1998), es aquella que representa un patrón complejo de creencias, expectativas, ideas, valores, actitudes y conductas compartidas por los integrantes de una organización.

En los estudios organizacionales, el concepto cultura se usa, generalmente, en cuatro formas diferentes. La primera se refiere a los problemas de manejar compañías de producción o de servicios, distribuidas por el mundo y ubicadas en diferentes culturas nacionales. La segunda se usa cuando la gerencia está tratando de integrar gente de etnias diferentes, dentro de un solo equipo de trabajo en una planta. La tercera puede significar los conceptos, actitudes y valores informales de un equipo de trabajo. Y la cuarta se refiere a los valores y prácticas organizacionales formales impuestos por la dirección, como un adhesivo para mantener la fuerza de trabajo como equipo (Wright, 1994).

Por las definiciones anteriores se puede describir a la cultura organizacional como el conjunto de patrones que engloban el comportamiento de los empleados dentro de la organización y la hacen diferente a las demás, donde se pone de manifiesto sus creencias, valores, ceremonias, rituales e incluso el lenguaje entre otros.

Las organizaciones se caracterizan por tener culturas corporativas específicas, según explica Chiavenato (2009). El primer paso para conocer una organización es conocer su cultura. La forma en que interactúan las personas, las actitudes predominantes, los supuestos subyacentes, las aspiraciones y los asuntos relevantes de las interacciones humanas forman parte de la cultura de la organización.

La cultura organizacional, como la mayoría de los conceptos sociales, no es algo palpable. Solo puede observarse en razón de sus efectos y consecuencias. En este sentido Chiavenato (2009) señala que es parecida a un iceberg. En la parte superior, la que está por encima del nivel de agua, están los aspectos visibles y superficiales de las organizaciones, los cuales se derivan de su cultura. En la parte sumergida están los aspectos invisibles y profundos, los cuales son más difíciles de observar o percibir, manifestaciones psicológicas y sociológicas.

Por su parte, Robbins (1998) menciona que el concepto de cultura organizacional se refiere a la forma en que los empleados perciben las características de la cultura organizacional, y no al hecho de que estas les agraden o desagraden. Es decir, es un concepto descriptivo, lo cual resulta muy importante porque es lo que marca la diferencia entre este concepto y el de satisfacción laboral. Es posible que toda organización se adhiera a ciertos valores básicos de la sociedad que lo rodea, lo que no impide variaciones considerables cuando se trata de valores menos fundamentales. Tal vez, la organización encuentre su razón de ser y su justificación en un subconjunto de valores sociales; en una sociedad pluralista coexisten varios sistemas de valores pacíficamente y permiten a las empresas construir su legitimidad sobre bases diferentes. Es posible, finalmente, que la calidad de su organización se comprometa con sus propios objetivos y su sistema de valores, y su cultura busque garantizar la supervivencia negociando un apoyo para sus fines entre grupos influyentes de la sociedad que la rodea (Abravanel y Villamizar Herrera, 1992).

A través del conjunto de creencias y valores compartidos, la cultura existe a un alto nivel de abstracción y se caracteriza porque condiciona el comportamiento de la

organización, haciendo racional muchas actitudes que unen a la gente, condicionando su modo de pensar, sentir y actuar.

Para Ritter (2008), la cultura organizacional cumple varias funciones:

- 1.- Define los límites entre una organización y otra.
- 2.- Transmite un sentido de identidad a sus miembros.
- 3.- Facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses del individuo.
- 4.- Incrementa la estabilidad del sistema social. La cultura es un vínculo social que ayuda a mantener unida la organización al proporcionar normas adecuadas de lo que deben hacer o decir los empleados.
- 5.- Es un mecanismo que controla y da sentido a todo, guiando y modelando las actitudes y el comportamiento de los integrantes de la organización.

Culturas y subculturas.

Ott (1989) afirma “como en todas las culturas, todos los hechos, las verdades, las realidades, las creencias y los valores son lo que los miembros de las organizaciones acuerdan que son. Son percepciones”; por lo que la percepción es algo necesario de precisar, ya que incluso en una misma empresa como en una misma sociedad ésta puede diversificarse por lo que no se puede hablar de una sola cultura organizacional, sino de varias.

Para Ritter (2008), las culturas reflejan supuestos o suposiciones que la organización ha desarrollado y finalmente los ha convertido en actividades que al repetirse durante años, se han ido transformando en normas de conducta y expectativa respecto de aquello que es legítimo o aquello que no lo es. En este sentido la cultura representa una percepción común por parte de los miembros de una organización, un sistema de

significados compartidos, motivo por el cual los individuos con diferente formación o distintos niveles dentro de una organización tienden a describir la cultura de la misma en términos semejantes. Reconocer que la cultura organizacional tiene propiedades comunes no significa que no puedan existir subculturas dentro de una cultura determinada. La mayor parte de las grandes organizaciones tiene una cultura dominante y muchas subculturas. La cultura dominante expresa los valores básicos que comparte la mayoría. Las subculturas tienden a desarrollarse en las grandes organizaciones para reflejar problemas, situaciones o experiencias comunes de los integrantes y suelen definirse por el nombre de los departamentos o por su ubicación geográfica.

2.4.- Cultura Política y Cultura Cívica.

Almond lanzó el tema de Cultura Política hace 50 años y, desde entonces, circula una gran cantidad de definiciones, usos y funciones dentro de los intereses de científicos políticos y en diversas disciplinas en las ciencias sociales (Lane, 1992). La cultura política ha fungido como un escudo que alberga percepciones, creencias, y valores concernientes con todo lo que sea político.

Al respecto, Lane realizó un análisis de todos estos temas y definiciones encontrando que la cultura política ha sido considerada desde un complemento de economía política hasta una forma de teoría crítica. Así, también ha sido tomada como una definición de justicia, y se ha empleado como sinónimo de “psicología política”, “religión cívica”, “valores políticos”, “valores democráticos”, “ideología”, entre muchas otras definiciones. Todo esto debido a que el concepto es muy flexible y fácilmente se adapta a cualquier área de estudio social, ya que todo lo que somos es cultura, de la misma manera que todas nuestras relaciones son política.

Solano Rocha (2005) comenta que, al hablar de cultura, es casi imposible no abordar tres temas que aunque entrelazados, son clave: subjetividad, interpretación del significado, y construcción social del conocimiento; y es que en realidad, de eso se trata la

cultura. Las ciencias sociales tienen como objeto de estudio a lo más complejo que se puede encontrar: el ser humano. Es por eso que el tema resulta por momentos complicado y abstracto. Los seres humanos tratan de justificar su existencia en el mundo y darle sentido a su vida.

Por otra parte, García Jurado (2006) comenta que, independientemente de lo desafortunado de la selección de países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Italia, y México, durante 1959 y 1960), *The civic culture* se convirtió en una de las grandes aportaciones a la ciencia política en el siglo XX. Uno de sus mayores méritos es explicar, sistematizar y aplicar una teoría de la cultura política que contribuya al esclarecimiento de los procesos políticos, labor que a pesar de venirse realizando con anterioridad, no había recibido todavía un tratamiento similar al que le dieron Almond y Verba.

Como lo resumiría claramente después Almond, la teoría de la cultura política que sustenta al estudio consta de cuatro elementos básicos:

1. La cultura política es el campo de orientaciones subjetivas hacia la política de una determinada población nacional, o bien, de un segmento de ella.
2. La cultura política tiene componentes cognitivos, afectivos y evaluativos (que incluyen conocimientos y creencias sobre la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con ciertos valores políticos).
3. El contenido de la cultura política es el resultado de la socialización infantil, la educación, la exposición a los medios de comunicación y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico.
4. La cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental; la constriñe, ciertamente, pero no la determina. Las vinculaciones causales entre cultura y estructura y desempeño van en los dos sentidos.

A continuación se encuentran algunas definiciones hechas por diferentes autores tanto de Cultura Política, como de Cultura Cívica:

Cultura política.

- Orientaciones políticas; actitudes hacia el sistema político y sus partes, y actitudes hacia el sistema mismo. Es el patrón formado por la distribución social de estas actitudes (Almond y Verba).
- Conjunto de cogniciones, percepciones, evaluaciones, actitudes, y predisposiciones de comportamiento mediante las cuales individuos y/o subgrupos ordenan e interpretan las instituciones políticas y procesos, y su propia relación con esas instituciones y procesos (Cornelius, 1969).
- Creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y juicios de un pueblo acerca de su sistema político y del rol del mismo en el sistema internacional (Diamond, 1994).
- Sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella (Peschard, 2003).

García Jurado comenta, que en términos de Almond y Verba que escribieron *The civic cultura*, con la intención de crear ese nuevo concepto, la cultura cívica, el propósito explícito de su estudio fue mostrar que la cultura política congruente con el gobierno democrático no era la cultura democrática planteada por la teoría clásica, ya que ésta supone una cultura de participación política intensa y activa, lo cual no sólo es ajeno a la realidad cultural de las sociedades democráticas, sino que en caso de que se diera, constituiría más un factor de amenaza y acoso para el gobierno democrático que de apoyo. Por lo que plantean que una cultura política puede considerarse cívica cuando en una gran proporción de los individuos de esa sociedad predominan las orientaciones participativas, sin embargo, no se deja del todo claro en qué proporción debían estar presentes este tipo de individuos. **La cultura cívica** es una cultura política en la cual un gran número de individuos son competentes como ciudadanos.

La **cultura cívica** es un sistema de valores, actitudes, conocimientos y habilidades que llevan a las personas a involucrarse de manera activa, informada y corresponsable en la construcción del bienestar colectivo desde el nivel más básico hasta el de alcance nacional e internacional.

(Almond y Verba, 1963)

2.5.- Elección racional.

Uno de los enfoques más difundidos en la literatura especializada es el de la elección racional. Aunque se trata de una teoría muy atractiva, es una aproximación que se considera en la mayoría de los casos inútil y en otras complementarias. En términos generales, se reconoce que es un método funcional para decisiones de pequeña escala pero no es muy aplicable a decisiones complejas.

Para cuestiones de la investigación, esta teoría ayuda en gran medida a analizar el porqué de las decisiones que toman los servidores públicos, y/o los usuarios que cometen actos de corrupción, ya que todo mundo advierte que hay cierto riesgo al cometer actos ilegales, en este caso, actos de corrupción, pero si el castigo o las sanciones son muy bajos o menores al beneficio que este tipo de actos otorga, entonces existe un incentivo para realizarlos, es debido a esta circunstancia específica que la elección racional (hay más posibilidades de tener éxito que de fracasar,) nos ayuda a entender los factores que se toman en cuenta al momento de hacer una elección, ya que aunque la corrupción es generalizada, las decisiones que se toman para cometer este tipo de actos no son complejas, solo se busca el beneficio personal, no solamente hablando económicamente, sino también laboralmente, pertenencia a un grupo, respaldo de jefes y compañeros, o simplemente embonar mejor en la dinámica del trabajo diario.

Elster (1995) resume de la siguiente manera la teoría de la elección racional: “cuando enfrenta varios cursos de acción, la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general”, es decir, el actor que tiene la necesidad de tomar una decisión optará siempre por aquella que le ofrezca, de acuerdo con un parámetro racional, el mejor resultado. En este punto conviene subrayar que la principal característica de esta teoría es que tiene un carácter instrumental, es decir, que la decisión es un instrumento guiado por el resultado esperado de la acción.

...solo el hombre tiene la capacidad de buscar opciones “óptimas”, pero es igualmente cierto que sólo el hombre es susceptible de acribia (debilidad de la

voluntad). Una solución racional pensada en un momento X, puede verse alterada por una debilidad en la voluntad del sujeto, por razones externas o personales.

Elster, Jon (1995), págs. 31 y 32

Elster ha podido comprobar que el conocimiento de los hombres no es siempre, ni debe serlo, de tipo racional. Cuántas decisiones se toman por preferencias totalmente irracionales en la vida cotidiana. La manera en que el hombre moldea sus preferencias y creencias depende de las restricciones impuestas por su contexto y por su propia condición.

Características de la teoría de la elección racional, según Pettit (2003):

- Enfoque examinado con diferentes nombres. La elección racional para la conducta política se ha presentado con el nombre de teoría de la elección pública, propone la teoría para la interacción social, con la teoría de los intercambios.
- Mantiene de manera relativamente coherente, la idea de poner el método de las ciencias económicas al servicio de una explicación para la conducta económica como aquella que no lo es.
- Se ocupa de personas reales dentro del mundo real y no de agentes idealmente racionales; se propone explicar y predecir la conducta de estas personas, y no impartir lecciones sobre qué resulta racionalmente normativo para ellas.
- La conducta de los individuos puede explicarse en gran medida, función de dos intereses dominantes: el beneficio económico y la aceptación social.
- En primer lugar, la teoría de la elección racional infiere un sentido racional de la conducta de las persona; en segundo lugar, que lo hace por preferencia al interés egoísta; en tercer lugar, que el interés egoísta invocado puede ser un interés en el beneficio económico o en la aceptación social.
- El significado de la racionalidad es, aproximadamente, el siguiente:

“la elección de un agente resulta racional siempre que promueva la satisfacción de sus deseos, mejor que cualquiera de las alternativas, según su manera de ver las cosas. Es decir, sólo en tanto que satisfaga sus deseos de acuerdo a sus creencias.”

Pettit (2003:84-85)

Las características del Diseño institucional desde la perspectiva de la elección racional, según diversos autores, son las siguientes:

Según Hall y Taylor (1998), el institucionalismo de la elección racional ha desarrollado una más precisa concepción de la relación entre las instituciones y el comportamiento, así como de un conjunto muy generalizado de conceptos que le permite una sistemática construcción teórica, siendo la aportación más importante de ésta escuela el hecho de que atrajeron la atención hacia el papel que juega la interacción estratégica entre los actores y en la determinación de resultados políticos.

Goodín (2003) comenta que quizás la definición más útil afirma que “el diseño consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción.”

Por otra parte, Pettit (2003), se plantea que el diseño institucional debería guiarse por el objetivo de establecer motivadores que logren que un número creciente de individuos potencialmente incumplidores se mantenga en la senda deseada. Por lo que existen 3 tipos de supuestos que están vinculados con el proyecto de diseño institucional:

La conducta de los individuos dentro de la sociedad que está asociada con el entorno social.

Las oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social, a menudo, pueden ser modificados: Se refiere a motores de conducta individual que son identificados como palancas y que pueden variar la conducta.

Existen algunos criterios de evaluación, de aceptación relativamente amplia: se sugiere que es válido examinar las posibilidades y los efectos de modificar determinadas oportunidades e incentivos, es decir que el diseño institucional tiene sentido.

2.6.- Corrupción.

La palabra corrupción proviene del adjetivo *corruptus*, que en latín significa estropeado, descompuesto o destruido. De acuerdo con el *Concise Oxford English Dictionary*, un significado de *corromper* en el contexto social es sobornar, y *corrupción* equivale a “deterioro moral”. Ni estas definiciones ni la etimología latina de la palabra restringen la noción de corrupción al sector público. De modo que la corrupción también puede ocurrir en la esfera privada.

Destacadas organizaciones internacionales adoptan una definición igualmente incluyente de corrupción. La oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen señala que la corrupción “puede ocurrir en los dominios públicos y privados”. Su programa Global contra la Corrupción la define como “el abuso de poder para beneficio privado” e incluye al sector público y privado. En forma similar el banco Mundial no considera que la corrupción se limite al sector público y ha identificado varios casos de corrupción entre corporaciones privadas. Para Transparencia Internacional, la corrupción se define operativamente como “el mal uso del poder otorgado para beneficio privado”. El auge del tema en los últimos años está asociado a la generación de éstos índices internacionales, que han conformado el debate mundial. Aunque hay que diferenciar la percepción o apariencia de corrupción (que son lo que miden los índices de estas dos instituciones) con la corrupción como tal, ya que la mayor parte de los casos no son conocidos. Según Weber Abramo (secretario ejecutivo de Transparencia Brasil) hay una vigente necesidad de encontrar mejores métodos de medir la efectividad de las medidas de combate a la corrupción, ya que en su ausencia, uno se queda con lo que está disponible, es decir meras opiniones, y como dice el dicho popular “lo que no se mide correctamente no se puede mejorar y mucho menos controlar”.

Jain, A. K. (2001), nos dice que aunque parezca un asunto semántico, la definición de corrupción termina determinando qué se modela, qué se mide, y cómo se mide.

Se examinan diferentes definiciones provisionales (para el trabajo) de corrupción, ya que es un concepto polisémico e histórico, ya que existen muchas definiciones porque no hay un concepto consensado y acordado por todos los involucrados y/o estudiosos del tema, además de que al pasar de los años muchas de las prácticas de corrupción han ido cambiando, por lo que hoy se denomina corrupción, en el pasado era una práctica común, y muchas veces en la actualidad lo que es corrupción en un lugar determinado, en otro son prácticas comunes y habituales.

Rose – Ackerman (2009), nos dice que la corrupción “es un comportamiento deshonesto que viola la confianza depositada en un oficial público, involucrando el uso de una posición pública para obtener ganancias privadas”.

Para Johnston (1998) es “el abuso de las funciones o recursos públicos para el beneficio propio”.

Transparencia Internacional define a la corrupción como “el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado”. TI distingue entre corrupción de pequeña escala o de supervivencia (practican funcionarios públicos pésimamente recompensados y que dependen de sueldos muy magros), y corrupción de gran escala (funcionarios públicos de alto nivel que implica grandes sobornos internacionales y cuentas ‘ocultas’ en bancos extranjeros).

Para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la corrupción se define como el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.

Según Rose – Ackerman (2001), la corrupción es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción. Y ésta no necesariamente involucra intercambios monetarios. La mayoría solo se enfoca a la corrupción como “pagos realizados a servidores públicos o privados que los llevan a ignorar los intereses de sus representados y en su lugar favorecen los intereses privados de quienes los sobornan”. “El sistema económico y político es corrupto pero eficiente”. La corrupción es más un síntoma que un resultado; es síntoma de que las relaciones Estado – Sociedad generan dinámicas de debilitamiento de la justicia y la legitimidad del estado y generan despilfarros y malversaciones del gasto público.

La corrupción se trata de un fenómeno social y político que adopta formas estructuradas en las que se mueven las acciones individuales y colectivas a partir de las cuales se crean modalidades institucionales que han derivado en el manejo perverso de su diseño, donde se acepta el enriquecimiento como fundamento del éxito privado, beneficio utilizado para anular la estigmatización colectiva (Rose – Ackerman, 2009).

Jiménez Trejo (2008) nos da una definición acerca del concepto de corrupción a partir de la ciencia política: “este fenómeno es entendido como los actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”. Esta recompensa indebida de la que el funcionario se apropia, ocasiona un incremento en los costos de los bienes y servicios que la administración pública ofrece y que deberán ser pagados por el ciudadano.

Para la Iglesia Católica es “el alejamiento de un individuo o una institución de su declarado propósito o misión. Si el alejamiento es deliberado, es pecaminoso. La corrupción es una forma de traición o deshonestidad, y quizás por eso no es mencionado dentro de la lista de pecados con derecho propio. Sin embargo, la ira ante la corrupción, expresada con frecuencia en estos días, es una indicación de que creemos que la corrupción es moralmente incorrecta (Cardenal Francis George, O.M.I. Arzobispo de Chicago).

Según Wolfensohn (presidente del banco mundial) “la corrupción es exclusiva por definición ya que promueve los intereses de pocos sobre muchos”.

Ante la diversidad de definiciones de corrupción que existen, se toma la definición de TI, por convenir a los fines de éste trabajo, ya que es la que cuenta con una mayor aceptación a nivel internacional, además de ser la más operativa y funcional, y es la siguiente: “ la corrupción es el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado”.

Esta definición nos va a dar un primer acercamiento a los actos de corrupción en nuestro objeto de estudio, con el fin de ir incorporando distintos elementos que se vayan surgiendo en el contexto cultural y social del mismo.

Aunque para fines funcionales del trabajo y para tratar de contestar la pregunta de investigación se toma la definición de corrupción, adicionando a ésta el carácter de incentivos, concepto sobre el cual gira la presente investigación, lo que nos da la siguiente definición:

Incentivos de la corrupción: es la existencia o la posibilidad de generar, dentro de contextos institucionalizados, ventanas de oportunidad para utilizar indebidamente el poder o las atribuciones oficialmente otorgadas para un intercambio privado, y beneficioso, a partir de la facilitación incorrecta de un bien o un servicio público y sin que se perciba un riesgo suficiente para inhibirlo.

Los individuos que conforman la sociedad se corrompen debido a factores culturales y económicos la gran mayor parte de las veces, pero también debido a diferentes causas que pueden estar alrededor de estos dos factores, y que a veces pasamos por alto: amenazas del crimen organizado, amenazas por parte de jefes o compañeros de trabajo, pobreza, marginación, desempleo, etcétera.

La sociedad está conformada por instituciones, y éstas a su vez por individuos que traen consigo diferentes culturas, valores y formas de ver el mundo. Las instituciones por sí solas no son corruptas, son los diferentes grupos de individuos que están en cada institución los que corrompen las instituciones, y con el paso del tiempo la cultura de los distintos

grupos de personas hacen que dicha institución sea vista como corrupta debido a las acciones que se han venido realizando con el paso del tiempo, es decir, institucionalizan distintas prácticas.

Para que se haga presente la corrupción no importa que se cuente con un nivel de estudios, un nivel económico y/o un nivel cultural elevado, ya que en diversas situaciones o por determinadas causas, gran parte de la sociedad recurre a prácticas corruptas para satisfacer alguna necesidad.

Según Rose – Ackerman, en el largo plazo la meta puede ser transformar la corrupción en formas menos perturbadoras y construir asentamientos políticos que puedan resistir sus efectos.

Virgolini (2004) nos dice que el problema de la corrupción pueda ser puesto en términos de funcionalidad o de disfuncionalidad proviene, por lo menos en parte, de la aparente ausencia de la víctima, en tanto los protagonistas de las prácticas corruptas son actores consensuales: compran y venden, intercambian prestaciones de forma voluntaria. En el marco de estas relaciones, la víctima es invisible, porque en realidad el daño se produce en otro ámbito y en otro tiempo que en aquellos en los cuales se produce el intercambio, y además en relación a otras personas.

Para Elliot (2001) la erupción de la corrupción tiene varias causas. En varios países se han presentado incrementos tanto reales como percibidos de las actividades corruptas. En algunas regiones, el cambio político sistemático ha debilitado o destruido las instituciones sociales, políticas y legales, abriendo el camino para nuevos abusos. En otras partes, la liberalización política y económica simplemente ha sacado a la luz la corrupción que antes estaba oculta. Pero en casi todas partes observamos un marcado descenso en la disposición de público para tolerar las prácticas corruptas por parte de sus líderes políticos y las élites económicas. Los problemas y las soluciones de un sistema en el que encontramos casos aislados, no son iguales a los de un sistema en el que la corrupción es generalizada (PNUD). La corrupción en Dinamarca no es igual a la de México, no sólo por una cuestión de grado sino de causas y efectos diferentes. De ahí que el uso de la misma palabra para dos situaciones completamente distintas genere confusión.

El estudio del fenómeno de la corrupción suele ser enfocado desde dos perspectivas que dificultan su comprensión y condicionan su precisión conceptual. Una de ellas es la que podría ser llamada la “perspectiva de la modernización”: la corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. La realidad cotidiana de los países altamente industrializados ha puesto de manifiesto la falsedad de esta tesis. La segunda perspectiva es la “perspectiva de la moralidad”. A diferencia de la primera esta es parcialmente verdadera pero tiende o bien a establecer una relación empíricamente dudosa entre coacción o corrupción, o bien a considerar que todos los casos de corrupción son moralmente reprochables, (Zapatero, 2007).

Es debido a esta situación, que nos comenta Zapatero, que el sistema democrático no puede organizarse sino es a partir de cierta desconfianza hacia quienes detentan el poder político. La democracia funciona mejor si hay profesionales que hagan funcionar las alarmas escrutando los actos de los gobernantes. Además de combatir la corrupción con premios y castigos se necesita una infraestructura moral de la sociedad y de sus dirigentes, unas relaciones de lealtad que detengan, en el plano individual, los resquicios que dejan las instituciones y las leyes.

Por su parte, Rose – Ackerman, comenta que algunos autores argumentan que los sobornos ayudan a empresas y a individuos que sortear los requerimientos gubernamentales, al reducir los retrasos y a evitar regulaciones e impuestos onerosos. Los pagos ilegales no parecen ser sino el lubricante necesario para operar en un entorno difícil. Sin embargo, la corrupción no puede limitarse necesariamente a las situaciones en que las reglamentaciones son ineficientemente restrictivas. Si no se atacan con energía, los sobornos en pequeña escala para agilizar trámites pueden alimentarse a sí mismos. El mecanismo es el siguiente: los funcionarios podrían empezar limitándose a los sobornos que agilizan los negocios privados, sin imponer costos sobre el resto de la sociedad. Sin embargo, si estos funcionarios tienen la falta de escrúpulos suficiente para aceptar

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sobornos, parece improbable que se limitaran a tales formas relativamente benévolas de corrupción.

Los incentivos para dar y pedir pagos ilegales se presentan siempre que los funcionarios gubernamentales tienen poder económico sobre una empresa privada o individuo. Cuando se institucionaliza con éxito un patrón de pagos ilegales, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para aumentar el monto de los sobornos exigidos y para buscar formas alternativas de extraer pagos. La corrupción nunca puede eliminarse por completo. Bajo diversas condiciones realistas, simplemente resultara demasiado costoso reducir a cero la corrupción. Además, un enfoque estrecho sobre la prevención de la corrupción puede tener un efecto negativo sobre las libertades individuales y los derechos humanos, ya que restringiría en gran medida el libre actuar en diversas circunstancias, para así evitar posibles actos de corrupción.

Es debido a ésta situación, que se está logrando un consenso entre economistas, científicos políticos y sociólogos acerca del cambio en el modo de concebir el fenómeno de la corrupción, dejó atrás las visiones positivas y afirmó las visiones negativas tanto para el funcionamiento de la economía como para el sistema democrático, impulsando la proliferación de los estudios en esta área. En ese sentido, se comenzó a pensar la corrupción como un problema mundial y se orientó a tratar de resolverlo (Glynn, Kobrin y Naim, 1997). La corrupción fue problematizada como un obstáculo para el desarrollo de los países (Elliot, 1997).

2.6.1.- La corrupción, fenómeno complejo.

Según Busquets, uno de los grandes problemas de México fue que al volverse una nación independiente nació sin tener unas bases institucionales sólidas. Casi todo el siglo XIX se caracterizó por ser un periodo de inestabilidad política. No es hasta el llamado *Porfiriato* (cuando gobernó Porfirio Díaz), que México vive un periodo de paz y prosperidad económica. Fue aquí donde Díaz logró apaciguar a la competencia política y mantuvo contentos a sus colaboradores. La corrupción entre su gente era algo tolerado por

Díaz. Ésta tenía como objetivo asegurar la lealtad de sus funcionarios; era un costo necesario para mantener la estabilidad política que necesitaba el país. Por lo que se institucionalizó como una práctica recurrente en el Gobierno hasta nuestros días.

En nuestra cultura se tiende a pensar solamente en dos dimensiones: blanco y negro, bueno y malo, correcto e incorrecto. Esta forma de pensamiento sostiene que el bien está separado claramente del mal y que no hay zonas grises. Las zonas grises producen incomodidad y desconcierto porque implican observar la realidad de una manera compleja y analizar el contexto que produce la ambigüedad.

Por lo que nos dice, Moreno Ocampo, L. (1993), que una creencia que tranquiliza es la que supone que el mal se concentra en algunas personas y que, al apartarlas del sistema, el mal será anulado o extirpado. Ahora bien, reemplazando a estas supuestas personas concentradoras del mal, ¿se termina realmente con la corrupción?

La creencia lineal que propone sacar a las personas para eliminar el mal, olvida un tema muy importante en el análisis de los actos de corrupción: la influencia del contexto. Se considera contexto al conjunto de factores que operan en las organizaciones y los sistemas. Algunos contextos ayudan a prevenir la corrupción y otros contribuyen al desarrollo de conductas corruptas. Al respecto, Moreno Ocampo dice:

Un acto individual puede ser el resultado de una predisposición moral particular pero un sistema de alta corrupción actúa masivamente influyendo en la conducta del más santo.

Moreno Ocampo (1993:117)

Una encuesta realizada por la empresa Gallup, citada por Luis Moreno Ocampo en su libro *En Defensa Propia. Como salir de la corrupción*, proponía a los entrevistados analizar diversas prácticas vinculadas con desvíos a las normas. A continuación se presentan algunas de esas conductas consideradas corruptas:

- Sacar un documento a través de un conocido para evitar colas.
- Ofrecer dinero a un policía para evitar multas.
- Dar dinero para acelerar un trámite que se precisa con urgencia.

- Conseguir un certificado médico para justificar una falta al trabajo, sin haber estado realmente enfermo.
- No facturar un trabajo para pagar menos impuestos.
- Comprar algo que se sabe que es robado o pirateado.
- Ofrecer dinero a un boletero para conseguir entradas con mejor ubicación en un espectáculo.
- Pagar menos impuestos de los debidos.

Al observar esta lista, está claro que resulta imposible eliminar la corrupción encarcelando ocasionalmente a algún responsable. El trabajo debe realizarse sobre la sociedad, la organización y los factores que permiten que esto ocurra. Es necesario abordar este fenómeno de manera sistémica, para evitar la replicación de conductas desviadas dentro del sistema corrupto que las propicia. Pero teniendo en cuenta que, el abordaje sistémico de la corrupción no quita responsabilidad a las personas: todos somos responsables de nuestras elecciones y acciones. La propuesta es incluir en el análisis las condiciones externas que también influyen en las personas que realizan prácticas corruptas.

2.6.2.- Los distintos escenarios de corrupción.

En cuanto a los distintos escenarios de la corrupción, Moreno Ocampo (1993), comenta que los problemas y las soluciones de un sistema en el que encontramos casos aislados de corrupción no son iguales a los de un sistema en el que la corrupción es generalizada. La diferencia entre un sistema y otro radica en los grados, causas y efectos de las conductas desviadas.

Los distintos contextos o escenarios de corrupción pueden representarse en una línea en cuyos extremos se encuentran dos tipos puros de corrupción: la marginal y la estructural.

Tabla 2. Los distintos escenarios de la corrupción.



Contextos y escenarios de corrupción.

Corrupción Marginal.

- La cultura general respeta las reglas formales.
- Se dan casos aislados de corrupción.
- Los organismos de control actúan con eficacia y demuestran capacidad en detectar los casos de corrupción, aislarlos y sancionarlos.
- Este tipo de corrupción serían el caso ideal para muchos países, incluido el nuestro, Corrupción siempre ha habido y siempre habrá, en cualquier lugar del mundo; a lo que se puede aspirar es a quitarle el carácter sistemático o estructural y a reducirla a su mínima expresión: la de conductas individuales imposibles de erradicar totalmente.

Corrupción Estructural.

- La cultura general es permisiva a las violaciones de las reglas.
- Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos.
- Los organismos de control no cumplen con su función. No existen esfuerzos serios por controlar el problema.

Según Moreno Ocampo (1993), la realidad político-institucional de un país no coincide exactamente con alguno de estos dos extremos. Por lo general, se halla en una situación que va de un extremo a otro de esta línea, a veces más cerca de la corrupción marginal y otras veces más cerca de la estructural. A la vez, la variedad de realidades hace que puedan coexistir ámbitos con corrupción marginal y ámbitos con corrupción estructural en el mismo momento histórico.

Las consecuencias de los escenarios con corrupción estructural son muy graves:

- El sistema político pierde legitimidad.
- Se realiza una mala asignación de recursos.

-Los mejores negocios no dependen de las capacidades de las personas, sino de la influencia que se pueda ejercer sobre los responsables de tomar decisiones en los procesos de compras, contrataciones y pagos.

-Se destruye el profesionalismo: el interés por el soborno reemplaza los criterios profesionales.

-Las personas honestas quedan segregadas, marginadas y desanimadas.

-Se pierde previsibilidad sobre el futuro de la organización o del sistema.

Ejemplos de estas consecuencias pueden ser: médicos que recetan remedios y estudios en función de las comisiones que les reconocerán los laboratorios; periodistas que divulgan noticias por las que recibirán dinero; abogados y jueces que desvían el sentido de las leyes según su conveniencia; ingenieros que realizan obras por debajo de los niveles de seguridad; funcionarios encargados de compras y contrataciones que simulan compulsas de oferentes para adjudicar contratos a ciertos proveedores, etc.

Por lo que tomando como referencia trabajos realizados por Robert Klitgaard (2000), los factores que pueden influir en las decisiones de cometer desvíos pueden clasificarse en tres tipos:

-Factores personales: Honestidad, ambición y sentimientos de pertenencia e integración al grupo.

-Factores de la Organización: Cultura y valores de la organización, posibilidades de realización personal de cada integrante, conducta ética o corrupta de los superiores, incentivos que la organización da a la honestidad, eficiencia de los controles externos para detectar casos de corrupción, y sanciones previstas en casos detectados de corrupción.

-Factores Externos: La presión externa en forma de mordidas o extorsiones y el tipo y monto de los sobornos ofrecidos.

Estos tres factores interactúan entre sí generando diferentes situaciones. Por ejemplo: si la cultura de una organización es altamente corrupta, las personas eligen el silencio o se transforman en cómplices activos para conservar su trabajo y progresar. Así no

corren riesgos de ser sancionados. Los principios morales de las personas honestas pueden ceder ante la presión del grupo. De esta manera, la necesidad de pertenencia y de ser aceptado por el grupo –aún integrado por personas corruptas—juega en contra de sus valores.

Klitgaard (2010), asegura que así como la esclavitud fue un modo de vida y ahora se ha vuelto algo absurdo e incomprensible, así la práctica del soborno en su forma central, que es el intercambio de un pago por alguna acción oficial por parte del gobierno, será obsoleta también”.

Según Klitgaard (2010), existen 5 claves para combatir la corrupción sistémica o estructural y son las siguientes:

- 1.- Se tiene que mejorar la estructura del Gobierno, su liderazgo y los incentivos que se dan a los trabajadores. La corrupción no existe en los individuos por sí solos, existe y se da a través de las estructuras corruptas.

Por lo que la corrupción puede ser entendida mediante la siguiente fórmula:

Tabla 3. Fórmula de la corrupción.

M	+	D	-	A
CORRUPCIÓN	=	Monopolio de Poder	Discrecionalidad ostentada	Rendición de Cuentas
		Sobre algún trámite y /o	por la autoridad responsable.	(Transparencia).
		Servicio.		

Lo que analiza ésta fórmula es la probabilidad de que el individuo incida en un acto de corrupción dependiendo de su propia valoración del costo – beneficio que él haga.

Por lo tanto, la corrupción florece donde alguien tiene un monopolio sobre un bien o servicio y tiene la discrecionalidad de decidir cuanto de éste deben de recibir los ciudadanos. Por lo que un esfuerzo para reducir la corrupción que tenga éxito debe de tener en cuenta los siguientes elementos:

- Reducir el monopolio.
- Limitar y especificar la discrecionalidad con la que cuenta la autoridad.
- Aumentar la transparencia.
- Además debe de existir un liderazgo que prevenga actos de corrupción, que sea implacable en procesar y perseguir actos corruptos, y que además sea ejemplo de persona moral.

2.- Estrategia hacia todo el Gobierno e Instituciones.

Se tiene que crear un organismo que vigile y castigue actos de corrupción a nivel nacional, ya que no sirve de nada sino se tiene la coordinación adecuada con todos los niveles de gobierno y con todas sus instituciones, con el fin de asegurar la prevención, procesamiento y castigo de la corrupción.

3.- Involucrar a la Iniciativa Privada y sobre todo a la sociedad. La lucha contra la corrupción debe de ir más allá del Gobierno, ya que todos somos culpable de la situación en la que nos encontramos.

4.- Derribar la Corrupción. Ya no sólo es prevenir la Corrupción cuando ésta es sistémica. Lo que se tiene que hacer es analizar como trabajan los sistemas de corrupción, identificar sus incentivos y debilidades, y atacarlas de raíz.

5.- Enfatizar la cuestión moral. Este último punto es muy importante ya que por todo mundo la corrupción es vista como algo inmoral, aún cuando se dice que “es como

funciona todo“ o „aquí se hace así“, la sociedad siempre critica los actos de corrupción y a los que los cometen.

La corrupción generalizada no es inherente a ningún modelo social, político o económico en particular. El verdadero problema radica en la inmoralidad y en la falta de escrúpulos de un sector, más o menos importante según los casos, de la clase dirigente. Sin embargo, hay estructuras que son más fértiles que otras para su ejercicio.

En síntesis, el contexto influye y produce variantes en nuestras decisiones. Por esta razón, es importante definir los actos delictivos, sancionar a los responsables y precisar cuáles son los aspectos que propician los desvíos en cada escenario o ámbito de definición de políticas públicas. Pero siempre teniendo en cuenta que el objetivo principal en nuestro caso es el de combatir la corrupción estructural, y lo explicado en el enunciado anterior, aunque es un buen comienzo o punto de partida, será más efectivo y tendrá una mayor repercusión el modificar los incentivos creados por esa multiplicidad de reglas, que solamente castigar a los trasgresores a partir de instituciones jurídicas de alcance limitado.

2.6.3.- Tipos de corrupción y el impacto de las medidas que se podrían realizar.

La corrupción no es un fenómeno unitario, ni homogéneo (Mujica, 2011; 2009) y, por lo tanto, no puede ser abarcado por medidas unívocas y unidireccionales. Lo primero a destacar de las definiciones es que la lucha contra la gran corrupción es diferente de aquella que se establece frente a la pequeña corrupción.

La primera requiere enfoques de combate de equipos especializados, la segunda requiere enfoques preventivos (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012). Esto se debe a que la gran corrupción tiende a concentrarse en altas esferas de la administración, moviliza grandes recursos económicos o decisiones de alto nivel en la jerarquía estatal y, por lo tanto, tiende a implicar sumas desviadas muy altas (las que tienden a pasar por el sistema financiero) generando enriquecimientos ilícitos. Esta, la gran corrupción, genera la desconfianza en las autoridades centrales, pervierte el funcionamiento del aparato estatal y desvía los recursos. La pequeña corrupción, en cambio, se concentra en las esferas locales

de la administración pública, en el acceso a servicios, en la relación con los ciudadanos, tiende a movilizar pequeños montos de recursos económicos u otros bienes, y se ubica en el escenario procedimental de atención al ciudadano (Mujica, 2011; 2009). No obstante, hay que llamar la atención a este tipo de corrupción pues mina de manera progresiva las bases de la legitimidad de las autoridades y genera una sensación generalizada de corrupción en el Estado.

Para Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, (2012), es evidente que la corrupción no implica una forma unívoca, sino prácticas diversas y muchas veces dispersas en el escenario local. Por lo que implica:

- i) la investigación de los casos de corrupción,
- ii) la determinación del daño y el cobro de la reparación civil producida por el acto de corrupción,
- iii) existencia de equipos especializados para el seguimiento de los casos (equipos de peritos, equipos de inteligencia e inteligencia financiera, abogados especializados, etcétera),
- iv) un marco normativo para que estos delitos estén tipificados, para que existan los instrumentos para la detección, persecución y sanción, y marcos normativos para compartir información y elaborar estrategias conjuntas.

Mujica et al (2012) comentan que el enfoque de combate contra la corrupción tiende a concentrarse sobre la gran corrupción (lo que no quiere decir que no haya enfoques preventivos respecto de la gran corrupción o enfoques de combate respecto de la pequeña corrupción); se trata de concentraciones de enfoques, sin exclusión de medidas combinadas, por las siguientes razones:

-El costo, tiempo y personal que requiere una investigación de un acto de corrupción. Ello implica un entrenamiento especializado y, por lo tanto, un personal que no es abundante y funciona como unidades de élite. Estos procesos difícilmente pueden ser replicados por

cada caso de pequeña corrupción de la vida cotidiana (no porque no sean casos importantes) sino por el tiempo, costo y recursos que ello implica.

-Los actos de gran corrupción tienden a dejar huellas en los registros financieros (pues implican por lo general la movilización de grandes recursos económicos e intereses en juego). Ello significa que el rastro dejado permite el seguimiento a través de los procedimientos de inteligencia aplicada e inteligencia financiera y el uso de vías de información regular (información bancaria, de registros públicos, de enriquecimiento en general, migraciones, aduanas, etcétera). En cambio. En los actos de pequeña corrupción, debido al tipo de actores y montos en juego, difícilmente se deja un rastro en el sistema financiero.

La pequeña corrupción es parte de la vida cotidiana de las personas y las instituciones. Sus consecuencias son diversas y nefastas, no solamente en términos de confianza en las instituciones, en el impacto a la economía doméstica, o en la calidad de los servicios, sino que también son la principal causa de aumento en las percepciones sobre la incidencia de la corrupción, ya que los ciudadanos miden y construyen sus percepciones respecto a aquello que experimentan y que se asume como un elemento constante. La pregunta que surge al respecto es si es posible establecer estrategias de combate respecto a estos fenómenos, y la respuesta es sí, sin embargo, el costo que ello implica es muy alto, el personal entrenado es escaso y los actos de pequeña corrupción son muchos: detectar, investigar y sancionar a cada uno de los actores que han participado de un acto de corrupción es una tarea muy grande (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012).

Como lo señala el Plan Nacional Anticorrupción del Perú 2012 – 2016, el enfoque de prevención es el que se concentra sobre esta parte del fenómeno. En efecto, es la parte preventiva y las formas de rendición de cuentas las que parecen tener mejor y mayor efecto sobre la pequeña corrupción debido a que:

- La pequeña corrupción es la que se asocia en mayor medida a actos individuales, carencias y desigualdades económicas y sociales, a desigualdades de acceso a los servicios y a la precariedad de éstos, que a redes complejas o sistemas organizados de corrupción, lo que da como resultado la existencia de mecanismos debido a la ineficiencia del sistema, de los escasos mecanismos de control, o por la ineficiencia del servicio público, que por la organización intencional de personas en puestos altos organizados para el enriquecimiento ilícito.
- Del mismo modo, el control de estas prácticas implica tanto un cuidado efectivo con los procedimientos el resguardo de los riesgos de corrupción a través de la rendición de cuentas, como la formación en ética pública, transparencia y valores ciudadanos. Se trata de formas de relaciones sociales a través de practica de control, y no tanto el combate de acciones individuales que no modifican por si mismas un sistema.

Es importante entender que la concentración de enfoques en tipos de corrupción funciona como elementos complementarios de una estrategia más amplia. A continuación se muestra los tipos de corrupción y los enfoques que se tienen sobre estas:

Tabla 4. Tipos de corrupción y el impacto de las medidas que se podrían realizar.

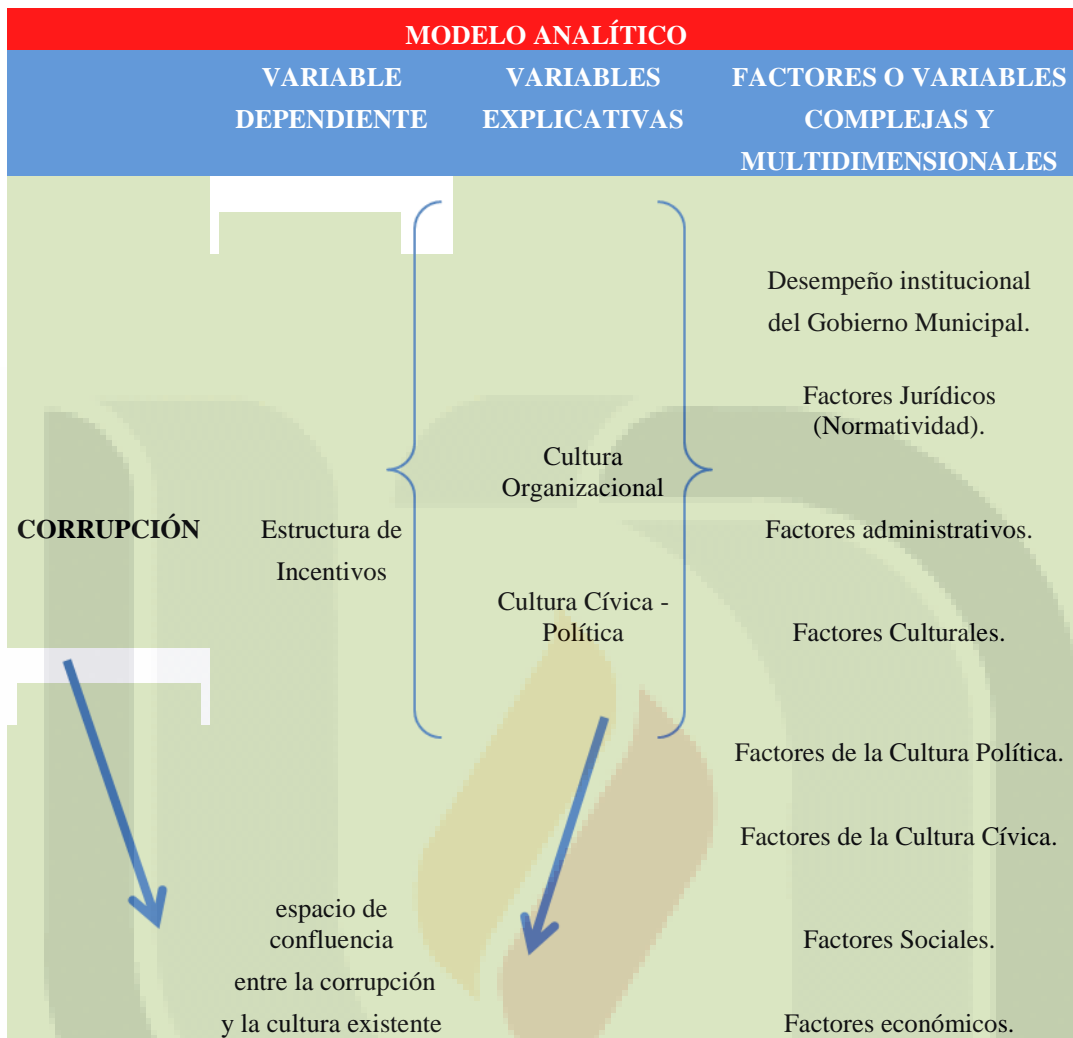
Enfoques e impactos / tipos de corrupción	Gran corrupción	Pequeña corrupción
Combate	A través de unidades de investigación especializadas (fiscales, contralores, procuradores, inteligencia financiera, etc.) y herramientas aplicadas de investigación penal , pericia legal, administrativa y financiera.	A través de órganos de control interno, a través de la detección de casos tipo (y tipologías específicas) en la vida cotidiana de las instituciones y su difusión como parte de la prevención general.
Prevención	A través de la adecuación y precisión de los tipos penales al fenómeno concreto, y la adopción de normativa recomendada por las convenciones y tratados internacionales	A través del corte de los flujos de procedimientos que permiten actos de corrupción; en la producción de mecanismos <i>accountability</i> vertical, horizontal y societal; y en la garantía

		de mayor transparencia y la promoción de valores mediante campañas de difusión.
Medición y registro	A través del registro de investigaciones, el sistema de información de las unidades de combate, y los índices de riesgo de corrupción de las instituciones.	A través de encuestas de percepción, índices de quejas y denuncias, y los índices de corrupción de las instituciones locales.
Impacto central	Eficiencia institucional, confianza en las instituciones, recuperaciones, cobro de reparaciones civiles.	Mejora de las percepciones de los ciudadanos, mejora la confianza en las instituciones locales.

Fuente: Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012.

La problemática radica en que no se han diferenciado las estrategias sobre dichos fenómenos, y tampoco los mecanismos de medición, por lo que no siempre hay indicadores claros para separar estos elementos. Lo que se realiza normalmente es la medición de percepciones que es importante, pero que no es siempre suficiente para entender la situación del fenómeno. Es debido a esto que es de suma importancia el entender la función de los indicadores de percepción respecto de los tipos de corrupción y respecto de los enfoques de acción (prevención y combate).

Con el objetivo de que la perspectiva teórica dé soporte real al trabajo de investigación, se parte de un modelo analítico acerca de lo que se quiere identificar dentro de las dependencias del gobierno municipal a estudiar, ya que como comenta Sabino (1996), ningún hecho o fenómeno de la realidad puede abordarse sin una adecuada conceptualización, Por lo que para contar con un punto de partida coherente con los objetivos de la investigación, el marco teórico parte de siguiente modelo: **Tabla 5**



El modelo analítico anterior, sirve de referencia para demostrar lo que se quiere identificar con el trabajo de investigación, partiendo desde la idea de que la corrupción se explica por medio de sistemas de incentivos que la favorecen, y dichos sistemas se explican a través de la cultura organizacional y la cultura cívico – política existente.

Lo que se trata de explicar es a qué se debe la existencia de sistemas de incentivos dentro del aparato de gobierno, y por consiguiente la presencia de actos de corrupción, por lo que el objetivo de la presente investigación no es conocer la cultura cívica, política u organizacional de las dependencias municipales, sino conocer aquellos elementos que tienen un impacto dentro del sistema de incentivos, así como los diseños institucionales ligados a dichas prácticas.

III.- Planteamiento del Problema.

El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares.

La corrupción se identifica sobre todo con el gobierno, ya que generalmente la corrupción se entiende como el abuso, por parte de los funcionarios, de su condición de servidores públicos para favorecerse a sí mismos, sea en términos políticos o económicos. Pero la corrupción no se limita al sector del gobierno, ya que también constituye una práctica habitual (con manifestaciones menos graves o menos visibles) en la propia sociedad, muchas veces incluso de manera inconsciente.

La corrupción no es una conducta nueva, ha existido a lo largo de la historia y en distintas formas, pero alcanza sus manifestaciones más evidentes a partir del siglo XX. Pero cabe aclarar que aunque éste tipo de manifestaciones corruptas son más visibles y evidentes en la actualidad debido a los diferentes procesos de institucionalización y democratización, además de los diferentes órganos de control existentes (instituciones públicas y/o privadas encargadas de vigilar y sancionar, legislación más específica sobre el tema, medios de comunicación que informan al instante y a un mayor número de personas, interés de la sociedad, etcétera), en la mayoría de los países. Por lo que desconocemos en realidad si “antes” había más o menos corrupción que “ahora”, lo que sí sabemos, en cambio, es que a partir de ciertas transformaciones institucionales, sociales, culturales, políticas y legales, la corrupción deviene un problema tanto desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la ciudadanía, como en términos de investigación científica: se vuelve, al mismo tiempo, un problema político que hay que enfrentar y un problema de investigación que hay que analizar.

Y si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema, ya que no se han hecho estudios sistemáticos de la corrupción en México, se cuenta con algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo.

Mujica (2012) comenta que el sector público está conformado por leyes, normatividad y diversos procesos y procedimientos, y a todo esto se le disponen formas de transgresión. La corrupción es uno de esos modos y funciona como una práctica recurrente en las instituciones políticas y en diversos campos de la estructura social. Pero hay que reconocer que la corrupción no constituye solamente una ruptura del sistema político y social, el cual se ve afectado casi sistemáticamente en todos sus niveles debido a diferentes factores de tipo económico, institucional, cultural, político, jurídico y administrativo, los cuales aumentan la precariedad del sistema, además de la interacción de los diferentes actores en el mismo, sino la corrupción también constituye una manera de relación de la sociedad con la política. Es más, se puede pensar en la corrupción como una forma de relacionarse que en la vida cotidiana vincula las normas a los funcionarios públicos, a los ciudadanos, en redes de poder no formales que muchas veces articulan la practica concreta de la vida de las instituciones.

Uno de los espacios en donde estas prácticas son o podrían ser utilizadas frecuentemente es el gobierno municipal de Aguascalientes y cada una de sus dependencias (y en general en la mayoría de los gobiernos locales del país) es un terreno en el que ciudadanos y funcionarios públicos se vinculan constantemente para la realización de los trámites necesarios y dar marcha a los procesos que llevan.

En las dependencias del gobierno municipal las situaciones tensas son algo normal, es parte del trabajo por la que los funcionarios, servidores y empleados del gobierno deben atravesar como con la gran demanda de trámites, la sobrecarga de los procesos y la saturación del personal. Pero no hay que olvidar que este tipo de situaciones son también parte de la actividad de los ciudadanos que, por diversos motivos, se acercan a las distintas dependencias, quienes muchas veces no ven satisfechas sus demandas debido a la lentitud de los diversos procedimientos, trámites y requisitos. En este campo de tensiones, la

corrupción aparece como un mecanismo práctico que encuentra modos de relacionarse, maneras de acceder a grupos de poder, redes sociales, redes políticas, compadrazgos, amistades y favores, que se movilizan dentro de una estructura que no inhibe dichas prácticas y que, muchas veces, carece de fuerza en sus sanciones.

Para Mujica (2012), el gobierno en cualquiera de sus niveles es un escenario en el que se construyen diversas maneras de ejercer el poder. Desde la burocracia formal, las leyes o normatividad, hasta el tejido de las múltiples redes informales y sistemas de incentivos para la corrupción, este espacio político es un terreno en tensión constante. De manera que para estudiar estas formas dentro del gobierno municipal, sobre todo las de la vida cotidiana, es necesario comprender que no se trata de residuos de la formalidad, sino de sistemas que tienen una lógica con su respectiva estructura. Las instituciones políticas no se reducen a las disposiciones normativas ya que el Estado no es solamente un conjunto de instituciones, es por esto que la normatividad siempre produce grietas en su estructura. Por lo que dentro del gobierno municipal se producen grietas y, las diversas formas de corrupción que se pueden llevar a cabo, constituyen prácticas que retan, entre otras cosas, la disposición formal de dicha estructura.

El presente trabajo estudia uno de los campos más importantes de la administración pública, que son los gobiernos locales, tanto desde el exterior, desde su estructura formal como desde su interior y su disposición informal en la vida cotidiana. Hay que considerar en este escenario que esta investigación parte de la escasez de estudios sobre gobiernos locales desde las ciencias sociales o la ciencia política en México. De la misma forma, es importante reconocer que existen pocos trabajos de investigación abordando la perspectiva cultural acerca del tema de la corrupción en el espacio mencionado.

La corrupción lejos de ser únicamente un fenómeno jurídico, económico o penal, es también un fenómeno cultural. Por lo que hay que intentar entender a la corrupción como si se tratara de un modo de relacionarse, como un vínculo, o como la formación de sistemas de relaciones sociales con un sentido y una lógica de acción (Mujica 2009, Zalpa 2013, Bliss y De Shazo 2009).

En este marco, la elaboración de este trabajo tiene una doble utilidad: por un lado posibilita desarrollar una descripción del estado de la cultura organizacional predominante en una dependencia de la Administración Pública, y si dicha cultura tiene incentivos para la corrupción. Por otro lado, analiza los impactos o implicaciones (si es que los hay) que la cultura dominante, tanto cultura organizacional como cultura cívico – política, tiene sobre el fomento a las prácticas de corrupción dentro de la dependencia, y cómo favorecen o inhiben posibles actos de corrupción. Estos dos aspectos son analizados desde la perspectiva del servidor público (trabajador), y del usuario (cliente). Este último punto de vista (usuarios), nos proporcionará herramientas para entender cómo la cultura de esa organización, conforma y condiciona las respuestas de la misma hacia los usuarios de esta dependencia de Gobierno.

Según Millán y Mancini (2006), muchos son los aspectos que se analizan en torno a la presencia de la corrupción. La diversidad de tratamientos obedece tanto a la variedad de formas en que ésta se manifiesta como a la complejidad de las razones que la motivan o facilitan. Esas dos características la hacen un objeto analíticamente difícil de ‘atrapar’ aunque, en no pocos casos, resulte obvia su presencia. Por otra parte nos dicen que ‘saber’ que hay corrupción no es lo mismo que delimitar su extensión, maneras, formas o mecanismos, causas, redes, o montos, por definir sólo algunos aspectos. Las dificultades surgen, por tanto, de la exigencia metodológica y conceptual para ‘delimitar’ algo que no siempre se alcanza a documentar o medir contundentemente.

Es por esto que, nos explican desde el punto de vista de la tipificación positiva se diría que no hay fuertes incentivos para fomentar la corrupción en los ambientes de trabajo; pero desde su construcción negativa se diría que no existen fuertes incentivos para inhibirla si se presentase. Estas franjas de oportunidad que proporciona tal ambigüedad dejan a las condiciones institucionales como insuficientes para frenar la corrupción, por lo que es posible presuponer que, en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares que demandan un servicio, bajo determinadas condiciones, se favorecerá la gestación de oportunidades de corrupción. Por lo que la intención principal del trabajo, bajo estas premisas, es analizar cuáles son los incentivos que existen para fomentar la corrupción

en los ambientes de trabajo, así como analizar cuáles son los incentivos para inhibir estos tipos de actos, si se llegaran a presentar.

La corrupción se explica por medio de sistemas de incentivos que la favorecen, y dichos sistemas se explican a través de la cultura organizacional y la cultura cívico – política existente. Lo que se trata de explicar es a qué se debe la existencia de sistemas de incentivos dentro del aparato de gobierno municipal, y por consiguiente la presencia de actos de corrupción, por lo que el objetivo de la presente investigación no es conocer la cultura cívica, política u organizacional de las dependencias municipales, sino conocer aquellos elementos que tienen un impacto dentro del sistema de incentivos.

3.1.- Problemática.

Según Cueto (2008), vivimos en una cultura de la corrupción y todos somos partícipes y hasta cierto punto somos también culpables de ella. En un mundo en el que la corrupción, la ilegalidad, el engaño y la farsa son aceptados (y, a veces, socialmente premiados) es normal y lógico que algunos sujetos se aprovechen de esa cultura al máximo.

Solo nos escandalizamos por las consecuencias políticas de un acto de corrupción de alto nivel (de funcionarios públicos). Pero ese acto no sería posible si no estuviera alimentado por la cultura de la pequeña corrupción cotidiana que nos rodea.

La historia demuestra a través de incontables hechos sobresalientes y casos específicos, que la corrupción nace y se desarrolla en cualquier parte donde existe algún tipo de poder o influencia sobre alguien más, y donde dichas fuentes del poder, con el tiempo, se extiende a todas las clases sociales, debido a que la corrupción es inherente al ser humano, no tiene fronteras y no distingue épocas, aunque no actúa con igual comodidad y libertad en todos los sistemas políticos.

Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer (2000), afirma que:

“El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político – soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia- es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época... Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que la Nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente”. (Meyer, en Diario “Reforma” 16/03/2000).

La corrupción en nuestro país, y en general, en el mundo, se sustenta en un comportamiento ciudadano que podría considerarse ambiguo, y que abarca complejas relaciones que tienen que ver con la interacción del individuo con la sociedad (como la mayoría de los procesos o fenómenos sociales), es decir, los procesos de socialización y cultura a los que cada individuo está sujeto al vivir en colectivo (valores, actitudes y comportamientos ciudadanos hacia la regulación).

Aunque racionalmente se desapruueba, la corrupción resuelve y ofrece vías a diversas demandas como el ingreso, el acceso a mercancías y servicios (piratería, contrabando), o bien como alternativa al desempleo (compra de plazas). Por lo que resulta interesante de analizar desde el punto de vista cultural, la delgada línea que separa la corrupción de la solidaridad, de la reciprocidad y del intercambio de regalos, que son costumbres afincadas en nuestra sociedad.

En las dependencias del gobierno municipal las situaciones complicadas y tensas son algo normal, es parte del trabajo por la que los funcionarios, servidores y empleados del

gobierno deben atravesar como con la gran demanda de trámites, la sobrecarga de los procesos y la saturación del personal. Pero no hay que olvidar que este tipo de situaciones son también parte de la actividad de los ciudadanos, que por diversos motivos, se acercan a las distintas dependencias, quienes muchas veces no ven satisfechas sus demandas debido a la lentitud de los diversos procedimientos, trámites y requisitos (Mujica 2011). En este campo de tensiones, la corrupción aparece como un mecanismo práctico que encuentra modos de relacionarse, maneras de acceder a grupos de poder, redes sociales, redes políticas, compadrazgos, amistades y favores, que se movilizan dentro de una estructura que aparenta la falta de una normatividad y sanciones que en teoría deberían de existir, y existen.

3.2.- Justificación.

En la sociedad mexicana existen diferentes problemas culturales, organizacionales y de comportamiento que afectan la vida diaria de todos nosotros. Es de vital importancia conocerlos y darnos cuenta de los errores que cometemos tanto como individuos y como grupo, ya que rara vez nos ponemos a analizar lo que estamos haciendo mal. Es cada vez más importante que los encargados de servir a la sociedad reconozcan que siempre se puede mejorar el servicio que se ofrece a la sociedad, ya que tienen una posición de enorme responsabilidad porque son los representantes de los ciudadanos de un país, un estado o un municipio, y esa imagen desafortunadamente se ha visto afectada por diferentes prácticas, cultura organizacional obsoleta, procedimientos absurdos, falta de compromiso y en muchas ocasiones, por falta de capacitación continua y seguimiento de sus acciones. Es debido a esto que la sociedad en general no confía en sus gobiernos, ni en sus servidores públicos, y cada vez va teniendo menos legitimidad ante la sociedad un trabajo que debería ser especialmente admirado.

Nye (1967) señala que la débil legitimidad de las instituciones gubernamentales contribuye a la corrupción. Por lo tanto, el análisis de las instituciones del estado es necesario para entender muchos de los incentivos que existen para entrar a la corrupción.

Los individuos que conforman la sociedad se corrompen debido a factores culturales y económicos la gran mayor parte de las veces, pero también debido a diferentes causas que pueden estar alrededor de estos dos factores y que, a veces, pasamos por alto: amenazas del crimen organizado, amenazas por parte de jefes o compañeros de trabajo, pobreza, marginación, desempleo, etcétera.

La sociedad está conformada por instituciones y éstas, a su vez, por individuos que traen consigo diferentes culturas, valores y formas de ver el mundo. Las instituciones por sí solas no son corruptas, son los diseños institucionales que existen alrededor de ellas impuestos por los diferentes grupos de individuos que están en cada institución, los que habilitan o inhiben actos prácticas corruptas y corrompen las instituciones, y con el paso del tiempo la cultura de los distintos grupos de personas hacen que dicha institución sea vista como corrupta debido a las acciones que se han venido realizando con el paso del tiempo, es decir, institucionalizan distintas prácticas.

Para que se haga presente la corrupción no importa que se cuente con un nivel alto de estudios, un nivel económico y/o un nivel cultural elevado, ya que en diversas situaciones o por determinadas causas, gran parte de la sociedad recurre a prácticas corruptas para satisfacer alguna necesidad.

La corrupción es diversa y, por lo mismo, hay varios factores que contribuyen a que surja. Las causas institucionales de la corrupción no son siempre las mismas, pues con el paso del tiempo y con un nuevo liderazgo, algunas de las medidas anticorrupción pueden distorsionarse y convertirse en un punto de origen para otras formas de corrupción (Klitgaard, MacLean-Abaroa, Parris 2000).

Es aquí donde el concepto de diseños institucionales y estructura de incentivos (cultura, normas, sanciones, valores, procesos, formas de interacción, etcétera) ayuda a explicar de mejor manera dichas causas institucionales descritas anteriormente por Klitgaard (2000), donde los diseños son vistos como normas formales e informales que producen y establecen ciertos incentivos o constreñimientos en el comportamiento de los actores. Cuando los actores se sienten muy constreñidos o con mucha exigencia, tienden a modificar las reglas, es decir, los diseños, por lo que se podría decir que el diseño

institucional fuerza los incentivos, dichos incentivos hacen que los actores interactúen de manera real, como lo hacen normalmente. Como consecuencia, si pueden ser corruptos y no hay castigo, se debe al diseño institucional existente. (Rational choice).

Es por esto que la intención de esta investigación es el de documentar y analizar los diferentes aspectos negativos o errores que se tienen al desempeñar una función pública dentro de la(s) dependencia(s) a estudiar, que tienen como resultado el que se incentiven distintos actos de corrupción, y así tratar de mejorar la actitud de la sociedad ante este tema.

El cambiar y/o mejorar los posibles factores que se lleguen a identificar y analizar como resultado de este trabajo, no serían por sí solos la solución al problema, serían solamente un diagnóstico inicial y parcial del problema, y constituirían una parte de lo que se podría mejorar en este complicado tema, y posibles soluciones para mejorarlo.

Sería una propuesta que tiene la intención de dar pie a una investigación más profunda de la cultura existente en distintas dependencias de la Administración Pública, y los posibles cambios organizacionales que se podrían generar.

3.3.- Preguntas de investigación.

¿Cuáles son los elementos de la cultura cívica, política y organizacional, y las condiciones de tipo económico, político y administrativo que, tanto en las dependencias del Gobierno Municipal de la ciudad de Aguascalientes, como en sus usuarios, estimulan una orientación positiva hacia la corrupción y se contraponen a las normas que en principio deberían de inhibirla en una dependencia de gobierno?

¿Cuáles son las características culturales, de interacciones laborales, organizacionales, normativas y procedimentales, que favorecen la presencia de un sistema de incentivos para la corrupción en las dependencias del gobierno municipal de la ciudad de Aguascalientes?

¿Cuáles son los rasgos más sobresalientes de ese sistema y que acciones propicia?

3.4.- Objetivos.

Objetivo General.

Detectar y evidenciar los elementos de cultura cívica, política y organizacional, y las condiciones de tipo económico, político y administrativo que, tanto en las dependencias del Gobierno Municipal de la ciudad de Aguascalientes como en sus usuarios, estimulan una orientación positiva hacia la corrupción y se contraponen a las normas que en principio deberían de inhibirla en una dependencia de gobierno

Objetivos específicos.

- Identificar las diferentes características culturales, de interacciones laborales, organizacionales, normativas y procedimentales que favorecen la presencia de un sistema de incentivos para la corrupción en las dependencias del gobierno municipal de Aguascalientes.
- Identificar los elementos centrales de los sistemas de incentivos, desde la perspectiva de los usuarios.
- Identificar el tipo de actitud y comportamiento que ese sistema propicia en los empleados o trabajadores.

3.5.- Delimitación del objeto de estudio.

Tomando en cuenta la diversidad institucional que existe en todo el aparato gubernamental Mexicano, el presente trabajo está dirigido en específico tanto a las dependencias del gobierno municipal a analizar (Seguridad Pública Municipal, Unidad Única de Verificación y Contraloría Municipal), como a los trabajadores de las mismas, en la cual existen diversos factores organizacionales (previamente identificados) que generan o potencialmente podrían generar actos de corrupción (en mayor o menor medida), por parte

de los servidores públicos dentro de la institución como de parte de los usuarios de los servicios.

La elección de una(s) unidad(es) o dependencia(s) del aparato público gubernamental, radica en que comparado con otros ámbitos (iniciativa privada) es el más regulado, el más diverso en cuanto a la multiplicidad de funciones que deben dar respuesta a un gran número de demandas y es el lugar donde los objetivos sociales pueden pasar a ser objetivos individuales del servidor público. Y es el lugar en el que ciertos servicios o bienes públicos pueden ser administrados bajo una lógica individual y bajo un criterio de renta o beneficio personal. En este sentido, lo que se pretende es encontrar respuesta a distintas interrogantes, entre ellas, identificar un conjunto de factores que propician la presencia de sistemas de incentivos para la corrupción. Nos interesa, en particular, observar si esos incentivos son fomentados por aspectos de la cultura organizacional, la cultura cívica – política, y por prácticas y creencias que se derivan de esa cultura o de aquella más general que priva en nuestra vida pública. Se toman, en general, como una estructura generalizada de incentivos para la corrupción, sea en sentido positivo, es decir, la fomentan directamente, o en sentido negativo, no la inhiben.

IV. Modelo de análisis para la corrupción. Una propuesta.

4.1.- Diseño de la Investigación.

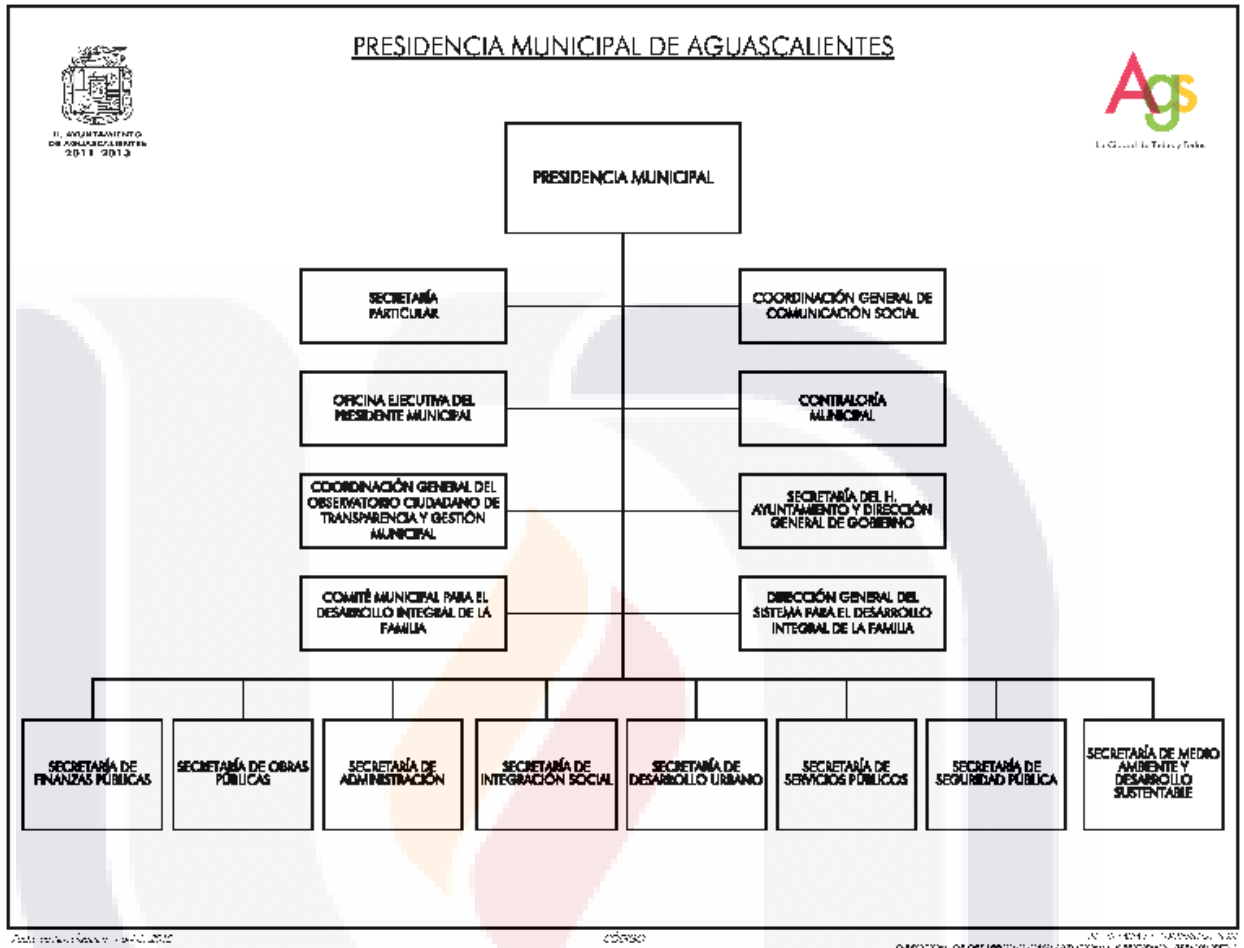
Para llevar a cabo la presente investigación se construyó un diseño de investigación de tipo mixto, ya que para tratar de alcanzar el objetivo que es *determinar los factores y/o valores de la cultura cívica-política y de la cultura organizacional que estimulan una orientación positiva hacia la corrupción y se contraponen a las normas que en principio deberían de inhibirla en una dependencia de gobierno*, fue necesario un estudio profundo acerca de la cultura que se da tanto en los trabajadores como en los usuarios del Municipio de Aguascalientes.

Objeto de estudio. (Dependencias de Gobierno Municipal a estudiar)

El Gobierno Municipal tiene una gran cantidad de dependencias que tienen la finalidad de cubrir una gran variedad de demandas de la sociedad mediante diferentes servicios. El cubrir el 100% de las dependencias requeriría una gran inversión de tiempo, dinero y recursos con los que no se cuentan por ser una investigación para obtener el grado de Doctor, por lo que la presente investigación se enfocó en realizar el trabajo de campo solamente a una, o por lo menos una dependencia de Gobierno de los siguientes grupos de dependencias dentro del Gobierno Municipal.

A continuación se presenta el organigrama del Municipio de Aguascalientes para darnos una mejor idea de lo que se está abordando:

Figura 1. Organigrama de Gob. Municipal de Aguascalientes.



Los siguientes grupos de dependencias se formaron de acuerdo a la finalidad que persigue cada dependencia, como también tomando en cuenta hacia quién está dirigido el servicio que proporcionan.

1.- Procesos Internos del Gobierno (recursos humanos, control interno del personal, atribuciones, reclutamiento y selección, renunciaciones, jubilaciones, recursos materiales, etc.)

-Contraloría Municipal.

-Secretaría de la Administración.

-Secretaría Del Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno.

2.- Servicios a la ciudadanía en general (seguridad, prevención de comisión de delitos, vigilar y hacer cumplir la ley; pagos de predial, tenencia, multas, permisos, etc.; basura, rastros, limpieza, áreas verdes, alumbrado público, etc.).

-Seguridad Pública.

-Secretaría de Finanzas Públicas.

-Secretaría de Servicios Públicos.

3.- Servicios por medio de licitaciones, concursos, o proyectos específicos.

-Obras Públicas.

-Desarrollo Urbano.

-Instituto de Planeación.

De las anteriores dependencias se trabajó con tres diferentes como son: del primer grupo, la Contraloría Municipal, y del segundo grupo con Seguridad Pública y con la Coordinación de Verificación Municipal, faltando solamente por cuestiones de permisos y persona que nos dieran el acceso para realizar la investigación, el acercamiento con alguna dependencia del tercer grupo.

4.2.- Desarrollo de la Investigación.

Para acercarnos al objeto de estudio se desplegaron un conjunto de herramientas que hicieron posible recoger información de primera mano. A través de un periodo de observación directa no participante, y la aplicación de instrumentos cualitativos, lo que nos ha permitido entrar a espacios de difícil acceso en más de un año de recolección de información en campo. El acceso y la obtención de información es la parte más complicada

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

en cualquier investigación, teniendo ésta en particular un grado mayor de dificultad ya que se trata de un fenómeno de difícil acceso y que además es ilegal.

Después de batallar varios meses para entrar a realizar el trabajo de campo por la dificultad de conseguir el acceso a las dependencias de gobierno municipal, el flujo de información que requeríamos se fue dando de forma lenta, con mucha información que en realidad no servía de mucho, y con un discurso muy oficial por parte de los entrevistados. Esto siguió así durante los primeros seis meses (enero a junio de 2013), hasta que en julio, hubo un hecho que cambió por completo lo que había estado pasando, se efectuaron las elecciones municipales y de diputados estatales, lo que trajo como resultado que perdiera el partido en el poder el municipio de Aguascalientes. Y como consecuencia de este suceso, como por arte de magia, los funcionarios públicos a los que se iba entrevistando, daban más y mejor información sobre el tema, hablaban de una manera más abierta y con mayor confianza, contando cosas que de no haber existido la alternancia en el poder local, y como consecuencia de esto, el que muchos de ellos sabían que ya iban de salida, nunca nos hubieran contado.

Las entrevistas se hicieron a funcionarios de diferentes cargos y jerarquías, tanto trabajadores administrativos, como operativos, lo que enriqueció en gran medida la información que se fue consiguiendo, ya que al tener las personas entrevistadas diferencias en sueldos, puntos de vista, grupos y redes en las que se desenvuelven, escolaridad, etcétera, la información fue muy rica en todos los sentidos, con perspectivas diferentes y posiciones diversas. A su vez la información fue complementada con un cuestionario a usuarios de los diferentes servicios de las dependencias estudiadas para dar el punto de vista que los usuarios tienen acerca de lo que sucede en ciertas situaciones. Además se hizo observación directa no participante a través de diversas visitas a las oficinas de cada dependencia y en las afueras de la misma.

El desarrollo del trabajo implicó cuatro etapas:

Primera etapa: Investigación tipo encuesta.

El propósito de ésta etapa fue medir el grado de conocimiento que la sociedad del municipio de Aguascalientes (usuarios de servicios que ofrece el municipio) tiene sobre la corrupción. Esto requirió un acercamiento macro y general, a través de un instrumento estructurado, en éste caso un estudio tipo encuesta, para obtener información de una muestra representativa de los habitantes del municipio que realizan trámites y que utilizan con mayor frecuencia los servicios del mismo, partiendo de diferentes grupos de edad, escolaridad, sexo, etcétera.

Según Rodríguez, Gil, y García (1999), no puede decirse que los cuestionarios o encuestas sean unas de las técnicas más representativas de la investigación cualitativa, más bien suele asociarse a enfoques y diseños de investigación típicamente cuantitativos. No obstante, el cuestionario como técnica de recogida de datos puede prestar un importante servicio en la investigación cualitativa, y es debido a esto que es una de las herramientas más utilizadas en las Ciencias Sociales. Pero para ello, es necesario que en su elaboración y administración se respeten algunas exigencias fundamentales:

- El cuestionario es un procedimiento de exploración de ideas y de creencias generales sobre algún aspecto de la realidad.
- El cuestionario se considera como una técnica más, no la única ni la fundamental, en el desarrollo del proceso de recogida de datos.
- En la elaboración del cuestionario se parte de los esquemas de referencia teóricos y experiencias definidos por un colectivo determinado y en relación con el contexto del que son parte.
- El análisis de los datos del cuestionario permite que la información se comparta por participantes en la investigación.
- La administración del cuestionario no produce rechazo alguno entre los miembros de determinado colectivo, sino que es mayoritariamente aceptado y se le considera una técnica útil en el proceso de acercamiento a la realidad estudiada.

Esta técnica consistió en la aplicación de una encuesta o cuestionario estructurado (ver Anexo 2), que generó información que será procesada cuantitativamente.

Este tipo de investigación comparte la ideología de que son los sujetos los que mejor pueden informarnos sobre el fenómeno que nos interesa. Para evitar sesgos derivados de la interpretación de cada uno de ellos, se buscó que la información fuera proporcionada por un número suficiente de individuos.

Dos son los beneficios de ésta técnica: el primero es que la estandarización de las respuestas conduce a comparaciones de los resultados de las investigaciones con mucha facilidad; el segundo, radica en su bajo costo, puesto que con este tipo de investigación se puede obtener un volumen importante de información a un bajo costo y en poco tiempo.

Aunque se sabe de antemano que no se cuenta con representatividad probabilística, y por lo tanto no se pueden realizar generalizaciones, para realizar las encuestas se aplicó un *muestreo no probabilístico*, ya que no intervino el azar en la selección de las unidades de las muestras, y ni siquiera fueron proporcionales como el muestreo por cuotas. Dicho muestreo no persigue esa proporcionalidad en la composición de la muestra respecto de la población de estudio, sino acceder a unidades concretas de la población (usuarios de los diferentes servicios que prestan las dependencias de gobierno a analizar) que “pueden” o “quieren” dar información sobre el tema de estudio. La selección de la muestra se rigió por criterios ajenos al azar: la tipicidad, la conveniencia o la pertinencia, la oportunidad y la disponibilidad o la accesibilidad. Por lo tanto, los muestreos que se utilizarán para la realización de las encuestas serán mediante las modalidades de muestreos estratégicos o de juicio, y muestreos circunstanciales.

Muestreo estratégico o de juicio. Llamado así porque el investigador sigue su propio juicio en la elección de las unidades de la población que compondrán la muestra. Su elección depende de la creencia de que pueden aportar información de interés o relevante para los objetivos de la encuesta. Deberán de ser informantes heterogéneos (que representen distintos puntos de vista sobre el problema de investigación) y accesibles (que quieran hablar).

Muestreos circunstanciales. Cuando es la accesibilidad el criterio fundamental en la selección de las unidades de la muestra, éste tipo de muestras, pueden proporcionar información de utilidad para conocer diferentes opiniones sobre un tema concreto, pero no

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

para medir su representatividad en el conjunto de la población de interés. Por lo que se tendrá más información de unos segmentos específicos de la población que de otros.

Según Cea D'Ancona (2004), en estudios de limitado presupuesto (como tesis doctorales u otras investigaciones académicas de bajos recursos económicos), que quieran comprobar alguna teoría o profundizar en la medición de algunos conceptos teóricos, el recurso de éste tipo de muestreo quizá sea el único factible. La autora también comenta que en muestra muy pequeñas (inferiores a 30 casos), el muestreo estratégico, puede favorecer la consecución de información más relevante que la obtenida de una muestra del mismo tamaño extraída al azar de la población de estudio, pero siempre y cuando, se escojan a informantes que representen vertientes del tema que se analice, y que la finalidad del estudio no sea la representatividad estadística, sino la información y la captación de variedad de opinión sobre el tema.

Segunda etapa: Observación.

La investigación cualitativa puede realizarse no sólo preguntando a las personas implicadas en cualquier hecho o fenómeno social, sino también observando. Ya que esto permite obtener información sobre un fenómeno tal y como éste se produce, ya que la mayor parte de la gente no presta atención a sus propias conductas, y dicen una cosa pero hacen otra distinta. Por lo que en ésta segunda fase, se realizará mediante la observación del objeto de estudio en cada una de las dependencias a analizar, ya que como el tema de la corrupción es algo delicado y las persona o grupos objetos de estudio podrían tener dificultades, o no desean manifestarse en relación con ciertos hechos, ya sea porque pondría en peligro su propio estatus dentro del grupo, o porque se sienten incómodos ante una persona ajena a la institución que les pregunta sobre determinadas conductas difíciles de explicar.

Para Rodríguez, Gil, y García (1999), la observación es uno de los procedimientos más utilizados en la investigación cualitativa, y uno de los elementos más característicos de

éste tipo de investigaciones. Sin duda, para muchos investigadores, la sola presencia de la observación en un estudio confiere el status de cualitativo.

Según Tarrés (2004), la observación está estrechamente asociada a la práctica de la investigación antropológica y a ciertas escuelas sociológicas. La observación se desarrolla por un sujeto extraño que se introduce en otro contexto sociocultural, diferente al suyo, con el fin de comprender esa cultura ajena mediante la observación, lo cual supone que el investigador resida por un tiempo considerable en el escenario seleccionado.

Mediante la observación se pretende captar los significados de una cultura, el estilo de vida de una comunidad, la identidad de movimientos sociales, las jerarquías sociales, las formas de organización, etcétera. Ante todo, se trata de conocer los significados y sentidos que otorgan los sujetos a sus acciones y prácticas.

Las condiciones metodológicas de la Observación son las siguientes:

- El observador debe ser un extranjero respecto a su objeto de estudio,
- El investigador debe convivir por un tiempo determinado con los sujetos de investigación,
- Las fronteras del escenario tienen que ser definidas,
- El analista debe guardar distancia con el objeto,
- Presentar la interpretación de los resultados (el informe) a la comunidad académica.

La Observación se realizó siguiendo un guión de observación (ver Anexo 3), en cada una de las dependencias a investigar (por lo menos en 3 diferentes dependencias) las cuales fueron: Seguridad Pública Municipal, Contraloría del Municipio, y Coordinación Única de Verificación.

El permiso para realizar dicha Observación fue concedido por parte de las Autoridades de cada dependencia y se realizó entre los meses de Enero - Septiembre de 2013, dentro de las instalaciones de cada dependencia, en horarios de oficina, así como en casos extraordinarios, en donde tenga lugar la actividad que se está observando (Verificadores de Negocios del Municipio, etc.).

Tercera etapa: Entrevistas a profundidad.

En ésta etapa se trabajó con personas conocedoras de prácticas y cultura de las dependencias del Gobierno Municipal, en distintos niveles y puestos. Esto con el fin de

obtener de manera directa por medio de las experiencias que han vivido dentro del Gobierno Municipal, relatos espontáneos sobre situaciones consideradas como corruptas, definiciones acerca de la que consideran que es corrupción y lo que no, captar su nivel de tolerancia – resignación hacia las prácticas definidas como corruptas, indagar la percepción acerca del fenómeno en distintos escenarios y situaciones, y por supuesto, si consideran que existen frenos y/o incentivos para que la cultura de la corrupción se haga presente en sus puestos de trabajo (ver Anexo 4). En base a esto se construirán los rasgos fundamentales de la cultura de la corrupción dentro del objeto de estudio.

En completo contraste con las encuestas o las entrevistas estructuradas, las entrevistas cualitativas son flexibles y dinámicas. Las entrevistas cualitativas han sido descritas como no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas. Utilizamos la expresión "entrevistas en profundidad" para referirnos a este método de investigación cualitativo. Taylor y Bogdan (1987), comentan que por entrevistas cualitativas en profundidad se entienden reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas.

Las entrevistas se realizaron en el periodo comprendido de enero de 2013, a septiembre del mismo año. Se realizaron 32 entrevistas tanto a personal administrativo como operativo y de distintos niveles de las 3 dependencias, distribuidas de la siguiente manera:

- 13 entrevistas a personal operativo y administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.
- 11 entrevistas a personal operativo y administrativo de la Coordinación única de Verificación Administrativa.

- 7 entrevistas a personal operativo y administrativo de la Contraloría Municipal.
- Además de una entrevista en Recursos Humanos del Municipio.

La duración de las entrevistas fue de 28 minutos la más corta, a 56 minutos la más larga.

Los datos y los comentarios emitidos por los funcionarios públicos en las últimas entrevistas fueron muy repetitivos, con información que ya nos habían proporcionado con anterioridad otros miembros de las respectivas dependencias, por lo que al ver que ya existía una saturación en la información, se decidió no seguir realizando más entrevistas.

Cuarta etapa: Triangulación y análisis de la información obtenida en las fases anteriores.

Hasta ahora, ninguno de los instrumentos metodológicos utilizados para medir la corrupción está exento de problemas metodológicos. Es debido a esto que la utilización de varios métodos nos permite una Triangulación Metodológica, que nos será útil para confirmar o desechar algunos de los aspectos, características y situaciones que vayan apareciendo conforme la investigación avanza.

En el apartado de resultados se muestra como la información derivada de la aplicación de encuestas a usuarios, entrevistas a servidores públicos del municipio y la observación no participante en cada dependencia, fue analizada y triangulada para la obtención de mejores resultados.

4.3.- Tipificación del ambiente.

Indicadores y características (variables).

“Los incentivos para la corrupción existen porque el Estado tiene el poder de asignar beneficios escasos y de imponer costos onerosos” (Rose-Ackerman, 1999).

Por lo que Millán y Mancini (2009) nos dicen, que es posible presuponer que en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares demandantes, bajo

determinadas condiciones, se favorecería la gestación de oportunidades de corrupción. Estas oportunidades, además, estarían reforzadas por el tipo de “bien” que se intercambia o por las condiciones institucionales en que se realiza dicho acto. Esas oportunidades que surgen en dichos ambientes y condiciones, seguramente estarían moduladas por dimensiones jurídicas, administrativas, políticas, de organización, culturales, de transparencia, morales, de ética pública, etcétera, sin que sepamos *a priori* cual pesa más y en qué escala.

Desde luego, admitir eso no explica por qué, ante oportunidades como las descritas anteriormente, se dan niveles y extensiones distintas de la corrupción no sólo de país a país, sino en diversos ámbitos públicos de una misma nación. Para explicar esas diferencias, es factible recurrir a la identificación de incentivos que estimularían situaciones de corrupción o comportamientos corruptos de los individuos que en ellas se encuentran. Por lo que es razonable establecer que si un funcionario tiene una alta discrecionalidad administrativa, bajo monitoreo, y si además el sistema judicial es pésimo y las penas por corrupción son bajas, tendrá incentivos para asumir condiciones corruptas. Los incentivos, en efecto, elevan o reducen costos, y por lo tanto, inhiben o estimulan orientaciones en un sentido u otro.

Para operacionalizar los conceptos teóricos tomaremos como punto de partida las dimensiones que utilizaron Millán y Mancini (2006:206-226) en su estudio en las dependencias del gobierno federal:

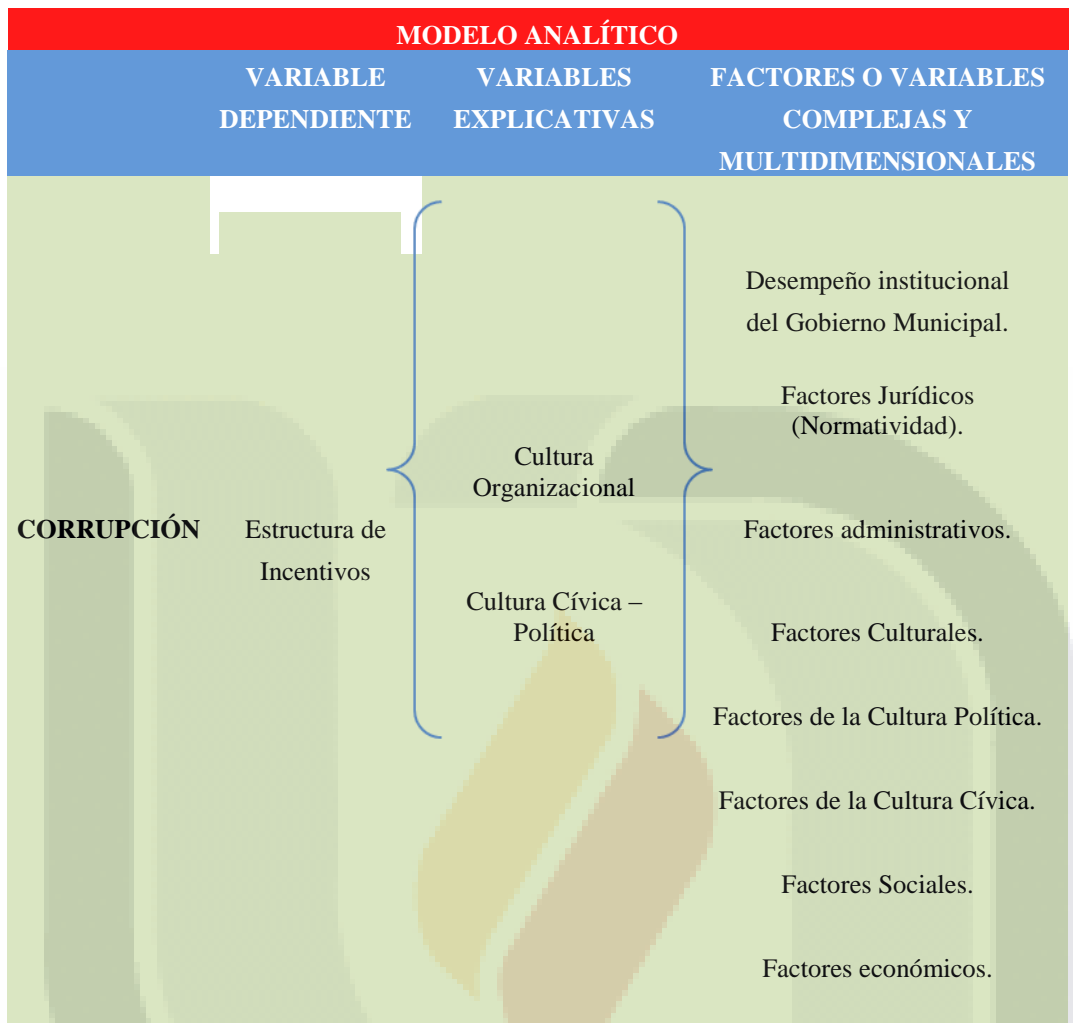
- 1) Confiabilidad en el desempeño institucional del gobierno.
- 2) Confianza en el buen comportamiento del personal.
- 3) Ambiente profesionalizado.
- 4) Disposición de apego a la norma.
- 5) Identificación de actos corruptos.
- 6) Riesgo por actos de corrupción.
- 7) Condiciones de modulación de riesgos.

La primera dimensión se refiere a la confianza que los burócratas tienen en el desempeño de la institución gubernamental en la que trabajan, medida por cuatro

indicadores: i) mejoramiento en la eficiencia con respecto a algún año anterior (ellos eligieron el 2001 como año de referencia); ii) mejoramiento en la transparencia con respecto a algún año anterior; iii) disminución de los niveles de corrupción respecto a algún año anterior, y iv) nulo o bajo nivel de corrupción. La segunda dimensión mide la percepción de los empleados sobre el nivel de profesionalización del trabajo en el gobierno, medido por las variables: i) ingreso del personal al servicio público a través de exámenes y concursos; ii) capacidad como criterio de selección; iii) valoración negativa de la lealtad entre jefes y empleados, y iv) valoración negativa de las “buenas relaciones” para lograr promociones. La tercera mide la confianza en que no hay corrupción entre los colegas. La cuarta mide la disposición del personal para apegarse a las normas. La quinta mide qué tanto el personal identifica los actos de corrupción. La sexta mide la percepción del riesgo, que serían los costos asociados a los actos de corrupción, y la última mide las condiciones que reducen los riesgos.

Estas dimensiones se sometieron a consideraciones críticas teniendo en cuenta nuestra propia perspectiva teórica, y en diálogo con quienes las propusieron, para modificarlas, rediseñarlas, añadir otras, eventualmente diseñar sub dimensiones, elaborar los indicadores y considerar la conveniencia de construir índices.

De lo anterior surge el guión de entrevista (ver anexo 4), con el cual se trabajará en las entrevistas a profundidad con las diferentes personas conectoras de prácticas y cultura de las dependencias del Gobierno Municipal, en distintos niveles y puestos, del cual surge el siguiente Modelo analítico del problema de investigación:



Incentivos = **Variables Explicativas** + **Variables de Control**

Variable dependiente = Incentivos para la corrupción.

Variables explicativas

Factores y variables dentro de la cultura organizacional y la cultura cívica - política.

Variables de control.

- Crimen organizado.
- Tipo de monitoreo.
- Tipo de dependencia.

La corrupción se explica por medio de sistemas de incentivos que la favorecen, y dichos sistemas se explican a través de la cultura organizacional y la cultura cívico – política existente.

Lo que se trata de explicar es a qué se debe la existencia de sistemas de incentivos dentro del aparato de gobierno municipal, y por consiguiente la presencia de actos de corrupción, por lo que el objetivo de la presente investigación no es conocer la cultura cívica, política u organizacional de las dependencias municipales, sino conocer aquellos elementos que tienen un impacto dentro del sistema de incentivos.

A partir de éste modelo se construyó el guion de entrevista, el cual se fue mejorando hasta quedar como se muestra a continuación, con el cual se realizaron 32 entrevistas.

VARIABLES EXPLICATIVAS (FACTORES).

1er. nivel (Estructura Organizacional y/o Institucional).

1.- Desempeño institucional del Gobierno Municipal.

1.1.- Mejoramiento en la eficiencia del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Evaluaciones de trámites y servicios del Municipio de Aguascalientes. Diagnóstico de Estudios.
- b) Indicadores del municipio.
- c) Indicadores externos.

1.2.- Mejoramiento en la transparencia del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Organismos creados para generar mayor transparencia dentro del Municipio.
- b) Programas y mecanismos creados para generar mayor transparencia dentro del Municipio.
- c) Cursos y/o capacitación del personal, enfocados en la generación de mayor transparencia dentro del Municipio.
- d) Legislación creada o mejorada para generar mayor transparencia dentro del Municipio.

1.3.- Disminución en los niveles de corrupción del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Organismos creados para combatir la Corrupción dentro del Municipio.

- b) Programas y mecanismos creados para combatir la Corrupción dentro del Municipio.
- c) Cursos y/o capacitación del personal, impartidos con la finalidad de combatir la Corrupción dentro del Municipio.
- d) Legislación creada o mejorada para generar mayor transparencia dentro del Municipio.

2.- Factores Jurídicos (Normatividad).

2.1.- Controles Internos.

- a) Autoridad Interna o externa.
- b) Reglamentos y procedimientos (Jerarquías de las normas).
- c) Sanciones y castigos.
- d) Capacitación continua.

2.2.- Disposición de apego a la norma.

- a) Identificación de la normatividad como límite a la corrupción.
- b) Identificación de la licitación restringida como acto legal y permitido.
- c) Apego a la normatividad.

2.3.- Jerarquía Interna.

- a) Mando.
- b) Decisiones.

3.- Factores administrativos.

3.1.- Control del Personal.

- a) Reclutamiento.
- b) Selección.
- c) Contratación.
- d) Renuncias y despidos.

3.2.- Ambiente Profesionalizado.

- a) Ingreso del personal a través de examen o de concurso.
- b) La capacidad del personal como criterio de selección.
- c) La valoración negativa de la lealtad personal entre jefes y empleados.
- d) La valoración negativa de las “buenas relaciones” para el ascenso profesional.

3.3.- Recursos materiales y económicos.

- a) Presupuesto propio o depende de...
- b) Quién autoriza compras y gastos (compras y licitaciones).

3.4.- Monitoreo.

- a) Tipo de monitoreo.
- b) Periodicidad.
- c) Encargados de llevarlo a cabo.

3.5.- Controles.

- a) Tipo de monitoreo.
- b) Periodicidad.
- c) Encargados de llevarlo a cabo.

2º nivel (Estructura Cultural y Social).

4.- Factores Culturales.

4.1.- Identificación de actos de corrupción.

- a) Aceptar comisiones.
- b) Aceptar retribuciones por parte de los proveedores (regalos, viajes pagados, canastas, etcétera).
- c) Aceptar dinero para agilizar trámites.
- d) Distinción entre casos que se consideran legales o ilegales (corrupción blanca, gris y negra).

4.2.- Riesgo por actos de corrupción.

- a) Riesgo alto de ser castigado por aprobar trámites inadecuados.
- b) Riesgo alto de ser castigado por aceptar "mordidas".
- c) Riesgo alto de ser castigado por aceptar regalos de proveedores.
- d) Riesgo alto de ser castigado por contratar un familiar.

4.3.- Condiciones de modulación de riesgos.

- a) Presencia de parientes entre el personal de las dependencias.
- b) Preferencia por la no denuncia frente a actos de corrupción.
- c) Preferencia por las personas sobre las reglas.
- d) Percepción sobre la debilidad de las sanciones.

4.4.- Factores morales y/o religiosos.

5.- Cultura Política.

5.1.- Orientación política.

- a) Influencia de la ideología política al momento de contratar, despedir, ascender y/o tomar en cuenta.
- b) Coerción político laboral en la administración pública.

6.- Cultura Cívica.

6.1.- Casos de corrupción detectados y sancionados.

- a) Denuncia ciudadana.
- b) Denuncia de compañeros de trabajo.

6.2.- Incentivos de los jefes o de la misma institución para denunciar.

- a) Disposición al cambio.
- b) Participación social.

6.3.- Existencia de diversidad cultural.

- a) Discriminación.

6.4.- Incidencia de casos.

6.5.- Nuevos valores: dinero y status.

7.- Factores Sociales.

7.1.- Factores económicos del trabajador.

- a) Sueldos base.
- b) Prestaciones.
- c) Tipo de contrato.
- d) Pertenencia a algún sindicato.
- e) Ingreso extra de dinero (trabajo alterno).
- f) Salario percibido acorde al trabajo realizado.

7.2.- Percepción de Corrupción del Personal.

- a) Percepción de corrupción en los empleados base.
- b) Percepción de corrupción en los empleados de confianza.
- c) Percepción de corrupción en los empleados de confianza.
- d) Percepción de corrupción entre los compañeros de trabajo.

7.3.- Lealtades y clientelas internas.

4.4.- Estructura formal del objeto de estudio (dependencias de gobierno municipal).

Los organigramas, reglamentos, programas, trámites, funciones, etcétera, de cada dependencia y, en general, del municipio como entidad local de gobierno, conforman la estructura formal, es lo que le otorga el sentido de formalidad al sistema político, el cual está siempre determinado por las leyes que rigen el actuar diario, sin embargo, dicha formalidad no está exenta de grietas tanto teóricas como prácticas.

La formalidad del sistema político debe de seguir ciertos pasos y vigilar los procedimientos del sistema, pero en la vida cotidiana muchas veces estos procedimientos son quebrantados o manipulados por los mismos miembros, y esto se debe a que el sistema está compuesto por personas, actores que todos los días toman decisiones.

Esta formalidad está constituida sobre una serie de elementos culturales, institucionales y organizacionales que en lugar de corregir las grietas que se puedan llegar a presentar, crean conductos que incentivan ciertas prácticas como la corrupción. Es decir, los sistemas que incentivan la corrupción no son una combinación de factores que actúan fuera del campo político, sino que buscan y encuentran la forma de adherirse de distintas maneras a él, generando, con el tiempo, una cultura institucional que se trasmite a los nuevos miembros.

Nuestro objeto de estudio, que son las tres dependencias municipales antes descritas, y son regidas por el marco normativo del municipio de Aguascalientes (ver anexo 6).

V. Dificultades metodológicas al trabajar con temas de corrupción.

5.1.- Medición de la corrupción.

Según Del Castillo (2002), al interactuar en un mundo global estamos expuestos a comparaciones, evaluaciones y mediciones de todo tipo. De ahí la importancia de desarrollar instrumentos que nos permitan saber el nivel de corrupción o de transparencia que guardan nuestras instituciones. Éste no es un asunto menor, sobre todo si se considera la complejidad del asunto. La corrupción es difícil de medir, ya que por lo general, las prácticas corruptas ocurren de manera secreta y los actores involucrados raramente hacen público los términos de sus acuerdos. Por tanto, hasta hace poco tiempo, la mayoría de los estudios sobre corrupción presentaban sus análisis con base en datos incidentales y anecdóticos, con poca sistematización y rigor en sus conclusiones. En un ensayo metodológico titulado “What cannot be analysed in statistical terms?”, la corrupción es mencionada como el típico ejemplo de un fenómeno que es posible observar pero no cuantificar (Dogan y Kazancigil, 1994:32).

Sin embargo, en los últimos años hemos sido testigo de la publicación de varios índices (ya mencionados con anterioridad) que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia de diferentes países en todo el mundo. Por lo tanto la pregunta actualmente ya no es si la corrupción puede ser medida y analizada empíricamente. Las preguntas ahora son ¿cómo?, ¿con base en qué indicadores?, y ¿con qué nivel de precisión? En consecuencia, es importante entender la metodología que existe detrás de estos índices, con el fin de saber cómo interpretarlos y, en su caso, como utilizarlos y replicarlos para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país.

Según Cayujra (2010), los Instrumentos Internacionales Anticorrupción “son el conjunto de medidas, normas y mecanismos sobre prevención, represión, recuperación de activos y cooperación internacional en materia anti corrupción”, desarrollados por organismos internacionales como, Naciones Unidas, la OEA (Organización de Estados

Americanos), Interpol, la GAFI, la OCDE, el Consejo de Europa y otros organismos internacionales incluyendo Transparencia Internacional.

Por otra parte nos dice que los estándares anticorrupción en los instrumentos anticorrupción a nivel global abarcan cuatro áreas que los países deben adoptar en materia de prevención y lucha contra la corrupción. El primer ámbito es la Prevención, es aquí donde se exige que los países adopten mecanismos, medidas, normativas, que permita a la Gestión Pública, la actividad administrativa del Estado, ser transparente, al mismo tiempo que adopten mecanismos de acceso a la información pública, así como rendición pública de cuentas, esto además de involucrar a la sociedad civil en las políticas de prevención y lucha contra la corrupción. El segundo ámbito es la Penalización donde se exige que se penalicen delitos y conductas de corrupción. El tercer ámbito es una innovación introducida por la convención de Naciones Unidas, y es la Recuperación de Activos, es decir, la utilización de mecanismos que permitan recuperar activos de prácticas corruptas en beneficio de la sociedad y del propio Estado para que esto pueda ser invertido en la producción de servicios públicos básicos, etc. Y por último, la Cooperación Internacional, ya que gran parte de los hechos de corrupción o el producto de los hechos de corrupción son trasladados al extranjero, es ahí donde los países deben adoptar medidas normativas que permitan que un País pueda repatriar fondos y/o bienes en el extranjero con el fin de evitar la aplicación de la justicia.

5.2.- ¿Por qué medir la corrupción?

Del Castillo (2002), asegura que medir la corrupción constituye a la vez una quimera y una tentación irresistible, ya que es quizás el crimen menos reportado que existe. Un acto de corrupción es perpetuado generalmente con gran secrecía, y todas las partes involucradas en la transacción corrupta (el que da el soborno y el que lo recibe) están usualmente satisfechas con el resultado y reconocen las posibles consecuencias negativas que resultarían de revelar su propio papel en dicha conducta criminal, incluso si no se encuentran satisfechos. Mientras tanto, las víctimas de la corrupción, que son usualmente el público en general y la sociedad en su conjunto, se encuentran inconscientes de los actos

específicos de la corrupción o están acostumbrados de manera tal que se vuelven indiferentes a ella.

Dada esa secrecía y los intereses comunes entre las partes involucradas, los niveles de corrupción son extremadamente difíciles de medir. No existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción. No obstante, éste no es un problema exclusivo de la corrupción. Al contrario, históricamente las ciencias sociales se han enfrentado con el mismo problema de medición y de constatación de hechos.

En diferentes ámbitos y disciplinas se han ensayado distintos métodos de medición, que intentan otorgar un mayor grado de precisión al análisis y comparación de los fenómenos bajo estudio. El interés de medir y cuantificar nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso de tiempo definido o en función de otras variables. En las últimas décadas los científicos sociales han hecho avances significativos para medir, por ejemplo, los estándares democráticos de varios países, el respeto de los derechos humanos, la participación de la mujer en el ámbito laboral, la incidencia de la violencia en grupos marginales, la cultura organizacional en las empresas, la calidad de vida entre naciones, etcétera.

5.3.- Problemática al medir la corrupción.

Nye (1967) señala que la débil legitimidad de las instituciones gubernamentales contribuye a la corrupción. Por lo tanto, el análisis de las instituciones del estado es necesario para entender muchos de los incentivos que existen para entrar a la corrupción.

Para Busquets (2003), los índices de corrupción se pueden dividir en dos tipos, los que utilizan información objetiva y los que utilizan información subjetiva. Los primeros se basan en información objetiva y verificable. Existe un problema con este tipo de índices, la poca validez que tienen para medir la corrupción.

El problema de los índices objetivos es que nunca van a poder medir la corrupción en sí, sólo algún aspecto relacionado con ésta, lo cual no siempre va a tener el mismo comportamiento que la corrupción. Por ejemplo, el número de denuncias de corrupción

posiblemente va a aumentar si lo hace el nivel de corrupción, pero también va a aumentar si hay una mejora en el sistema judicial.

El problema se origina en la imposibilidad de medir la corrupción directamente; con los índices objetivos se intenta medir la corrupción usando otras variables objetivas. Pero, como se mencionó anteriormente cambios en estas variables objetivas pueden ser explicados en parte por cambios en el nivel de corrupción, y en parte por cambios en otras variables relevantes. Por lo tanto, es posible que ocurra un cambio en el índice objetivo de corrupción, no obstante, el nivel de corrupción permanece inalterado.

Como los índices de corrupción objetivos carecen de validez, el estudio empírico sobre la corrupción se ha concentrado en índices subjetivos de corrupción. Éstos se basan en estudios o encuestas en donde los individuos son interrogados acerca del nivel de corrupción. Los encuestados son típicamente un panel de expertos regionales, una muestra aleatoria de habitantes locales o empresarios. Sin embargo, para profundizar el análisis de este tipo de índices es necesario ver qué características queremos que cumplan.

Según Del Castillo (2002) un buen índice de corrupción, como de cualquier fenómeno, debe ser:

Confiable. Un indicador será confiable en tanto reporte resultados consistentes. Un indicador que ubique a México, por ejemplo, en la posición 8 en una escala del 1 al 10 en un año, 2 al año siguiente, y 5 en el siguiente, es un indicador poco confiable. La teoría nos dice que ese tipo de variación es poco probable.

También hay que tener en cuenta que si el indicador está basado en la opinión personal de una o pocas personas, es probable que sea menos confiable y por lo mismo menos útil. Lo mismo pasa si las personas responsables de construir el índice tienen intereses en alterar los resultados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ninguna forma de medición es completamente confiable, pero es posible mejorar los resultados obtenidos por medio de una construcción cuidadosa de los índices, utilizando buenos datos y haciendo varias pruebas piloto.

Válido. Un indicador será válido en tanto mida lo que realmente quiere medir y lo que nos interesa. Por ejemplo, si estamos interesados en estudiar la corrupción en general, medir el

número de sentencias por motivo de corrupción reflejaría más la eficacia de las instituciones judiciales que el nivel de corrupción actual. Los conceptos no existen en sí mismos en la realidad o tienen una existencia real (Babbie 1995:116). Se tratan más bien de construcciones humanas para categorizar objetos o eventos, que resaltan ciertas atribuciones que de manera exógena se le atribuyen. Por tanto, las cuantificaciones empíricas nunca serán más que aproximaciones. No obstante, es deseable que los índices tengan validez metodológica, que midan lo que dicen medir.

Exacto. Si el índice es propenso a tener errores grandes en su medición va a ser menos útil. La inexactitud debe ser cuantificada mediante la desviación estándar. Para mejorar la exactitud al hacer encuestas se debe aumentar el número de la muestra.

Preciso. Un indicador será preciso cuando ofrezca resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre qué significan. Por el contrario, una cantidad será imprecisa o ambigua cuando existan diferentes interpretaciones sobre su significado. La precisión es alcanzada en las encuestas mediante preguntas que no dependen de estándares individuales.

Los índices objetivos de corrupción cumplen normalmente con sólo tres aspectos: confiabilidad, exactitud y precisión; el único requisito que no cumplen es la validez, lo que los descalifica como buenos índices. Las medidas subjetivas se subdividen de acuerdo a si captan la percepción o la experiencia de los encuestados. Las características que van a tener los índices van a depender de si son de percepción o de experiencias.

Índices basados en percepción.

Mucha de la investigación reciente sobre corrupción se ha enfocado en medidas basadas en percepción de corrupción. Estas se basan en encuestas, donde preguntan sobre la percepción de los individuos de la corrupción nacional. Son típicamente válidas y confiables, pero pueden ser inexactas e imprecisas.

Aunque la información que proveen es primeramente para uso comercial, la investigación empírica reciente sobre gobernanza, incluyendo la corrupción, ha utilizado extensivamente estos índices.

No obstante, hay varios problemas asociados con la exactitud de los índices basados en percepción. Primero, es probable que las percepciones sobre la corrupción general dentro de un país estén rezagadas, en otras palabras que no reflejen su nivel actual, lo que hace que el índice tenga poca sensibilidad a los cambios en las políticas. Otro problema es que los índices de percepción pueden ser endógenos. Por ejemplo, la publicación y difusión de un índice en los medios puede influir en la percepción de la gente sobre la corrupción en su país.

Índices basados en experiencias.

Esta clase de indicadores se basa en experiencias subjetivas acerca de la corrupción. Su validez y precisión depende de las preguntas que se hagan, y su confiabilidad y exactitud de la implementación del estudio. En general, estos indicadores tienen un gran potencial para hacer comparaciones.

Se evitan algunos de los problemas relacionados con los índices de percepción. La experiencia no está rezagada con en el nivel actual de corrupción como ocurre con las percepciones, y no se deja sesgar por el efecto de la corrupción en los titulares. Pero al igual que los índices de percepción, los índices de experiencia son a veces dañados por preguntas imprecisas.

No obstante, preguntar sobre experiencias debería incrementar la exactitud en comparación con los índices de percepción.

De acuerdo a Del Castillo (2002), hacer operable la variable “nivel de corrupción” supone dos etapas:

- 1.- Categorizar actos particulares de acuerdo con el “grado de corruptibilidad”, y
- 2.- Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción.

Un ejemplo de estas tipologías que intentan captar la variación en el grado de corruptibilidad de acciones específicas se encuentra en el trabajo de Heidenheimer (1970:26), quién propuso clasificar las acciones consideradas corruptas de acuerdo con el número y tipo de individuos que las consideran como tales. Una conducta que tanto las masas como la élite consideran corrupta es clasificada como “corrupción negra”. La

“corrupción gris” consiste en actos que una minoría considera como corruptos pero que para una mayoría son ambivalentes. Finalmente, un acto es “corrupción blanca” si ni la élite ni las masas exigen un castigo para sus perpetradores.

VI. Corrupción en Aguascalientes, una realidad.

Al iniciar la investigación no llegamos con la idea de si existía corrupción al interior de las dependencias o no, sabíamos de antemano que si existía y que siempre existirá, por lo que el objetivo fue encontrar el tipo de mecanismos que ponen en práctica dichos actos en vez de estarlos inhibiendo, y cómo a través de diferentes prácticas, intercambios, y modos de reciprocidad se van creando redes y alianzas al interior.

6.1.- Elementos para la corrupción.

Cultura Organizacional e Intercambio de Favores.

La cultura organizacional existente en las dependencias de gobierno municipal, además del intercambio de favores, son dos de los elementos más comunes en todas las entrevistas y está relacionada con la mayoría de las variables.

Cultura Organizacional.

La cultura organizacional de cada gobierno ya sea a nivel federal, estatal o municipal, así como de cada dependencia de gobierno en específico, es expresada y vivida de manera diferente aunque con particularidades específicas compartidas en cada nivel o dependencia, esta cultura es inherente al contexto específico de cada situación y no al individuo o grupos de individuos.

La cultura organizacional es más que nada cómo la gente va aprendiendo a relacionarse con compañeros, jefes y subordinados, además de diferentes actividades, procesos y procedimientos dentro de su entorno laboral para ser un funcionario funcional para el sistema, es decir, como el funcionario público va aprendiendo, con el pasar del tiempo y la experiencia en diversas situaciones y escenarios, el modo de actuar de la institución, ya sea por comentarios de los jefes en la forma en que debería actuar, de sus compañeros y subordinados, o con lo que ve diariamente. Como Schein (1992), lo explicaba perfectamente, la cultura organizacional es definida como un patrón de premisas básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un determinado grupo conforme aprende a enfrentar los problemas de adaptación externa e integración interna, que ha funcionado lo bastante bien para considerarlo válido y por lo tanto para transmitirlo a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir esos problemas.

“... sinceramente, nadie quiere perjudicar a nadie, lo que uno hace es simplemente ayudar a la gente, todos salimos ganando...” SP011 30072013

“... es mejor hacerse de amigos, darles su propina, para los refrescos, y claro pues te ayudan, sino te amuelan...” (usuario de un servicio municipal)

“...casi siempre los que sólo duran tres años (periodo de gobierno municipal) es porque no hicieron “buenas relaciones” en su trabajo o porque no les gustó lo que vieron y no participaron “activamente” en sus funciones...”. CM005 30072013

“... aquí avanzas por los contactos con los que cuentas, si tu contacto es bueno vas a llegar lejos, porque muchas veces si tú eres inteligente y trabajador no tienes garantizado nada...”

CM007 02082013

En la cultura organizacional se pueden distinguir dos puntos de vista, la cultura que vive y en la que está inmerso el trabajador, y la que por experiencia propia y de familiares o amigos ha experimentado el usuario. El primer grupo tienen la ideología de “pendejo el que no aprovecha”, ya que observa como la mayoría de las personas a su alrededor realizan

actos de corrupción y no pasa nada, lo siguen haciendo a través del tiempo sin ningún tipo de castigo o sanción, y el segundo grupo, el de los usuarios con la ideología de “el que no tranza no avanza” o “el tiempo vale oro”, los cuales se hacen a la idea de que si no realizan este tipo de actos no van a realizar su trámite o va a tardar mucho.

La cultura institucional está determinada en parte por los sistemas que son parte de la estructura de cada dependencia municipal, pero también por una serie de factores sociales, culturales e históricos. Por lo que es fundamental entender que los actos de corrupción son parte de la vida cultural, y que las dependencias municipales están dispuestas en esa vida cultural de las personas y de la propia institución.

“... al entrar aquí aprendes las mañas, las cosas por debajo, y sino estas perdido, claro no lo haces todo el tiempo, pero es inevitable...” SP011 30072013

“... yo sé que hay gente honesta, yo me considero así, pero a veces tienes que hacer cosas que no van contigo, porque hay que admitirlo, y no es que seamos malas personas, así funciona el sistema...” (usuario de un servicio municipal).

“... tienes que hacerte a la idea de que estas solo y todos están contra ti, si te ven sin apoyo estás fuera, o te unes a alguno o te vas...” CV005 19042013

“... para mí un funcionario completo, claro más allá del factor moral, es el que sabe cómo hacer su trabajo y que cuenta con “contactos” en varias áreas y sabe utilizarlos, sin eso es sólo un trabajador más...” CM003 03062013

Dentro de la cultura organizacional de las dependencias de gobierno municipal, existen varias “prácticas” conocidas por todo mundo, que fueron efectivamente evidenciadas con los comentarios emitidos en las entrevistas realizadas, como lo son las siguientes:

- **Mordidas**

El soborno o las “mordidas” son más comunes en las partes operativas (muchas veces las más bajas), de las dependencias, es decir, en las partes del sistema que tienen mayor contacto con los usuarios es más probable que se pueda pedir, o recibir un soborno. Por otro lado, mientras más alto se esté en el sistema, los sobornos son menos evidentes y el tráfico de influencias se convierte en una dinámica más activa.

“... no todos los aceptan (mordidas) a la primera, y no de cualquier persona, se tiene que ver que tienen apuración o les urge, si no, ni para que...” (usuario de un servicio municipal).

“... yo no sé quién decide las cosas, la verdad yo no sé nada de eso, lo que sí sé es que si no pones dinero estas perdido, digo si lo quieres rápido...” (usuario de un servicio municipal).

- **Sentido de pertenencia a un grupo.**

Cuando ingresa a trabajar un nuevo miembro, inmediatamente es acogido por actores relacionados a su puesto, el grupo que ya lleva tiempo trabajando en el municipio, y en muchas situaciones, contra lo que parece ser evidente, la interacción y la pertenencia en las redes de corrupción obedece en primera instancia a la necesidad de un grupo en el cual apoyarse, los nuevos miembros se ven en la necesidad de pertenecer a una lógica de actos corruptos como mecanismo de inclusión, apoyo y protección, ya que los méritos de realizar actos corruptos otorgan bonos para la posibilidad de movilizarse en la red informal y en cargos formales.

Es debido a esto que la meritocracia, es decir, las certificaciones formales (experiencia de trabajo en puestos similares, grados de estudio, cartas de recomendación laboral, comercial o personal, etcétera), aunado a conocimiento del puesto y un buen desempeño laboral, son sólo una parte del conjunto de elementos que marchan junto a la habilidad en el ejercicio de formas de trasgresión y corrupción, siendo el último elemento el que marca muchas veces la posibilidad de permanecer y de moverse dentro del sistema.

Un ejemplo muy claro de cómo los trabajadores saben que para formar parte de un grupo o entrar en la “burocracia”, es el siguiente, tienen que empezar habituándose a lo que se hace o se tiene que hacer en cada dependencia, y realizar lo que los superiores piden, con el fin de crear redes de complicidad y eventualmente subir cuando sea tiempo y haya cumplido con los “méritos” requeridos.

De las personas entrevistadas, un trabajador de una de las dependencias municipales que conforman la investigación nos comentó, que hace ya varios años conoció a un “chavo” que acababa de entrar en la parte operativa, su sueldo era de alrededor de \$6,000.00 pesos mensuales, pero como parte de sus “funciones” no explícitas formalmente y mucho menos en su contrato, era la de dar “pagos” a sus superiores por la actividad que realizaba. La cantidad que tenía que dar a un total de tres “jefes” eran \$4,500.00 pesos, cantidad que tenía que dar cada mes si quería entrar en el “equipo o grupo”. Nos comentó la persona entrevistada, que muchas veces esta persona tuvo que poner de su dinero porque no alcanzaba a cubrir la cuota solamente con lo que sacaba en sus actos de corrupción “mordidas”, y varios veces le preguntó que porque no renunciaba, ya que no le convenía estar pagando por trabajar, a lo que la persona le comentó “... yo no estoy aquí solamente para ganar dinero, afortunadamente todavía vivo con mis papás y no tengo necesidad, yo estoy aquí para hacer relaciones y entrar en confianzas con los “jefes”, ya después veré que hago, para mí eso es lo importante”... Tiempo después, la persona entrevistada se volvió a encontrar con el “chavo”, y vio que efectivamente le había funcionado su estrategia, había subido con el “grupo” de personas para los que estaba trabajando en ese tiempo y tenía un puesto mucho más importante.

- **Uso de funciones o atribuciones del puesto para beneficio de particulares.**

Es muy importante que las atribuciones que tiene la persona al contar con un cargo público, no sean excedidas o manipuladas para sacar ventaja del resto de la población. El uso de atribuciones públicas para beneficio personal es una práctica constante aunque no

llama la atención de la ciudadanía, o no es tan repudiada como muchas otras, y esto sucede porque la gente no se da cuenta que es una práctica muy común.

“... algunas veces, casi no, pero nos han pedido que “cuidemos” a señores que no tienen que ver con nuestro trabajo, que no son policías, yo creo que eran “politiquillos”, ¿si me entiendes?, se supone que éramos sus “guarros”...” SP011 30072013

“...cuando vamos a consulta muchas veces lo hacemos después de nuestro turno, o a veces antes, y pues traemos nuestro uniforme puesto, y sí efectivamente muchas veces impone ante los doctores o ante las señoritas que organizan las citas, y muchas veces nos pasan antes de nuestra cita, o a veces sin cita, es una ventaja que tenemos, pero no es de ninguna forma intencional...” SP004 19042013

“... al estar uniformados en nuestro tiempo libre, muchas veces sacamos ventaja sin querer, el uniforme da respeto y ¿por qué no?, muchas veces nos dan preferencia, pero eso es bueno, es parte del trabajo...” SP011 30072013

Reciprocidad e intercambio de favores.

La corrupción y sus redes no se sostienen en un simple intercambio de dinero, sino que se deben de basar en una relación previamente establecida, que garantice en cierta medida el acuerdo y la respectiva devolución del favor.

Existe una marcada reciprocidad de favores en diferentes actividades relacionadas con el desempeño de los trabajadores del municipio que dan cuenta de diversas prácticas corruptas en la interacción entre los mismos trabajadores, como en la interacción con los usuarios de las distintas dependencias.

“...es bien sabido por todos, que los “jefes”, o los que tienen cierta influencia con ellos, pues muchas veces reciben llamadas de la familia o de sus amigos para sacarlos de algún asunto en el que se metieron, que están detenidos, que chocaron, y cosas así, y casi todos,

no digo que todos, le hablan al compañero que está haciendo su trabajo, y pues le dicen que no hay problema, que después se arreglan...”, “...en otras ocasiones somos nosotros mismos los que hablamos para que ayuden a alguien que conocemos, y pues así es la cosa, hay que ayudarse, claro si no se puede pues ni modo...” SP007 30072013

“... cuando te hacen un “favor”, se tiene que regresar de alguna manera, porque hay que mantener las amistades...” (usuario de un servicio municipal).

“... la gente que conocemos siempre nos pide favores para acomodarlos en algún puesto a ellos o a sus familiares... pues yo creo que eso pasa con todas las personas que tienen un buen trabajo o un buen puesto en algún lugar, no sólo en gobierno, y si se puede los ayudamos...” CV005 19042013

Algo que es muy recurrente y es un factor que es compartido en gran medida entre trabajadores de un mismo lugar, ya sea dentro del ámbito público o privado, ya que por las relaciones interpersonales que existen, hacer un “favor” al compañero, es una manera de expresar que se puede contar con él, claro, siempre y cuando los favores sean correspondidos en el futuro.

“... las recomendaciones para personas que conoces, son vistas como algo que siempre se hace por todo el mundo, si conoces a alguien y lo puedes ayudar, es bien visto por todos, tienes que ayudar a la gente que conoces, así funciona...” (usuario de un servicio municipal).

“...los favores a conocidos o familiares no son siempre malos, no se tiene que cometer un acto de corrupción por el simple hecho de conocer a la persona y tratar de ayudarlo, siempre y cuando no se realice alguna acción indebida, fuera de la ley, o de los procedimientos establecidos...”. CV005 19042013

“... si debes favores tienes que pagarlos, ya sabes, hacerte de “la vista gorda”, una firma por acá, un puesto para un familiar, a así...” CV007 03062013

Como vemos en los comentarios emitidos en las entrevistas, existe un elemento que se produce al aceptar algún tipo de favor al interior de las dependencias: la existencia de un sistema de reciprocidad que se adquiere casi siempre al ingresar a trabajar que implica la incorporación a un grupo muchas veces con tendencias políticas específicas.

La correlación que se crea al aceptar favores es de vital importancia en la conformación de redes informales, es debido a ello que los “compadrazgos” constituyen un mecanismo común y efectivo para generar sistemas de integración, que se generan a través de la influencia existente debido a un vínculo de reciprocidad.

Mujica (2011) menciona que las relaciones sociales, familiares o de amistad son un campo de acción sobre el cual la corrupción se activa hasta crear redes que la sigan soportando, por medio de un sistema de favores que existe y se creó anteriormente, en la escuela o por conocidos a lo largo de la vida, y que pueden ser activados según la conveniencia de las partes.

- **Palancas.**

Las “palancas” son una de las formas más evidentes utilizadas para fines prácticos en la reciprocidad e intercambio de favores.

Para Zalpa (2013), en México, como en otras muchas sociedades, la gente ocupa gran parte de su tiempo tejiendo relaciones (palancas, compadrazgos, amistad), que le puedan ser de utilidad en determinados momentos, por lo que el tema de los regalos está directamente relacionado con el de las redes de relaciones sociales.

“... así es la cosa, si no tienes un contacto, si no conoces a alguien, o si no tiene dinero, no procede...” (usuario de un servicio municipal).

“... yo entré por recomendación del señor “X”, en realidad casi todos llegamos así, es raro que veas a alguien que entro solo, todos tienen su padrino, sino no llegas lejos, y a eso se debe que subas o bajas rápido, a la influencia que tenga el que recomienda...”

CM006 02082103

“...por ejemplo, si hay diez personas que quieren entrar a algún puesto, y tienen más o menos las mismas cualidades tanto escolares como laborales, y decides que le vas a dar la oportunidad de trabajo a quién conoces porque es responsable y es alguien en quien confías, eso no es corrupción, simplemente al estar todos en igualdad de circunstancias tú lo eliges porque sabes que puedes ganar algo más con él, pues lo conoces y a los demás no, es una incógnita saber cómo son o cómo trabajan, eso sí, es mal visto, pero no estás haciendo nada incorrecto...” CM002 30072013

“... hay un compañero que si se pasa, yo creo que no hay persona que él conozca, a la que no haya “ayudado”, pero también eso es malo, luego se “quema” con los jefes, y ya después no es de confianza, es demasiado...” SP007 03062013

Del comentario anterior podemos ver que es correcto realizar algunos actos ilegales para ayudar a personas muy cercanas, pero no demasiados, no tan arbitrariamente, porque podrían poner al descubierto las actividades que se realizan y en riesgo a sus compañeros.

Zalpa (2013), concluye que la obtención de favores por parte de quienes pueden hacerlos puede seguir dos vías: o se consiguen por medio de sobornos (mordidas), o por medio de relaciones sociales (palancas). Por lo que muchas veces es incluso mejor contar con palancas que tener dinero, o como es expresado correctamente por Zalpa en el dicho: “el que tiene amigos no es pobre”.

En un sistema tan inestable, con tantas incertidumbres y condiciones precarias (volatilidad de los cargos, alta rotación de personal, sueldos bajos, etcétera), como los son muchos de los puestos dentro de las administraciones de los gobiernos municipales, en

donde las condiciones cambian cada tres años (periodo de los gobiernos municipales en México), inmerso en un sistema en el que existe la percepción de que los méritos no determinan los ascensos, y por consiguiente no existe mayor bienestar económico o laboral, y en donde la impunidad parece cada vez más frecuente, las lógicas informales parecen mostrar cierto nivel de estabilidad y de integración mediante mecanismos de protección entre los miembros del grupo.

“... no sirve de mucho sólo cumplir con tu trabajo, siempre hay mucha incertidumbre, no tienes base, por eso hay que hacer amistades que luego te puedan ayudar...” CM005 02082103

6.2.- Resultados de entrevistas.

Los elementos a continuación descritos son algunos factores o variables de importancia que surgieron tanto en la aplicación de cuestionarios a usuarios, como las entrevistas hechas a funcionarios públicos de distintas dependencias, cada uno de dichos factores tienen alguna cita de importancia emitida por los entrevistados, que da cuenta de la relevancia de cada factor, y como está directamente relacionado con los sistemas de incentivos en las dependencias municipales, así como con la cultura organizacional y cívica – política existente al interior de las mismas.

Factores Jurídicos.

En cuanto a los Factores Jurídicos (Normatividad), los diferentes apartados que conforman este tipo de factores (controles Internos, reglamentos y procedimientos, jerarquías de las normas y falta de procedimientos precisos al desempeñar actividades), dan como resultado lo siguiente:

Al realizar sus actividades diarias, los empleados del municipio tienen que tener bien delimitados los procedimientos con los que cuentan al desempeñar sus funciones, ya que de no ser así, se puede caer en distintos escenarios donde lo más fácil para ellos es actuar como “Dios les dé a entender”, muchas veces sin darse cuenta de que están haciendo

algo incorrecto, pero muchas otras aprovechando los resquicios de la ley o el procedimiento para beneficio propio o de conocidos.

Se dice que se cuenta con procedimientos para la gran mayoría de las actividades que se realizan en el actuar de los servidores públicos, pero hablando con alguno de los entrevistados, se comentó que aunque se cuenta con diferentes procedimientos para no incurrir en actos de corrupción, al realizar sus diferentes actividades, muchos de los procedimientos no están debidamente explícitos en algún documento, son solamente recomendaciones que se van compartiendo por medio de las personas más experimentadas acerca de cómo se debe de proceder en determinadas circunstancias, pero que depende del sentido común y de la valoración que cada empleado le otorgue a diferentes situaciones. Por lo que dichos procedimientos, que ni siquiera existen, en vez de dar seguridad al empleado de seguir reglas establecidas para desempeñar su trabajo, lo único que consiguen es generar ambigüedad en las funciones que se realizan y mucha discrecionalidad al tomar decisiones. Como lo vemos en los siguientes comentarios emitidos en las entrevistas realizadas.

“...algunos compañeros van y les dicen “yo te cubro, te dejo que cierres a altas horas de la noche”, y a veces no pedían nada, pero les daban botellas, o esto, o servicios cuando ellos iban al lugar, cervezas gratis, porque les estaban dando chance, todas esas cuestiones nosotros sabemos que está mal, pero se hace de todos modos...” CV007 24072013

“...muchos lo ven como cortesía, pero igualmente mucha gente igual hasta se enoja, a veces se enojan los mismos dueños del lugar, porque no vamos y nos sentamos, porque también muchas veces hay gente de buena fe, que nos dice “siéntese aquí, no hay bronca, tómese un refresco o una cerveza, o un taco”, pero hay veces que lo hacen a propósito para comprometernos, porque ya cenando, ya están ahí poniendo de su lana... pues ya lo estás protegiendo, lo que nos recomiendan es que ni nos paremos, a lo que vamos, y de salida, para qué corren riesgos...” CV008 24072013

(La cita anterior también ligada a la temática de Distinción entre casos que se consideran legales o ilegales (corrupción blanca, gris y negra)).

“...pues ellos tienen la consigna, de que no tienen que asistir a ningún lugar donde ellos no paguen, si están en algún turno verificando, y pasa el jefe de grupo, donde estén cenando, donde estén en esas cuestiones, tienen que ponerlo en sus bitácoras, todos esos “candaditos” se hacen internos, no hay un reglamento, eso es interno. Pero igual hay monitoreo de cada mes, y hay pláticas y muchos comentan que a veces, pues les hacen un descuento, no gratis, pero de todos modos les hacen descuento, y está mal...”

CV008 24072013

Factores administrativos.

En el apartado de factores administrativos y sus distintas variables (control del personal, renunciaciones y despidos, dificultad para poder despedir a los trabajadores), los resultados fueron como siguen:

Los entrevistados comentan que es muy difícil el despedir a personal del cual se sospecha que realiza actos corruptos, sin evidencia física real que no deje lugar a dudas, pues comentan que ha habido varios casos donde existe denuncia ciudadana acerca de algún acto de corrupción por parte de algún servidor público, pero no cuentan con ninguna prueba contundente de lo que aseguran, y en varias ocasiones un mismo servidor público ha recibido varias denuncias de diferentes ciudadanos con la misma problemática. Nos comentan también que al no haber pruebas en contra de los servidores públicos, conforme a la ley no se les puede despedir, pero que si se tiene mayor cuidado y se observan más a conciencia las actividades que realizan.

“...nosotros empezamos la investigación que de repente viene el quejoso a decir que zutano o perengano que le dio tanta cantidad de dinero para que lo dejaran libre o regresara después, ya después viene y dice “ya me está cobrando multa”, pero antes usted le dio dinero ¿verdad?, es que la corrupción es de dos, como el que da, como también el que recibe...” CV001 15012013

“...sí efectivamente existió acto de corrupción inmediatamente se pone a disposición, que recursos humanos es el que sanciona, en éste caso, si lo deja, si sanciona por 15 días, lo corre definitivamente, lo cambian a otra área, esa es la cuestión. SP001 15012013

(La cita anterior también ligada a la temática de Riesgo de ser castigado por actos de corrupción, percepción de debilidad en las sanciones).

Ambiente Profesionalizado.

Para el apartado de Ambiente Profesionalizado y sus variables escolaridad baja y la valoración negativa de la lealtad personal entre jefes y empleados, se obtuvo lo siguiente:

Aunque no exista una correlación directa entre escolaridad y corrupción, surge repetitivamente en el discurso entre los entrevistados, de que la “principal” causa de corrupción en el gobierno municipal y en sus dependencias se debe a la baja escolaridad que existe en gran parte del personal en la mayoría de las áreas. “Como no cuentan con una carrera y educación de calidad, no tienen conciencia de los delitos en los que incurren o son inculcados muchas veces sin deberla ni temerla”. Comentan que aunque ya se está elevando en todo el municipio el nivel de escolaridad al emplear al personal, cuando recién tomaron su cargo, la mayoría de los departamentos se encontraba con esa problemática, y no se puede cambiar la situación porque es muy difícil y sobre todo costoso, despedir a algún empleado que lleva tiempo trabajando en un puesto y que no tiene la preparación adecuada para desempeñar las distintas funciones que el trabajo requiere, pero que si tiene la experiencia necesaria y con eso suple lo primero.

“...lo que ya se quiere ya implementar, es de que esta coordinación esté profesionalizada, que todos los verificadores ya sean profesionistas, ahorita ya por las cuestiones de que no se puede correr a la gente, porque tengo verificadores con diferentes grados de escolaridad, porque estamos batallando, porque ahorita casi el 90% de los verificadores son profesionistas, pero también tengo con carrera trunca, que se quedaron en cuarto semestre de la universidad, lo que quiere decir que la mayoría ya tiene un grado mayor de estudio y sobre todo un grado mayor de criterio, porque igual, hay verificadores que tienen 15 años,

20 años, y ellos tienen apenas la primaria, tienen la primaria, y a veces queremos la homologación, porque el verificador nuevo, entró con mayor preparación que el verificador que tiene más años, pero la experiencia en términos del trabajo la tienen, y estos muchachos apenas van agarrando la experiencia, es por esto que nosotros tenemos un poquito de inquietud para que esto se haga al 100% ya profesionalizado...” CV001 15012013

Algo que es muy recurrente y es un factor que es compartido en gran medida entre trabajadores de un mismo lugar, ya sea dentro del ámbito público o privado, ya que por las relaciones interpersonales que existen, hacer un “favor” al compañero, es una manera de expresar que se puede contar con él, claro, siempre y cuando los favores sean correspondidos en el futuro.

“...los que pueden decidir quién entra y quién no, no “ponen” a sus familiares o amigos en su misma dependencia, le consiguen en otra diferente y ellos “ponen” al familiar o amigo del que les hizo el favor de ayudar a su amigo, así no dejan rastro y no pueden ser castigados por contratar a familiares...” CV009 24072013

Monitoreo.

En cuestión de Monitoreo, y los apartados que se derivan como tipo de monitoreo y falta de monitoreo, se obtuvo lo siguiente:

Aunque últimamente se ha incrementado el monitoreo en muchos de los niveles del gobierno municipal, en varias de las entrevistas se recurrió mucho a decir que una de las principales causas de que siga habiendo actos de corrupción en determinada área o departamento es debido a que falta personal y tecnología adecuada para combatir muchas de las oportunidades que la corrupción tiene en el trato diario con usuarios y proveedores, es decir, falta personal que supervise el correcto accionar de las diferentes actividades y procedimientos que realizan la mayor parte de la planta de trabajo que tiene trato directo con usuarios y/o con entradas y salidas de dinero (presupuesto), además de implementos tecnológicos diversos como cámaras de video, programas de software que requieran

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

autorización para realizar o no diferentes acciones que podrían parecer sospechosas y que ayudarían en mucho a reducir la discrecionalidad con la que actualmente se cuenta.

“...en cuanto al monitoreo pues no existe mucho, es responsabilidad de cada jefe de área o departamento vigilar que los subordinados cumplan correctamente sus funciones y ver que no se desvíen, pero yo creo que si falta personal para que realice esas funciones porque nosotros no podemos andarlos cuidando como si fueran niños chiquitos, nosotros tenemos nuestras funciones también y no podemos andar vigilando...” CV009 24072013

“...sería bueno que se implementara la tecnología para ayudarnos en las funciones de vigilancia, con programas de computadora nuevos o con cámaras de vigilancia y un departamento encargado de vigilar...” CV008 24072013

“...pues aquí nunca he visto que nos vigilen, nosotros estamos haciendo nuestro trabajo y ya, cada quien decide si quiere ser deshonesto o no, depende de cada persona, porque es imposible que te anden siguiendo todo el turno para ver si haces algo mal, lo que si hace falta es que al que se sospeche que anda en movimientos raros, pues que tenga consecuencias serias, porque no se vale que haciendo el mismo trabajo unos ganen más que otros porque tienen “ingresos extra”...” CV007 24072013

“...de qué sirve que vigilen si de todos modos no van a castigar a los que sorprendan, es muy difícil que corran a alguien, en vez de gastar en esas cosas deberían de subirnos nuestro pago...” CV008 24072013

(La cita anterior también ligada a la temática de Riesgo de ser castigado por actos de corrupción, percepción de debilidad en las sanciones)

Factores Culturales.

Los siguientes comentarios acerca de la cultura existente en este tipo de organizaciones nos dan un acercamiento al tema de corrupción, y como es interiorizada dentro del lugar de trabajo:

“...muchos creen que los hombres son más corruptos que las mujeres, pero supongo que es por el rol tradicional de proveer que la cultura asigna al hombre hace que esté más presionado para conseguir recursos, para sacar adelante el hogar, en general, el rol de la mujer tiene que ver más con otros aspectos que con el dinero, y además, los puestos clave en el gobierno, las empresas privadas, etcétera, siguen estando muy dominados por hombres y por ese motivo ellos están más expuestos a formar parte de de la corrupción...manejan el dinero...” CM002 18062013

“...tenemos que ver a la persona emocionalmente, porque cada cabeza es un mundo, cada cabeza tiene un problema, y si nosotros no somos capaces de detectar a la gente que tiene algún problema, y platicar con ellos y decirles ¿qué tienes?, ¿te puedo ayudar?, y los sacamos a la calle, y todo ese problema que llevan, a veces lo reflejan en una detención, lo reflejan en una actuación, y nosotros mismos estamos provocando actos indebidos, por ejemplo “que se acaba de morir mi tío, mi hermano, y él me crió, y la verdad ando muy triste”, o viene y dice “me acabo de pelear con mi señora, me pasó esto y ando bien encabronado”, y se le atraviesa una falta administrativa y entonces se puede desahogar con él...” SP002 12022013

“...si se está logrando un cambio, a lo mejor no como nosotros quisiéramos pero ya empezamos a iniciar un cambio de mentalidad en la policía, todavía hay ahí policías que son corruptos, la verdad, para que tapar el sol con un dedo, pero como en todos lados, nomás que es más visto, mal visto y mal manejado, y la prensa siempre se encarga de, a nosotros nos pegan, nos dan, ¿por qué no le dan a otras dependencias?...”

SP00112022013

Identificación de actos de corrupción.

En cuanto a la identificación de actos de corrupción, se emitieron los siguientes comentarios:

“...la mayoría de los políticos o servidores públicos que son investigados por temas de corrupción cometen delitos en beneficio propio, no para engrosar las arcas de un grupo, sino para llenar sus bolsillos, no es una mafia donde estemos todos de acuerdo...”

CM005 19062013

“la corrupción no es una cuestión que preocupe mucho al ciudadano, sino que está directamente involucrado porque ellos también están involucrados muchas veces, saben cómo funciona...”. CM005 19062013

“...el camino que lleva a la corrupción es una combinación de un ambiente propicio y una oportunidad porque superando el temor a los castigos, antepone el beneficio individual al cumplimiento de la ley, esto sea ciudadanos de a pie, o trabajadores de gobierno...” CV001 15012013

“...en un medio donde todo el mundo es tramposo y tiene éxito, el incentivo para realizar ésta práctica es mayor que donde todo el mundo es honrado. Si todos presumen de pagar mordidas para omitir o acelerar trámites, todos lo van a hacer...” CM001 17062013

Riesgo por actos de corrupción.

Todo mundo advierte que hay cierto riesgo al cometer actos de corrupción, pero si el castigo o las sanciones son bajos o menores al beneficio que este tipo de actos otorga, entonces existe un incentivo para realizarlos, los siguientes comentarios dan cuenta de esto:

“...las leyes son mal aplicadas y los castigos son muy suaves, ésta desproporción en es un incentivo para los delincuentes para cometer delitos más graves, porque les va a dar lo mismo hacer un daño más grave si total la pena va a ser exactamente la misma...”

SP004 14062013

“...si las leyes y las reglas se respetaran aunque sea por miedo a castigos o represalias, te aseguro que nadie o casi nadie se atrevería a pagar o recibir un soborno...”

CM002 18062013

“...si detectas ciertas cosas, anomalías, y no actúas “si vuelves a hacer eso, para la otra te voy a perjudicar, directo, si lo hiciste la primera vez, la primera vez es sanción”, e inclusive hasta ponerlos a disposición, y es horrible, para un compañero, quitarle su arma, su comitiva, su camiseta, y ponerlo a disposición de un ministerio público, porque robo, hizo esto o lo otro, y la gente, la tropa, se enoja...” SP001 12022013

Condiciones de modulación de riesgos.

“...la corrupción crece a medida en que hay más interacción entre individuos, por eso las prácticas y plataformas en línea tienen un efecto muy interesante, hacen disminuir la corrupción, se evitan colas, las ventanillas, y la posibilidad de que alguien te cobre para saltarte algún trámite, que llegues allí y te pongan trabas... No se puede sobornar a una computadora”. CM002 18062013

Factores morales y/o religiosos.

La mayoría de los entrevistados hace muchos comentarios refiriéndose a la moral o a la religión, como un mecanismo que ha ayudado a Aguascalientes a no ser tan corrupto, ni violento como otras entidades de la República Mexicana. Por otro lado, el Dr. Millán comentó muy acertadamente acerca de éste punto, “...cuando hay mucha recurrencia al discurso moral es síntoma de que algo anda mal...”.

Y efectivamente, muchas de las veces en las que se recurre a este tipo de factor, es solamente para quedar bien con los demás, ya que es culturalmente bien aceptado por la mayoría de la sociedad, no solamente en Aguascalientes, sino en casi todo México.

“...el nivel de corrupción tiene algo que ver con el tipo de valores y creencias de la gente y por supuesto la religión, pero ahora todo está echado a perder... CM001 17062013

Nuevos valores: dinero y status.

Esto se debe principalmente a que los antiguos sistemas de prestigio (honradez, trabajo duro, solidaridad, respeto, etcétera), se han ido erosionando y quedando en el olvido a través de los últimos años, y lo que lo está sustituyendo es el nuevo paradigma del poder económico con el que se cuenta, esto hace que se tenga o se obtenga un cierto *status* por el dinero que se tiene (dinero corrupto), y aunque se conozca la procedencia de éste, muchas veces la sociedad no sanciona el dinero mal habido, o ya lo empieza a ver como algo normal, y muchas veces hasta deseable, lo que da como resultado un claro incentivo para cometer actos de corrupción por parte de la sociedad.

“...en un medio donde todo el mundo es tramposo y tiene éxito, el incentivo para realizar ésta práctica es mayor que donde todo el mundo es honrado. Si todos presumen de pagar mordidas para omitir o acelerar trámites, todos lo van a hacer...” CM001 17062013

“...el nivel de corrupción tiene algo que ver con el tipo de valores y creencias de la gente y por supuesto la religión, pero ahora todo está echado a perder...” CM001 17062013

Cultura Política.

Los resultados para este apartado y sus respectivas variables como son orientación política y coerción político – electoral, fueron los siguientes:

Durante la época de propaganda electoral por parte de los partidos que competían por la presidencia municipal de Aguascalientes, existió coerción política – electoral por parte del partido en el poder, con la intención de que la mayoría, sino es que todos, los empleados de gobierno municipal hicieran propaganda para dicho partido y candidatos, durante y fuera de su horario de trabajo con la amenaza de diversas consecuencias en caso de no hacerlo. Hablando desde el punto de vista cultural, este tipo de actividades son vistas como favores (aunque obligados en cierta medida), que en un futuro podrían ser

intercambiados con otro favor, ya que al haber estado apoyando al partido en diferentes actividades, se tiene la creencia de que serán recompensados de alguna forma.

“...cuando yo ingresé a trabajar se me pidió disposición para participar en actividades políticas, si se me requería, y al final pues si se requirió, en mi caso no fue a la fuerza, pero me dieron a entender que no había de otra aquí...”

“...existieron varias actividades en las cuales a compañeros de distintas dependencias los inducían a llevar personas del programa “X”, porque en reuniones anteriores nos dijeron a todos, “ustedes saben si llevan o no llevan gente, las puertas son grandes”...”

CM005 30072013

“...me sentía incómoda e insegura de que me despidieran si yo no participaba en las actividades... nos pasaron folletos y había personas de diferentes programas de apoyo ahí, yo me sentía muy mal, incómoda”. CM006 30072013

“...en una junta para la organización de una actividad electoral, no participé, si asistí a ella y fui a hacer acto de presencia para evitar problemas porque tengo una familia que mantener...”

“...días antes se me citó para supervisar el trabajo realizado, yo pensé que mi trabajo por el que me contrataron y se me paga, sin embargo la junta fue sólo y exclusivamente para preguntarme cómo estaba el sector donde yo trabajaba respecto de la campaña, por quién iban a votar, qué estaba haciendo yo para mejorarlo...”. CV009 24072013

“...a unos se les requirió que participaran en programas de puerta a puerta con propaganda política, mi posición personal fue acudir al bandereo (proselitismo del partido en cuestión electoral) porque era lo menos comprometedor...” CM006 30072013

“...en elecciones todos tienen que banderear, es algo que no es a la fuerza, pero sí es obligatorio...” CV009 24072013

Cultura Cívica.

En el caso de cultura cívica, y de sus respectivas variables, lo que se obtuvo fue lo siguiente:

- **Apatía o resignación.**

Es un factor que se identifica al realizar las entrevistas a los servidores públicos del municipio, ya que cuando entran en confianza y pierden el miedo a hablar de temas relacionados con su trabajo, reglas, castigos, compañeros y/o jefes, empiezan a salir temas como preferir no denunciar o pasar por alto algo que saben que está mal por miedo a quedar como chismosos, o por miedo a represalias por parte de jefes y compañeros de trabajo; además de que tienen el pleno conocimiento de que aun denunciando difícilmente hay castigos o son muy suaves. Todos los elementos antes mencionados dan constancia de que culturalmente, dentro de las dependencias gubernamentales investigadas, no son aceptadas este tipo de conductas, y que en algún punto son castigadas tanto con exclusión del grupo, como la indiferencia hacia quién rompa las “reglas establecidas”.

“...las leyes son mal aplicadas y los castigos son muy suaves, ésta desproporción en es un incentivo para los delincuentes para cometer delitos más graves, porque les va a dar lo mismo hacer un daño más grave si total la pena va a ser exactamente la misma...”

SP004 14062013

“...si las leyes y las reglas se respetaran aunque sea por miedo a castigos o represalias, te aseguro que nadie o casi nadie se atrevería a pagar o recibir un soborno...”

Pero hay que tener en cuenta que éste elemento de apatía o resignación, como mucho de los otros antes mencionados, no se dan solamente por parte de los trabajadores del municipio, sino también por parte de los usuarios de los diferentes servicios, ya que muchas veces ellos mismos saben que si no hacen algo “diferente” no van a solucionar lo que requieren, o lo solucionarán después de un tiempo, con el cual no cuentan.

- **Casos de corrupción detectados y sancionados.**

“...a veces da la sensación de que la corrupción se trata como algo menor, o ni eso, lo que sucede con la corrupción es que, como individuo uno no alcanza a ver el daño que genera, si yo le pago una mordida de 50 pesos a un policía aquí en la ciudad, cuando voy al trabajo, tengo un incentivo muy grande para pagarle en ese momento porque no perdí el tiempo, no llegué tarde al trabajo, me costó relativamente poco y casi puedo pensar que le hago un bien al policía, porque aumentaron sus ingresos... pero en realidad ¿qué pasa cuando multiplicas esos 50 o 100 pesos por miles de casos a lo largo de semanas, meses, años...?”

SP003 14062013

“...la consecuencia directa de la corrupción para nosotros es que se crea una gran desconfianza en la policía, claro; en países como aquí se piensa que la policía la formamos un grupo de bandidos, pero ellos también son parte del problema, no es simplemente que nosotros nos aprovechemos y seamos bandidos, si pago un poco de dinero para que no me hagan una multa o no se lleven mi carro, no siento que le esté haciendo daño a nadie... este es el gran problema, las personas se indignan cuando se descubre un gran caso de corrupción, lo que está muy bien, pero cuando se trata de cosas más pequeñas, no quieren o no se dan cuenta ...” SP002 12022013

“...el tema de la corrupción genera un recelo ciudadano hacia los servidores públicos y en especial hacia la policía, en gran medida se ha encargado de destruir y de desprestigiar una profesión que debería ser respetable, y esta desconfianza se puede trasladar a vecinos, personas, negocios... hay un ambiente de disgusto que tiene que ver mucho con la cuestión de la impunidad, con no ver castigados a los corruptos de forma efectiva...”

SP003 14062013

- **Denuncia de compañeros de trabajo.**

“...entre compañeros nosotros mismos sabemos quién sí y quien no anda en eso, porque aunque no te des cuenta durante el trabajo, fuera del trabajo en fiestas o en la vida normal

hay quienes gastan y gastan, andan comprando cosas caras, y pues el salario de nosotros no da para eso, y ni siquiera lo disimulan tantito...” CV009 24072013

“...¿denunciar?, ¿para qué?, solo quedas como un chismoso, aparte no tenemos pruebas, sólo el nivel de vida que tienen, y todo lo que compran, aparte, ¿qué tal si todo eso viene desde arriba?, si ellos están bien “parados” nosotros salimos perdiendo, nos corren ¿y luego qué?...” CV008 24072013

“aquí todos sabemos quién es quién, por eso no se hace nada al respecto, ¿para qué te echas problemas de a gratis?...” CV010 17042013

Factores Sociales.

En el caso de los factores sociales que existen, y de sus respectivas variables, como los son factores económicos, prestaciones, sueldos y salarios bajos, los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Es un elemento que es conocido por todos, y que se sabe está presente en la mayor parte de la población económicamente activa en México, pero que es un elemento al que se recurre con gran frecuencia durante las entrevistas, debido al bajo ingreso que la gran mayoría de sus trabajadores obtiene dentro de sus dependencias, lo cual comentan que no es ninguna excusa, pero que los trabajadores al tener necesidades que no se alcanzan a cubrir con su salario, empiezan a buscar “alternativas” para conseguir lo que les falta. Por lo que al tener mayor antigüedad desempeñando una misma función van encontrando resquicios dentro de las actividades que realizan como con la interacción con personal de diferentes áreas, de donde podrían sacar algún provecho. Culturalmente este tipo de actividades son reprobadas por la sociedad, pero es algo que sucede tanto en el sector privado, así como en el sector público.

“...porque el sueldo también es la bronca, porque tú sabes que si uno no está bien pagado le tienes que buscar, eso es lo que también daba origen a mochadas o sobornos, de que “hazme el favor” o “déjame y luego nos ponemos a mano”, porque todos andaban buscando propina...” SP004 14062013

“...porque si tienen un buen sueldo es más difícil que los convenzan, no te digo que ya no exista, pero ayudó a frenar mucho de lo que había, porque en todos lados se siguen cocinando habas, pero si al verificador no le aumentas el sueldo, segurito lo vas a ver haciendo eso, y eso no nada más es aquí, donde tú quieras...” CV009 24072013

“...en mi opinión, un incentivo muy fuerte que puede haber son los salarios tan bajos que perciben la mayoría de los niveles, se tiene que aumentar para que no estén tentados, porque quieras o no, todos tienen que ver por sus familias, y si no se puede conseguir de una forma, buscan otra solución, es una lógica del ser humano, con esto no quiero decir que todos lo hagan o que tengan razón al hacerlo, pero es como cualquier otro ciudadano en empleos normales, tratan de hacer lo mejor para su familia, y si ven que se puede hacer algo, y no hay castigo, o la contraparte también está de acuerdo y quiere hacer la transacción para salir beneficiados los 2, ninguna de las partes se da cuenta de que se hace algo indebido...lo que te quiero decir, es que no hay buenas ni malas personas, solo distintos intereses, aceptan dinero por necesidad, lo malo es cuando ven que es muy fácil seguir ganando dinero y cada vez que lo hacen ven al castigo como algo que nunca les va a tocar, eso es lo que se tiene que atacar, lo que tú hablas, el incentivo, y como hacer desincentivos para todos...” CM002 18062013

“...para no tener que ser corrupto nosotros tenemos que conseguirnos otro trabajo diferente a este, porque con éste nunca nos va a alcanzar para vivir bien, este sirve para las puras prestaciones y para conocer gente...” SP004 14062013

Amenazas del Crimen Organizado.

En la actualidad, en todos los sectores productivos existe de un modo o de otro y en diferentes niveles ésta problemática, pero es relacionada con mayor frecuencia con el

gobierno, partidos políticos (campañas electorales), y con los cuerpos policíacos. Aunque los entrevistados comentan que en sus respectivas dependencias es muy poco o casi nulo éste problema, y que a los elementos que han sido detectados, han sido sancionados, y se les ha aplicado el procedimiento legal correspondiente. Pero muchas veces lo que se encuentra en dichas situaciones, lo ven como un intercambio de favores (aunque por obligación, porque no hay de otra), tu no me haces nada a mi o mi familia, y yo hago lo que tú me digas (procedimientos ilegales).

“...yo no he sabido que se haya castigado a nadie debido a esas circunstancias, pero si alguien se viera amenazado de esa manera, nadie dudaría en hacer lo que sea para tener a la familia segura y que no los molesten...” CV00530072013

Elementos positivos (inhiben).

Aunque la mayor parte de los resultados obtenidos indican que existen una gran cantidad de elementos negativos que incentivan actos de corrupción al interior de las distintas dependencias municipales, también se obtuvieron resultados que indican la existencia de distintos elementos positivos que poco a poco empiezan a inhibir distintos áreas donde se gestaban dichos actos, y son los siguientes:

-Ciudadanía más activa. Existe mayor participación, demanda de más información referente a los procesos internos del municipio, exigencia de mejores prácticas, procedimientos más eficientes y con mayor rapidez por parte de más ciudadanos. La Contraloría Municipal muchas veces en lugar de quejas o denuncias por parte de los ciudadanos, recibe peticiones de información sobre diversos asuntos referentes a procesos internos de la Administración Municipal, y cada vez está mejor informada con información pública que anteriormente desconocía y que no sabía que podía obtener. Aunque en este sentido se ha dado un gran salto, debemos ser realistas y saber que no es la mayor parte de la población del municipio

la que se acerca a las distintas dependencias y exige información, pero se está transitando por un buen camino.

-Más mecanismos contra la corrupción como cursos, castigos más severos, entre otros. Actualmente dentro del municipio, y en general en todos los niveles de gobierno, se tienen una gran cantidad de programas, cursos, capacitación, y una legislación más efectiva contra la corrupción, ya que es uno de los principales problemas que la sociedad observa, y a su vez demanda una mayor efectividad en su combate. Se tienen diferentes mecanismos para hacer más difícil que funcionarios deshonestos puedan seguir sacando provecho de diversas situaciones en donde puedan elegir hacer algo indebido con el fin de obtener beneficios para ellos mismos o para un grupo de personas. Por ejemplo dentro de la policía municipal se está enfocando gran parte de dichos mecanismos al factor emocional de la plantilla de trabajo, ya que como todo mundo, ellos también tienen problemas personales, pero al ser funcionarios públicos y representantes de la ley y la justicia, además del tipo de trabajo que realizan, los problemas que traen consigo se maximizan al realizar una detención de forma violenta, o se refleja su estado de ánimo en su actuación en general, por lo que antes de sacarlos a realizar su trabajo en la calle se tiene que tener la certeza de que emocionalmente se encuentran en perfecto estado para que desempeñen su trabajo de la mejor manera posible. A parte de los diferentes mecanismos con los que se cuenta actualmente, se les dan cursos y capacitación cada seis meses acerca de corrupción, buen gobierno, y formas de actuar en diferentes circunstancias, además de tener varios órganos encargados de vigilar diferentes aspectos de las tareas que se realizan.

-Mayor escolaridad. Uno de los grandes avances que se pueden ver a simple vista, es que se ha aumentado la escolaridad para ser parte de la gran mayoría de puestos en el municipio. Anteriormente no se le daba la atención que requería éste aspecto, pero ahora tienen que tener por lo menos la secundaria terminada para ser parte del Ayuntamiento (en la mayoría de los puestos). Poco a poco se espera que la plantilla de trabajo vaya aumentando la

escolaridad requerida, y aunque no se puede hacer esto de la noche a la mañana, ya que no se puede despedir al personal que ya se encuentra trabajando solamente por éste factor, los que van entrando ya tienen que contar con el nivel de escolaridad que se requiere y poco a poco se va contando con personal más preparado y los resultados se empiezan a notar.

-Mayor transparencia. La legislación en materia de transparencia ha avanzado mucho en los últimos años. En el municipio hay un órgano rector encargado de vigilar que se cumplan diversos lineamientos y hay mayor apertura para fomentar e incorporar diferentes mecanismos e indicadores tendientes a evaluar, medir, y fortalecer las políticas públicas municipales. Además de la creación del Observatorio Ciudadano, el cual implementa un modelo de participación ciudadana para la observación, vigilancia, y evaluación de la gestión pública, apoyando en la utilización de mecanismos de transparencia y fomentando la gobernanza incluyente, y pluralidad de grupos e individuos, y que promueve la inclusión de la sociedad a través de la difusión de la información gubernamental, la cual anteriormente era clasificada y no podía ser dada a conocer.

-Aguascalientes es la única entidad de la República Mexicana en cumplir al 100% con la certificación policial y de custodios de los CERESOS (centros de readaptación social), y es la única entidad que labora bajo el esquema del Mando Único. Este nivel, se mantendrá con el funcionamiento del nuevo centro de certificación, donde se registrará un flujo constante de revisiones, mismas que sólo tienen una vigencia de tres años. Esto debido a que la ciudadanía exige y requiere que se cuente con una policía fuerte, bien estructurada y confiable para atender el reclamo de los aguascalentenses, para contar con seguridad real y efectiva; por ello los exámenes se aplican sin distinciones y con profesionalismo, por lo que al no obtener calificaciones favorables los uniformados en su evaluación, que lleva a cabo el Centro de Control de Confianza de Aguascalientes, por disposición del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son dados de baja de manera inmediata. Dicho Centro de Control y Confianza genera 50 empleos altamente especializados.

-No importa orientación política. En administraciones pasadas, el partido que ganaba la elección era el que proveía el personal para lo largo y ancho de los puestos del municipio. Lo que actualmente se ha cambiado para ir incorporando a personal que quiera trabajar, con la preparación académica o profesional adecuada, sin importar a qué partido pertenecen, lo que ha resultado una combinación de ideologías diferentes pero siempre encaminadas a mejorar los servicios y la realidad del municipio.

6.3.- Resultados de las encuestas.

Los siguientes son los resultados obtenidos de la información registrada y procesada a partir de las Encuestas aplicadas a usuarios de diferentes servicios de las dependencias municipales en las que se trabajó.

Se debe de tener en cuenta que muchos de los elementos mencionados como resultado de las entrevistas, no se dan solamente por parte de los trabajadores del municipio, sino también por parte de los usuarios de los diferentes servicios, ya que muchas veces ellos mismos saben que si no hacen algo “diferente” no van a solucionar lo que requieren, o lo solucionarán después de un tiempo, con el cual no cuentan.

Por lo que hay que tener muy en cuenta que los elementos de la cultura organizacional no se manifiestan solamente por parte de los empleados de las dependencias municipales, sino también por parte de los usuarios, quiénes tienen que aprender, en base a situaciones previas (experiencias propias o de familiares o conocidos), como se debe de realizar algún procedimiento dentro del municipio, para tratar de maximizar sus propios recursos (tiempo, dinero, etcétera), y realizar de una manera más eficaz el trámite o procedimiento que tienen que realizar.

Según los resultados arrojados por el cuestionario que se realizó a 121 personas usuarios de algún servicio de las tres dependencias en las que se está trabajando, al cuestionamiento: “La principal razón por la que un ciudadano paga una “mordida” en una dependencia de gobierno es”. Para los usuarios, según lo que respondieron, existen tres

situaciones principales en donde el usuario debe de actuar de una forma “por debajo del agua”, para obtener resultados que satisfagan sus intereses.

- El primero es el dinero, al dar una “mordida” los ciudadanos encuestados no ven como que están gastando algo, sino como si se estuvieran ahorrando más dinero del que están dando,

“...por ejemplo a mí, de que me sirve ser un ciudadano que respeta las leyes, si me va a costar más que no serlo, no me van a dar ningún premio, no voy a mejorar nada, solamente voy a salir más perjudicado yo... eso es motivación de sobra, ¿no cree?...”

- Otra de los incentivos que ve la sociedad es el tiempo que se pierde si se quieren seguir al pie de la letra las leyes, ya que ven como un costo de oportunidad que se pierde, al no hacer un “pequeño pago” que les evitaría horas perdidas en trámites.

“... aunque se oiga mal yo prefiero pagarles a estos que me quieren sacar dinero, porque si no lo hago voy a estar en filas interminables tratando de que me resuelvan algo que es muy simple, con personas con caras largas que hasta parece que me están haciendo un favor, aparte estoy perdiendo mi tiempo y podría estar haciendo otras cosas... los trámites están hechos para eso, para que uno mejor se arregle por otro lado porque sino nomás te desesperan, pierdes tu tiempo y de todos modos no arreglas nada...”

- Otro factor que ven los ciudadanos es el factor cultura, ven diferentes actos de corrupción como algo natural, que sucede siempre y como algo contra lo que no se puede hacer nada.

“...aquí en México es algo que es inevitable, esto sucede siempre y es como funciona, así todos ganamos, porque... uno a veces se enoja por tener que pagar algo, pues que no tenías contemplado, pero ya cuando uno se calma, se ve el lado positivo, ves que te

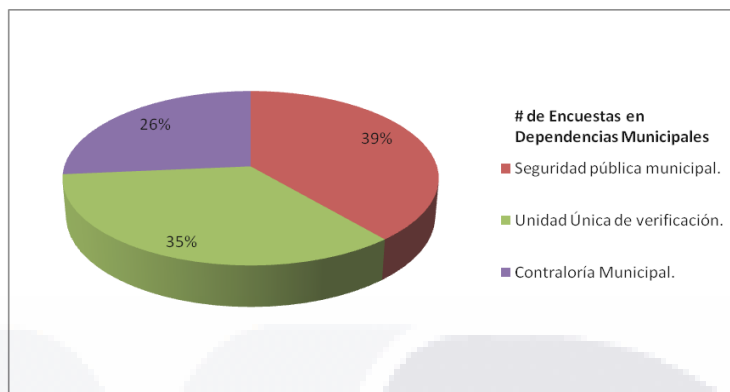
ahorraste mucho más de lo que perdiste, y a todos nos pasa, muchos decimos que no lo haríamos y a la mera hora, andamos sacando los “Cuauhtémocs o las Sorjuanas” (billetes de \$100 y \$200 pesos) a escondidas, ¿la verdad para que nos hacemos?...”

De lo anterior surgen algunos puntos de importancia para identificar y explicar cómo los sistemas de incentivos de la corrupción al interior de las dependencias municipales, son explicados a través de la cultura organizacional y la cultura cívico – política.

- Al preguntarle a la gente acerca de si nos ayudaría a contestar una encuesta acerca de corrupción, casi nadie quiso contestarlas dentro de las instalaciones de las dependencias, por miedo a que si los veían contestando, fuera un factor que afectara negativamente el trámite por el que estaba ahí. Por lo que me pedían que los esperara a que terminaran su asunto y salieran para poder contestarme, o se salían mientras esperaban que los llamaran.
- La mayor parte de las personas a las que nos acercamos para que contestaran la encuesta no quiso hacerlo porque no tenían tiempo o porque no les interesaba (1 de cada 7 personas aceptó).
- La mayor parte de los usuarios encuestados aceptaron contestar cuando estaban enojados, o decepcionados del servicio que les ofrecían en las dependencias de gobierno.
- El tiempo promedio que tomó realizar cada encuesta es de 16 min.
- Se realizaron las encuestas en horario de servicio de las dependencias.

Las encuestas que se realizaron, se distribuyen entre las tres dependencias de la siguiente forma:

Gráfico 2. No. de encuestas en dependencias municipales.



Con los siguientes datos socio – demográficos:

Escolaridad: 3 Posgrado, 54 Licenciatura, 47 preparatoria, 17 no respondieron.

Edad: Entre 24 y 61 años de edad.

Sexo: 53 hombres y 68 mujeres.

Datos sobresalientes:

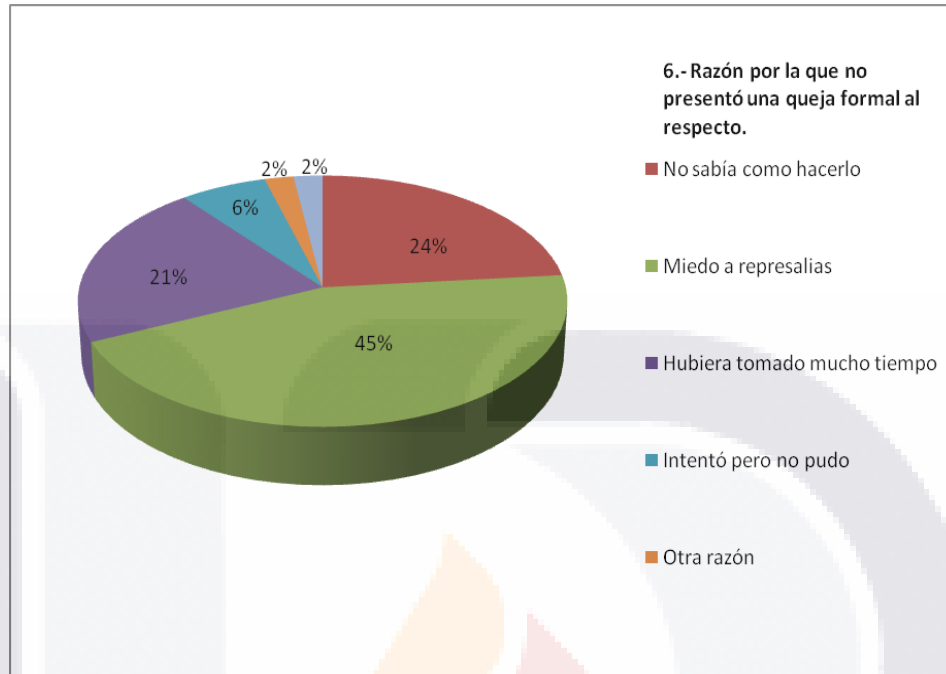
El 54.5% de los encuestados opina que el principal culpable de la corrupción en México es el Gobierno, y el 32.2% que son los ciudadanos.

El 45.5% de los encuestados contestaron que ellos o alguien viviendo en su hogar pagaron dinero para realizar, acelerar o evitar algún trámite.

Solo 8 de los encuestados presentaron una queja formal al respecto.

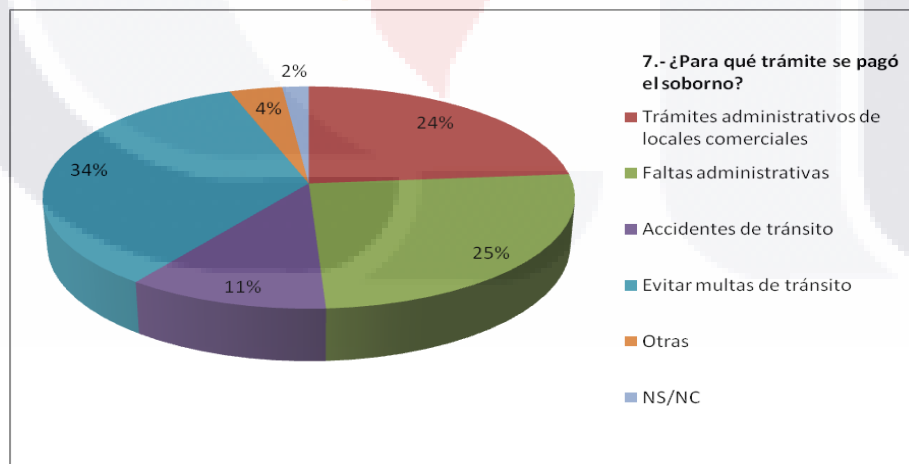
Los que no presentaron queja formal, expresaron sus razones de la siguiente manera:

Gráfica 3. Razón por la que no se presenta una queja formal.



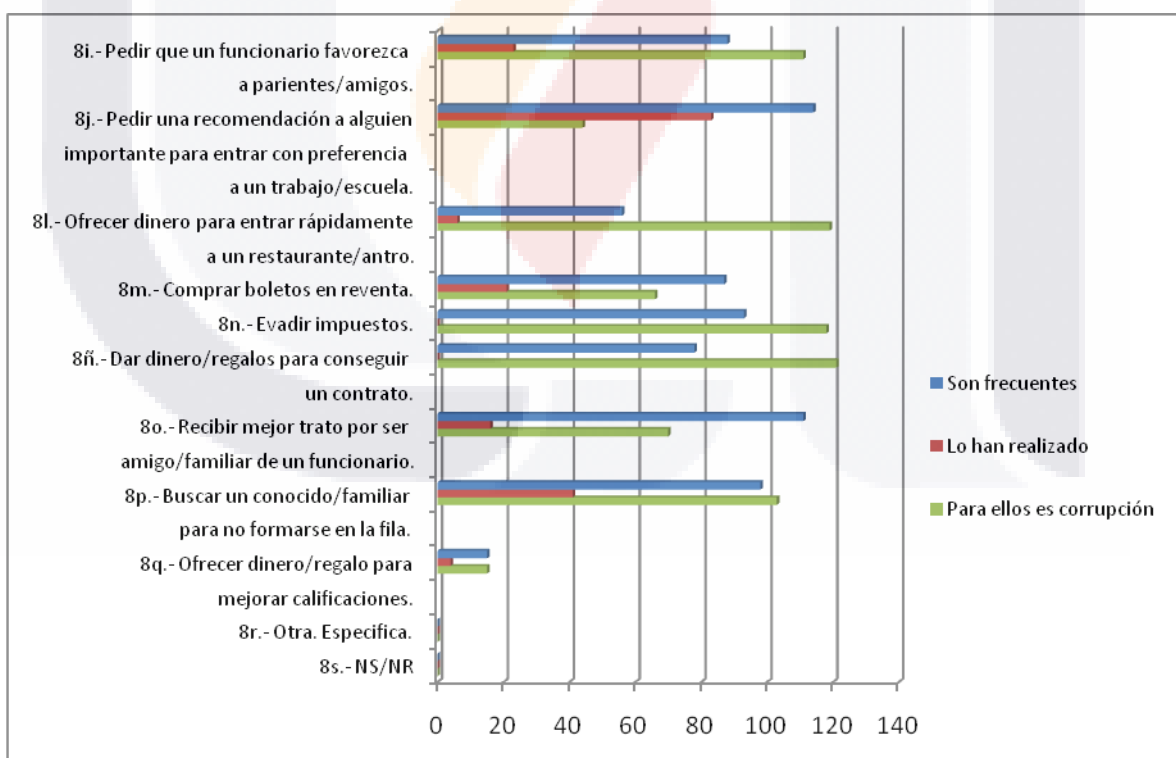
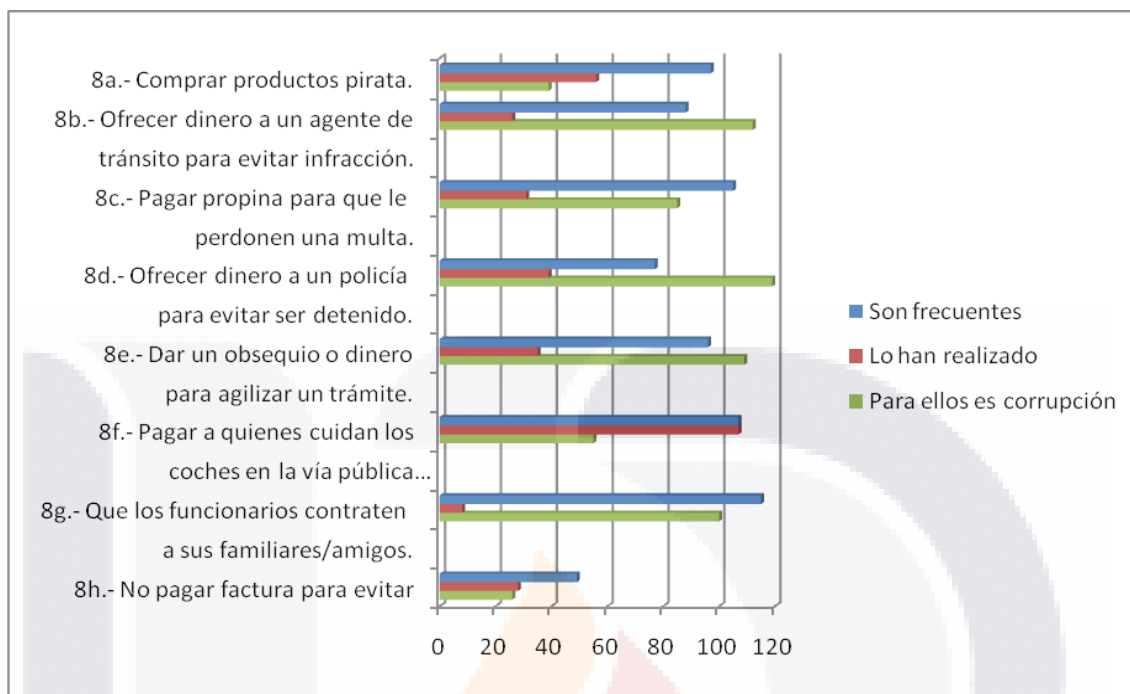
Los que pagaron algún tipo de soborno, respondieron para que tipo de trámite fue, y se explica en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.



Las siguientes son acciones que frecuentemente se llevan a cabo en nuestro país, los encuestados respondieron a cada una de estas acciones desde su perspectiva personal acerca de si son frecuentes en la sociedad, si las han realizado alguna vez, y si ellos las consideran cómo actos de corrupción.

Gráfica 5. Acciones que se consideran corrupción.



Comparación de resultados obtenidos en la investigación, con resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013 de TI.

Tabla 7. Barómetro Global de la Corrupción 2013.

Institución	Porcentaje de los que respondieron “extremadamente corrupto”. Barómetro Global de la corrupción 2013.	Porcentaje de los que respondieron “extremadamente corrupto”. Usuarios de dependencias municipales de Ags.
Policía	73%	27%
Partidos Políticos	72%	65%
Funcionarios públicos	67%	65%
Poder Judicial	58%	21%
Poder Legislativo	57%	57%
Medios de comunicación	32%	NA
Sector privado y empresas	29%	20%
Organizaciones religiosas	24%	15%
Ejército	24%	20%
Sistema educativo	23%	6%
Organizaciones de la sociedad civil	22%	NA

Sector salud	22%	NA
--------------	-----	----

N/A: los ítems tomados para la investigación, en este apartado en particular, fueron tomados del Barómetro Global de la Corrupción 2007, y para el 2013 fueron cambiados algunos de estos.

Aunque Aguascalientes es de las entidades mejor ubicadas en cuanto a corrupción por parte de Transparencia Mexicana, en la mayoría de los apartados se obtiene un valor mayor al del Barómetro Global de la Corrupción (BGC), lo cual se puede deber a dos factores principalmente:

El primero es que los resultados del BGC son a nivel estatal, y los de la investigación son a nivel local o municipal.

El segundo, es que el BGC cuenta con una muestra representativa de la población, y la muestra de la investigación, no es representativa, ya que sólo son muestreos estratégicos o de juicio, ya que sólo toma en cuenta a los usuarios de las tres dependencias investigadas.

6.4.- Resultados de la observación directa no participante.

Hasta para entrar al campo de estudio (dependencias de gobierno municipal), o avanzar en la investigación se necesitó de un poco de corrupción, no en el sentido estricto de la palabra cometiendo un acto ilegal como dar dinero, sino por “palancas”, conociendo a alguien, teniendo un contacto adentro que facilitara la reunión con diversos individuos que nos permitieran realizar los contactos iniciales con las personas que queríamos entrevistar y así poder tener acceso al campo que nos interesaba, ya que de no haber sido así, como lo fueron los primeros meses, muy difícilmente hubiéramos podido llevar a cabo el trabajo que se realizó. Los primeros meses se batalló mucho en encontrar quien nos diera acceso a las dependencias de gobierno municipal, ya que no nos recibían o nos recibían pero nos comentaban que no nos podían ayudar debido a que se trataba de un tema muy delicado.

Visitas a cada dependencia

En la contraloría municipal solamente una vez había más de 5 personas esperando a que fueran atendidas o en espera de algún trabajador para platicar acerca de algún trámite o caso que llevaran con ellos. Casi siempre había solamente una o dos personas en espera de ser atendidos. Lo mismo sucedía en la Coordinación de Verificación, en cambio en Seguridad Pública Municipal siempre había muchas personas esperando hablar con alguien o en su defecto esperando poder entrar por diversos asuntos.

En seguridad pública municipal se siente un ambiente más cerrado, hostil, con más protocolos que alejan a la ciudadanía de algo que debería ser lo contrario, dar la sensación de poder acercarse de una mejor manera a los usuarios.

Tanto en la Contraloría Municipal, como en la Unidad Administrativa de verificación, se siente un ambiente más abierto, más tranquilidad y no se siente la presión y el ambiente denso que existe en Seguridad Pública. El trato de parte de los trabajadores es más amable e incluso amigable, e incluso su forma de expresarse en las entrevistas es mucho más fluida.

La expresión corporal de usuarios y trabajadores.

La mayoría de los usuarios se ven impacientes, con prisa, con movimientos rápidos, moviendo mucho las piernas (muchas veces de tanto esperar), y con cara de preocupación.

Por otra parte los trabajadores, se les nota mucha pasividad en la forma de hablar y de moverse, sin ninguna prisa en realizar los procedimiento que están haciendo, un poco apáticos, y acostumbrados a tratar con gran cantidad de personas.

Cabe señalar que el comportamiento observado tanto de los trabajadores, como de los usuarios, fue percibido en la mayoría de éstos, no quiere decir que todos los trabajadores o usuarios manifestaran lo antes mencionado, ni todo el tiempo.

Los entrevistados y muchas de las personas con las que conversamos, siempre hablan en plural o en tercera persona al hacer sus comentarios, esto por dos razones, para no decir abiertamente que ellos son los que comenten ese tipo de actos o acciones (tomar distancia), y por otra parte porque es algo que culturalmente se hace al interior de la dependencia, es parte de la cultura organizacional existente, y es lo que cualquier persona en su situación haría.

Los fines de semana (viernes, sábado y domingo) y al día siguiente de un día festivo, en Seguridad Pública Municipal, existe un mayor número de usuarios que asisten para realizar trámites que el resto de la semana, esto se debe principalmente a una situación en especial, el consumo en exceso de alcohol que se da en esos días. Los usuarios van a hacer el trámite para “sacar” a familiares o amigos que están detenidos por faltas administrativas como peleas, consumo de alcohol en la vía pública, y personas detenidas por los operativos anti-alcohol.

Respecto a este fenómeno, a partir de que una persona entrevistada en seguridad pública municipal, me recomendó que me diera una vuelta un viernes o sábado entre las 12 y 5 AM, afuera de las instalaciones de Seguridad Pública Municipal, para que viera cómo se maneja un cierto nivel de corrupción en relación con los alcoholímetros que se ponen alrededor de la ciudad, se empezó a observar las actividades que ocurrían en esos días y durante ese específico período de tiempo, y como resultado se obtuvo lo siguiente:

Al llegar al lugar, después de un rato nos dimos cuenta que se encontraban dos abogados que dan asistencia y ofrecen sus servicios a los familiares de los detenidos por los dispositivos antialcohol. Los abogados no accedieron a hablar con nosotros, ni con nadie que no sea familiar de los detenidos.

Después de varios intentos de hablar con los familiares de los detenidos, por fin uno empezó a contar lo siguiente: los abogados tienen un contacto en los retenes que están por toda la ciudad, el cual realiza el primer acercamiento con los familiares y les comenta del servicio que se ofrece, este contacto le habla al abogado que se encuentra en Seguridad

Pública Municipal y le describe la situación del detenido, nombre, carro que conducía y descripción de los acompañantes para que él los identifique cuando lleguen al lugar.

El servicio que ofrecen es sacar a su familiar o amigo por medio de un amparo en unas horas pagando la cantidad de \$1,500. (el detenido por estas cuestiones tiene que cumplir 36 horas de encierro o pagar una multa de \$3,800). Por lo que la mayoría de las personas que cuentan con esa cantidad acceden a contratar los servicios de dichos abogados, para ahorrarse tiempo o dinero.

La persona que nos recomendó asistir a estas horas, comenta que una parte de lo que pagan a los abogados va a alguien en el interior que permite que esto se realice, pero no por cualquier persona. Según la Ley de Amparo (Art. 26 al 55), el amparo se puede tramitar de manera gratuita y por cualquier persona, no tiene que ser abogado, solamente un apoderado (cualquier persona mayor de edad, que no sea el acusado), pero la ventaja que tienen dichos abogados, es que conocen a personas en el interior, de lo contrario, si alguien quiere realizar el trámite para sacar a alguien por dichas circunstancias, lo puede hacer, pero en vez de salir inmediatamente, el detenido saldría varias horas después, porque hacen el papeleo tardado y empiezan a poner excusas de que no se encuentra el juez de turno, que llega hasta en la mañana, o simplemente no te hacen caso, y sobre todo si es sábado o domingo es casi seguro que el detenido se tenga que quedar a cumplir el total o casi total de las horas de castigo. Varias personas comentan, que lo más importante de uno de estos abogados, no es tanto los conocimientos que tienen del proceso o del sistema, sino más bien las redes que pueden llegar a movilizar para que éste proceso sea ganado.

Al preguntar a los familiares, ellos no lo consideran malo, ni negativo, ya que lo que ellos necesitan es que el detenido salga lo antes posible y a un menor costo, al contrario, ellos lo ven como algo positivo y como una ayuda que alguien se interese en ayudarlos.

Burgoa (1999), comenta que el amparo en México, es un juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros, y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

El amparo, en este tipo de situaciones, solamente serviría para que el detenido salga en ese momento, pero tendría que regresar a cumplir las horas que le faltan cuando haya una notificación por parte del juez de distrito, donde se declare que el amparo es negado debido a que fue demostrado que se cometió una falta (manejar en estado de ebriedad), y que se tiene que cumplir con la sanción correspondiente, debido a que se procedió conforme al reglamento de tránsito vigente, y que no fue violado ningún derecho del acusado, pero claro nadie regresa a cumplir el total del castigo. Dichos abogados representan la formalidad jurídica, pero también la conexión con lo informal y lo ilegal.

Mujica (2011), señala que existe una extendida percepción que indica que las personas que acuden a estos servicios y a muchos otros, son aquellas que vienen de espacios de bajos recursos económicos, sin embargo, una observación más precisa muestra que existe una diversidad de ciudadanos que requieren estos servicios. Por un lado, se pueden encontrar a personas de bajos recursos, pero por otro lado, sujetos que cuentan con posibilidades económicas pero que necesitan “agilizar” los procesos en los que se encuentran, y la vía legal resulta lenta y con muchos trámites. Igualmente, se pueden encontrar personas que indican que demandan justicia para sus casos, que además argumentan tener la razón y contar con las pruebas necesarias, pero que tienen dificultades para obtener un trato justo. Es debido a esto que acuden a espacios informales pues esto les permite acceder a una red de contactos y de otras redes que facilitan y aceleran los procesos.

VII. Conclusiones.

La situación social de cada individuo, los factores culturales, su historia de vida, sus relaciones interpersonales, las convicciones políticas y cívicas propias y las inherentes a la Institución o su grupo de trabajo y el desempeño o desenvolvimiento del individuo con la misma, que a su vez cuenta con factores jurídicos y administrativos propios, es decir, el ambiente y condiciones propias y de la Institución, es lo que incentiva o inhibe los actos de corrupción, por lo que para combatir este mal no solamente se tiene que atacar un solo frente, se tiene que tener una estrategia múltiple, que contemple todos estos factores.

El problema real no son actos cometidos por individuos aislados, actualmente en nuestra sociedad se está llegando al punto en que alcanza el nivel de norma o estándar social, donde si no aprovechas la oportunidad, estás mal, en donde si alguien tiene la oportunidad y no ayuda a sus familiares y amigos, es una mala persona, y se le considera egoísta, ya es un comportamiento esperado y tolerado por la gran mayoría.

Como en todo problema público, el éxito del combate a la corrupción depende de un diagnóstico correcto, ya que lo que no se puede medir, difícilmente se puede mejorar. Se conocen algunas de sus causas, pero no se logra comprender cómo se instauró como un modo de vida en algunas partes de nuestra sociedad.

Como resultado de este trabajo se concluye que la corrupción tiene 3 facetas que están ligadas entre sí y que se tienen que atender:

- La del individuo como ser pensante y racional, en donde sólo vemos el costo – beneficio de nuestras acciones, en la cual al incurrir en una conducta inadecuada, el individuo tiene poco que perder y mucho que ganar.
- La institucional, la cual va ligada a la anterior, porque se tiene la percepción de debilidad en los castigos o sanciones, o lo que es peor, que nuestras acciones corruptas ni siquiera van a ser detectadas o que no le interesan a la autoridad

competente, o lo que es lo mismo, la procuración de justicia en nuestra ciudad y en nuestro país es muy deficiente, no se necesitan más leyes y organismos que vigilen el correcto funcionamiento de los mecanismos contra este tipo de actos, se necesita que lo que ya existe en esta materia, se aplique correctamente y con sanciones más severas, ya que como pasa con los robos, secuestros, extorsión, en fin, con todas las violaciones a la ley, sólo se castiga un parte mínima de éstas acciones.

- La cultural, aquí tenemos que cambiar nuestra mentalidad de, el que no tranza, no avanza, donde los méritos personales se valoren menos que un buen contacto “padrino”, “compadre”, en el cual son mayores las recompensas de conocer a la persona correcta, que el trabajo duro, experiencia, educación, y respeto por las leyes y las personas.

Aunque el ambiente y las condiciones para que exista la corrupción van a seguir abonando en la existencia de este tipo de acciones, se tiene que trabajar, y muy duro, con el objetivo de inhibir los factores que las incentivan, como en cualquier enfermedad se tienen que conocer bien sus síntomas, localizar el problema, medir su extensión, identificar sus causas y qué hace que se reproduzca, y por último difundir experiencias exitosas y exhibir los efectos de este mal.

La enorme cantidad de recursos que manejan los municipios de México, y la creciente autonomía en la toma de decisiones en todos los ámbitos, pero sobre todo en obra pública, seguridad y gasto corriente, plantean retos muy serios pero a la vez oportunidades para avanzar en cuestión de corrupción.

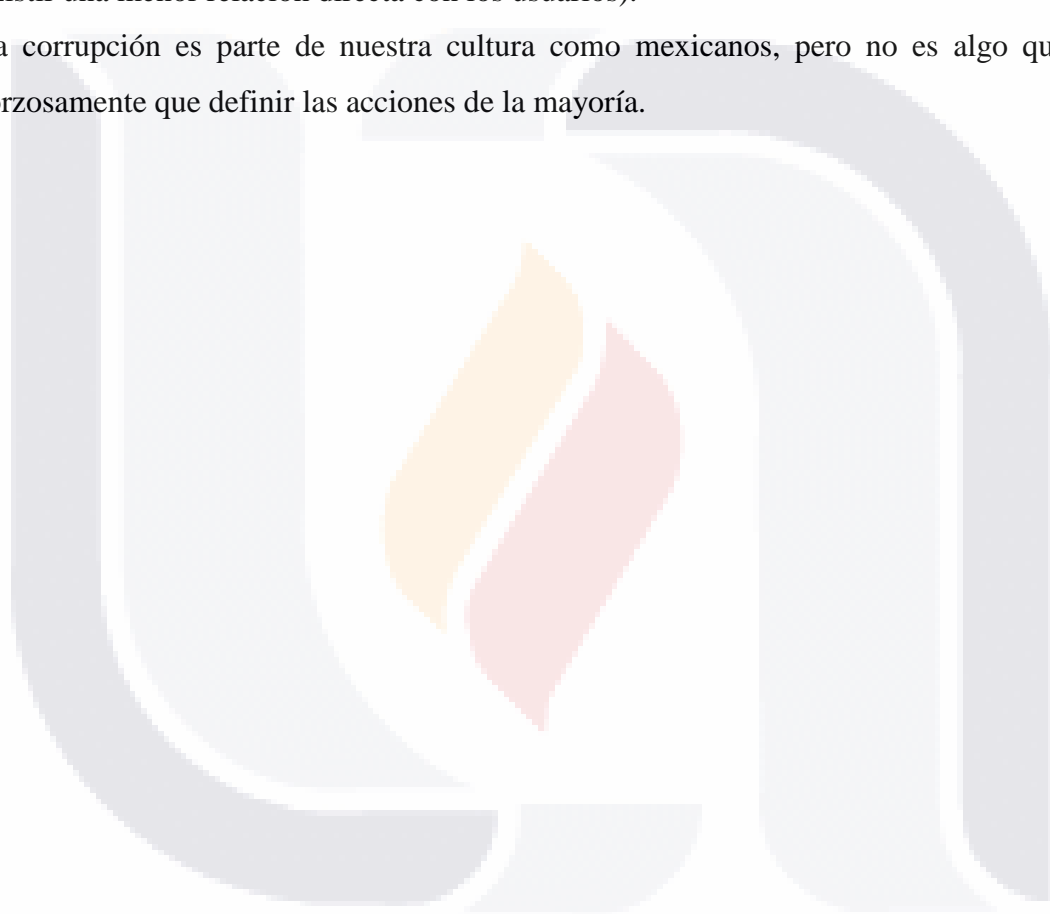
El potencial de incurrir en actos de corrupción aumenta a medida que se incrementa la base de recursos disponibles por los gobiernos locales, y esto ha estado ocurriendo en México en los últimos años, es por esto que la sociedad tiene que exigir cada vez más y en mayor medida más participación, transparencia, acceso a la información y vigilancia en todos los procesos y en cada una de sus dependencias.

La adopción de nuevas tecnologías es un ingrediente indispensable para proporcionar mayor acceso a la información pública, como también para promover la eficiencia, la

transparencia y normas éticas más elevadas. Ya que el contar con mayor rapidez y eficiencia en los procesos y trámites con las que trabaja el gobierno, son factores clave para reducir el potencial de corrupción. Mientras más extenso y lento sea el proceso burocrático, mayor será el incentivo de pedir u ofrecer sobornos.

Se tiene que aplicar la normatividad existente e imponer sanciones estrictas, además de que las autoridades tienen que poseer menor discrecionalidad en las decisiones, y debe de existir una menor relación directa con los usuarios).

La corrupción es parte de nuestra cultura como mexicanos, pero no es algo que tenga forzosamente que definir las acciones de la mayoría.



VIII. Bibliografía.

- Almond, Gabriel y Sydney Verba (1963) *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Azuela, Antonio (Coord.) (2006) *La corrupción en América latina: un continente muchos frentes*. México: UNAM, Instituto de investigaciones sociales.
- Babbie, E. (1995) *The Practice of Social Research*. California: Wadsworth.
- Del Castillo, Arturo (2002) *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, D.F: Auditoría Superior de la Federación.
- Diamond, Larry (1994) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Londres: Lynne Reiner Publishers.
- Dogan, M. y A. Kazancigil (1994). "What Cannot Be Analyzed in Statistical Terms", en Dogan, M. y A. Kazancigil (Eds.) *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Oxford: Blackwell.
- Elliot, Kimberly Ann (Coord.) (1997) *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- Duverger, Maurice (1986), *Instituciones políticas y derecho constitucional*. México: Editorial Ariel S.A.
- Elster, Jon (1995), "Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, 4ª edición, Gedisa, Barcelona.
- Glynn, Patrick, John Stephen, M. Kobrin y Moises Naim (1997) "The Globalization of Corruption", en Kimberly Ann Elliott (Ed.) *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- Goodin, Robert E., (2003), *Teoría del diseño institucional*, España, Editorial Gedisa.
- Rodríguez Gómez, Gregorio, J. Gil F., E. García J. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*, Málaga, España: ediciones Algibe.
- Guerrero Amparán (2009) "Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre sociedad estado y mercado", en Irma Eréndira Sandoval (coord.) *Corrupción y transparencia. Debatiendo*

las fronteras entre estado, mercado y sociedad. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI.

Hofstede, G. y Minkov, M. (2010) *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. McGraw-Hill.

Hechter, Michael, et. Al (Ed), (1990), "Introduction", en *Social Institutions. Their emergence, maintenance, and effects*. Nueva York: Aldine de Gruyter.

Ivancevich, John (2006). *Comportamiento Organizacional*. Mc Graw Hill.

Klitgaard, Robert, (1992). *Controlando la corrupción*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa y H. Lindsey Parris, Jr., (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute.

Millán, René y Mancini, Fiorella (2006), "México: ambiente y condiciones de la corrupción en el Gobierno Federal", en Azuela, Antonio 2006 (coord.). *La corrupción en América latina: un continente muchos frentes*. México: UNAM, Instituto de investigaciones sociales.

Mouzelis, Nicos P. (1975), "El tipo ideal de Burocracia", en *Organización y Burocracia*, Ediciones Península, (1967).

Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. Ed. Beverly Hills, Newbury Park. London.

Moreno Ocampo, L. (1993), "En defensa propia. Cómo salir de la Corrupción", Editorial Sudamericana, en *Ética, Transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública. Manual para el ejercicio de la Función Pública*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Gobierno de la República de Argentina.

Mujica, Jaris. (2011). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

Mujica, Jaris. (2009). "Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales". En Panchi, Aldo (coord.). *La ciencia política ante el Perú de hoy*. Lima: PUCP, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- North, Douglass C., (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy, (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Pettit, Philip, (2003), “El diseño institucional y la elección racional”, en Robert E. Goodin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, editorial Gedisa, España.
- Perrow, Charles (1984). “La historia del Zoológico” o “La vida en el arenal organizativo”, en Salaman, Graeme y Thompson, Keneth (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Phegan, Barry (1998). *Desarrollo de la Cultura de su empresa*. Panorama, México: D.F.
- Radcliffe-Brown, Alfred R. (1975), *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Península. Barcelona.
- Ritter, Miguel (2008), *Cultura Organizacional: gestión y comunicación*. Buenos Aires: La Cruja.
- Robbins, S. (1999). *Comportamiento organizacional*. (8 ed.). México: Pearson, Prentice Hall.
- Rose-Ackerman, Susan (2001). *Corruption and Government: causes, consequences and reforms*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Rose-Ackerman, Susan (2009), “Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas”, en Sandoval, Irma Eréndira, 2009 (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre sociedad estado y mercado*. Siglo XXI editores. México.
- Sabino, Carlos, (1996). *El proceso de Investigación*. Lumen Humanitas. Argentina.
- Schein, Edgar H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. EUA: HB Printing.
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. (2a. edición), EUA: Jossey-Bass.
- Tarrés, María Luisa (2004). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: El Colegio de México.
- Taylor, S.J. y Bogdan R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Editorial Paidós.

Wright, S. (1994), en Vivanco Florido, Jesús Salvador (2010). *La Cultura Organizacional. Una oportunidad de éxito para las micro y pequeñas empresas de la confección: el caso de Aguascalientes*. México: UAA.

Zalpa, Genaro (2011). *Cultura y Acción Social. Teoría(s) de la Cultura*. Plaza y Valdés Editores.

Zapatero, Virgilio (Comp.), (2007) *La corrupción*, México: Ediciones Coyoacán.

Publicaciones periódicas.

De la Rosa, Ayuzabet y Contreras, Julio (2007), “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, en *Polis, Investigación y análisis psicosocial*. Vol. 3, núm. 2.

García, Rosa Isela (2008), “Reflexiones en torno a las dimensiones del poder y el lenguaje dentro de la organización”, en *Análisis Organizacional*, Vol. 1, año 1, REMINEO.

Jain, A. K. (2001). *Corruption: a review*. Journal of Economic Surveys 15,1.

Magallón, María Teresa (2008), “La Complejidad del Cambio Organizacional en la Administración Pública: Condiciones para la transferencia de modelos organizacionales propios del sector privado al público”, en *Análisis organizacional*, Vol. 1, año 1, REMINEO.

Montaño, Luis (2005), “Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana”, en *Gestión Pública*, volumen XIV, número 3, CIDE, México.

Nye, Joseph. (1967), “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, en *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2.

Posadas Alejandro, (1999) “Iniciativas Internacionales en el Combate a la Corrupción y el Papel del Derecho Internacional”. Documento presentado en el seminario *Transparencia y corrupción: Tendencias en México*, celebrado en Washington D.C. en noviembre de 1999.

Ríos, Marco (2003), “Reapropiación de modelos y construcción de identidad organizacional”, en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*; año 24, número 55.

Santos Zavala, José (2009), “De la administración a la acción pública como objeto de estudio de la acción estatal”, en *Análisis Organizacional*, Vol. 1, núm. 2, REMINEO.

Tapia Tovar, Evangelina (en prensa) *La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Tapia Tovar, Evangelina y Genaro Zalpa (2009) “¿Más vale tener palancas que dinero? La fraseología popular sobre la corrupción”, en *Caleidoscopio. Revista semestral de ciencias sociales y humanidades*.

Tapia Tovar, Evangelina y Genaro Zalpa (2011) “La corrupción a la luz de los dichos y refranes”, en *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXXII.

Weick, Karl E. (1976), “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, en *Administrative Science Quarterly*, núm. 1, Vol.

Zalpa, Genaro (2002) “La cultura en organizaciones empresariales”, en *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, II, VIII.

Zalpa, Genaro (en prensa) *¿No habrá modo de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*. México: Nostra ediciones y Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Consultas en línea.

www.bancomundial.org

www.transparency.org

www.inegi.org.mx/

www.tm.org.mx/

http://encup.gob.mx/en/Encup/Acerca_de_la_ENCUP

Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial. El estado en un mundo en transformación. Washington, 1997.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Capítulo segundo. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2611/6.pdf>

Cayujra, Luis (2010). *Transparencia en la gestión Pública. Instrumentos y Convenciones Internacionales Anti-corrupción*. Escuela de Gestión Pública Plurinacional de Bolivia.
<http://teleeduca.egpp.gob.bo/materiales/Mod2Cur3Transc.pdf>

García Jurado, Roberto (2006), “Crítica de la teoría de la cultura política”, en *Nación y política cultural*, Revista en línea Política y cultura, n.26, México 2006.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422006000200007&script=sci_arttext

Jiménez Trejo, L.A (2008) “El diseño de la política anti-corrupción del gobierno federal de México, 2000-2006”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 99. (En línea),
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>

Johnston, Michael (1998). La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción.

<http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/f/ethique/lectures/RISS/definiciones.html>

Parker, Norma; Berthin, Gerardo; de Michelle, Roberto y Mizrahi, Yemile (2004). *La corrupción en América Latina: estudio biográfico basado en una revisión Bibliográfica y entrevistas*, consultado en línea.

Plan Nacional Anticorrupción del Perú 2012 – 2016, Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre la democracia en América Latina. Nueva York: PNUD, 2004.

Ugalde, Luis Carlos (2002) *El debate sobre la corrupción en México*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

VI. ANEXOS

Anexo A. Aceptación de artículo dictaminado.

6/11/2015

Cultura y Representaciones Sociales 1, septiembre 2014

	<p>Cultura y representaciones sociales <i>Un espacio para el diálogo transdisciplinario</i> revista electrónica de ciencias sociales</p>	
<p>Dir. Gilberto Giménez</p>	<p>Año 9, número 17, 1 de septiembre de 2014, México, D. F.</p>	<p>ISSN 2007-8110</p>
<p>Acerca de la revista</p> <p>Comité editorial</p> <p>Números anteriores</p> <p>Buscar x autor</p> <p>Seminario</p> <p>Cómo publicar: pdf</p>	<p>Relaciones de clases y modos de producción: teoría y análisis Guy Bajoit _PDF</p> <p>Capital intercultural: hacia la conceptualización, operacionalización e investigación empírica de un marcador de distinción sociocultural en ascenso Andreas Pöllmann _PDF</p> <p>Sobre la hibridación y la interculturalidad en el postdesarrollo. Para un diálogo con Arturo Escobar Maya Lorena Pérez Ruiz _PDF</p> <p>Los conflictos sociales como conflictos discursivos Sara Sefchovich _PDF</p> <p>"El que a buen árbol se arrima..." intercambio de favores y corrupción Genaro Zalpa, Evangelina Tapia Tovar y Jorge Reyes Martínez _PDF</p>	
<p>Registrada en:</p> <p>Catálogo de revistas científicas y arbitradas de la</p>	<p>El origen de la reserva ecológica de la UNAM en CU: historia de un conflicto patrimonial y ambiental Raúl García Barrios _PDF</p>	<p>Foto: Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel, Espacio Escultórico http://www.repsa.unam.mx/</p>

<http://www.culturayrs.org.mx/revista/num17/>

1/2

[UNAM](#)

[SCIELO](#)

[Latindex](#)

[CLACSO](#)



CONTRIBUCIONES

La sociología etnográfica de Sudhir Venkatesh
Hugo José Suárez [PDE](#)

Educación ambiental para la preservación de la vida
Cristiane Ingrid de Souza Bonfim [PDE](#)

CULTURA Y REPRESENTACIONES SOCIALES, Año 9, No. 1, septiembre de 2014, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., a través del Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) (56227777 ext. 38209), <http://www.journals.unam.mx/index.php/crs>, gilberto@unam.mx. Editor responsable: Dr. Guillermo A. Peimbert Frías. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2011-011113303600-203, ISSN: 2007-8110. Responsable de la última actualización de este número, Instituto de Investigaciones Sociales, Dr. Guillermo A. Peimbert Frías, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., fecha de la última modificación 01 septiembre 2014. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar, transformar o generar una obra derivada.

Bajo licencia creative commons
 2.5 México





“EL QUE A BUEN ÁRBOL SE ARRIMA...” INTERCAMBIO DE FAVORES Y CORRUPCIÓN

Genaro Zalpa*, Evangelina Tapia Tovar**
y Jorge Reyes Martínez***

Según Transparencia Internacional, dos de las formas que adopta la corrupción son el favoritismo y el nepotismo, que se definen como el abuso de poder para favorecer a amigos, partidarios y familiares. Esta forma de corrupción se relaciona con el intercambio de favores que es una costumbre arraigada en algunas sociedades, incluyendo la nuestra, por lo que incluye prácticas que la población, o parte de ella, no considera como corrupción. Este trabajo, que se basa en investigaciones empíricas llevadas a cabo en Aguascalientes, cuyos datos se comparan con los hallazgos que han hecho otros investigadores en otras sociedades, analiza la delgada línea que separa la corrupción de la reciprocidad y el intercambio de favores. *Palabras clave: corrupción, corrupción gris, cultura, favoritismo, intercambio de favores.*

- * Doctor en Sociología por la Universidad de York (Inglaterra). Profesor e investigador del Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Líder del cuerpo académico de estudios sobre cultura contemporánea. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Líneas de investigación: cultura religiosa; cultura y vida cotidiana. Ha publicado artículos en revistas nacionales y extranjeras. Libros recientes: *Cultura y acción social. Teoría(s) de la cultura* (2011); *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México* (2013).
- ** Socióloga, con maestría en Investigación y Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Docente del Departamento de Sociología de la UAA desde 1986. Ha realizado investigaciones sobre la música y la cultura popular, y sobre la corrupción a partir de la fraseología popular y entre jóvenes universitarios. Miembro del cuerpo académico Estudios de la Cultura Contemporánea. Ha publicado varios artículos relacionados con sus investigaciones. Está en imprenta su libro: *La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes*.
- *** Maestro en Administración con Énfasis en Gestión Pública por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma de Aguascalientes con la Investigación de Tesis Doctoral “La Cultura de la Corrupción en el Sector Público. Ambiente y condiciones en el Gobierno Municipal de Aguascalientes”.

Se autoriza la copia, distribución y con mención pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin asociación para alterar, transformar o generar una obra derivada. Bajo licencia creative commons 2.5 México <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/mx/>



Anexo B.

Carta de Presentación.

“Cultura Organizacional y Corrupción en el Municipio de Aguascalientes”.

Mi nombre es Jorge Leonardo Reyes Martínez, alumno del Doctorado de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, y estoy realizando mi tesis sobre los incentivos que existen para cometer actos de corrupción, tanto para servidores públicos como para usuarios de los diferentes servicios que el Municipio de Aguascalientes ofrece.

Antes de iniciar esta entrevista me gustaría agradecerle por su tiempo y participación.

La entrevista nos llevará alrededor de una hora.

Propósito.

Conocer y estudiar los diferentes incentivos que pueden existir en los diferentes ambientes de las dependencias del Gobierno Municipal, que podría propiciar y/o frenar actos de corrupción al interior de del mismo. Por otra parte también se busca identificar los factores que intervienen en el éxito o fracaso de los distintos organismos, leyes, cursos o capacitaciones y programas que se han creado o puesto en marcha a raíz de la problemática que se vive actualmente en cuanto a Corrupción, para que de este modo se puedan sugerir cambios y mejoras que se podrán implementar para tener un mejor desempeño.

Participación.

Solicitamos su cooperación para realizarle una entrevista ya que al formar parte de Municipio de Aguascalientes, sus respuestas son sumamente valiosas para nuestro trabajo. Su participación es voluntaria y siéntase con la libertad de no contestar alguna de las preguntas. Para ayudar a nuestra memoria, le pedimos su autorización para grabar la entrevista, de modo que podamos posteriormente completar nuestras notas y lograr una mejor y más detallada descripción del caso.

Confidencialidad.

La información será utilizada para fines exclusivamente académicos. Será utilizada para mi tesis o para alguna otra publicación académica que de ella se derive. Las aportaciones que usted nos haga se escribirán de manera que no se pueda identificar de quién proviene ese comentario y nunca usaremos su nombre o puesto actual en nuestros escritos.

A continuación comenzaré con las preguntas acerca de temas relacionado con lo que anteriormente se explicó.

Anexo C. Cuestionario a Usuarios.



Folio

Con el propósito de conocer la opinión de la sociedad sobre la corrupción, se plantean las siguientes preguntas. La información proporcionada será sólo para fines académicos y su tratamiento será **confidencial y anónimo**.

De antemano agradecemos su valiosa colaboración.

Marque con una X sólo la opción que complete el enunciado.

- | | |
|--|---|
| <p>1.- El principal culpable de la corrupción en México es...</p> <p>() Gobierno () Sector Privado</p> <p>() Ciudadanos () No sabe/No responde</p> | <p>2.- Las acciones del Gobierno actual en contra de la corrupción son...</p> <p>() Ineficientes () Eficientes</p> <p>() Neutrales () No sabe/No responde</p> |
|--|---|

3.- Según la siguiente tabla, ¿cómo calificaría a...

	Muy Corruptos	Corruptos	Neutral	Poco Corruptos	Nada Corruptos
Los Mexicanos.					
Los Aguascalentenses.					
Los Partidos políticos.					
Los Políticos.					
Los Diputados.					
Los Senadores.					
Los Hombres.					
Las Mujeres.					
Las Empresas privadas.					
La Policía.					
Los Agentes de tránsito.					
Los Jueces.					
Los Agentes del ministerio público.					
Los Soldados.					
Los Maestros.					
Los Sacerdotes.					
A ti mismo.					
Otro. Especifica.					

Marque con una X sólo la opción que complete el enunciado.

4.- En los últimos 12 meses, usted o alguien viviendo en su hogar pagó dinero (*mordida*) para realizar, acelerar, o evitar algún trámite?

- () Sí () No
Favor de pasar a la pregunta 8.

5.- ¿Presentó alguna queja formal al respecto?

- () Sí () No
Favor de pasar a la pregunta 7.

6.- ¿Razón por la que no presentó alguna queja formal al respecto?

- () No sabía cómo hacerlo () Intentó pero no pudo
() Miedo a represalias () Otra razón. Especifique
() Hubiera tomado mucho tiempo () No sabe/No contesta

7.- ¿Para qué trámite se pagó el soborno?

8.- La siguiente tabla incluye acciones que frecuentemente se llevan a cabo en nuestro país. Seleccione qué tan frecuentes son, si usted las ha realizado y si en su opinión son actos de corrupción o no.

Conductas frecuentes en nuestra sociedad.	Es frecuente		Lo haz realizado		Es corrupción	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Comprar productos <i>pirata</i> .						
Ofrecer dinero a un agente de tránsito para evitar infracción.						
Pagar <i>propina</i> para que le perdonen una multa.						
Ofrecer dinero a un policía para evitar ser detenido.						
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite.						
Pagar a quienes cuidan los coches en la vía pública (franeleros).						
Que los funcionarios contraten a sus familiares/amigos.						
No pagar factura para evitar pagar el IVA.						
Pedir que un funcionario favorezca a parientes/amigos.						
Pedir una recomendación a alguien importante para entrar con preferencia a un trabajo/escuela.						
Ofrecer dinero para entrar rápidamente a un restaurante/antro.						
Comprar boletos en reventa.						
Evadir impuestos.						
Dar dinero/regalos para conseguir un contrato.						

Recibir mejor trato por ser amigo/familiar de un funcionario.					
Buscar un conocido/familiar para no formarse en la fila.					
Ofrecer dinero/regalo para mejorar calificaciones.					
Otra. Especifica.					

Marque con una X sólo la opción que complete el enunciado acerca del trámite realizado el día de hoy.

- 9.- El trato que recibió por parte de los servidores públicos que lo atendieron fue:
- () Bueno () Regular () Malo
- 10.- La información para realizar éste trámite fue:
- () Buena () Regular () Mala
- 11.- Las instalaciones o medios donde lo atendieron fueron:
- () Buenos () Regulares () Malos
- 12.- ¿Está satisfecho con el servicio recibido al realizar su trámite?
- () Mucho () Poco () Nada
- 13.- ¿Observó a algún servidor público aceptando Dinero de un ciudadano para realizar el trámite?
- () Sí () No
- 14.- Al realizar su trámite, ¿sintió discriminación en algún momento?
- () Sí () No
- 15.- La principal razón por la que un ciudadano paga una “mordida” en una dependencia de gobierno es:
- () Costo económico () Tiempo () Así se hace en México - Factor cultural

Finalmente, solicitamos alguna información sobre sus características personales, solo para fines estadísticos del estudio. Toda la información será trabajada anónimamente.

Edad ____ . Escolaridad ____ . Sexo: Hombre () Mujer () .
 Estado civil: Soltero () Casado () Viudo () Divorciado () Unión libre () .

Gracias por su colaboración.

Anexo D. Guía de Observación.

Este documento propone algunas líneas sobre las cuales se puede trabajar al momento de realizar la Observación dentro de cada una de las dependencias. Es únicamente una guía a la cual se le pueden ir añadiendo diferentes elementos que se vayan considerando como necesarios.

1. Características generales.

- Tipo de dependencia.
- Nombre.
- Número de trabajadores.
- Número estimado de usuarios por día, semana y/o mes.

2. Características específicas de la dependencia.

- Tamaño y tipo de espacio (estimado).
- Distribución del espacio.
- Recursos materiales.
- Apreciación general del espacio. Percepción general del lugar (hace calor, frío, se siente encerrado, el ambiente es relajado o tenso, etc).
- Características generales de los servidores públicos (género, edad, estimada, tipo de vestimenta, lenguaje verbal y no verbal, etc.).

3. Características o factores a observar durante la Observación (anotar frecuencia y duración).

- Tipos de lazos de relación que mantienen (si se comportan como extraños o como conocidos, si son miembros de algún grupo y de qué tipo, si existen personas claves, etc.).
- Existe apego a la normatividad durante los procesos de atención o interacción con el usuario.
- Tipo de trato que se le da al usuario.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Existe alguna figura de autoridad o de respeto.
 - Existe algún tipo de monitoreo.
 - Existen actitudes sospechosas por parte del usuario y/o del servidor público.
 - Existe relación entre usuario y servidor público fuera del trato normal.
 - Situaciones imprevistas o fuera de lo normal.
 - Forma de reaccionar de usuarios y servidores públicos en dichas situaciones.

4. Observación general y observaciones personales.

- En éste rubro va todo lo que se piensa a lo largo de la observación. Reflexiones o elementos que parecen importantes para el diagnóstico y otros factores que se consideren importantes para dar fuerza a la observación. También se pueden poner posibles preguntas que pudieran realizarse por medio de la entrevista.

Anexo E. Guion de Entrevista.

Edad		Puesto.	
Escolaridad		Años de antigüedad en el puesto.	
Sexo		Años de antigüedad en el Gobierno Municipal.	

Variables Explicativas (Factores).

1er. nivel (Estructura Organizacional y/o Institucional).

1.- Desempeño institucional del Gobierno Municipal.

1.1.- Mejoramiento en la eficiencia del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Evaluaciones de trámites y servicios del Municipio de Aguascalientes. Diagnóstico de Estudios.
- b) Indicadores del municipio.
- c) Indicadores externos.

1.2.- Mejoramiento en la transparencia del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Organismos creados para generar mayor transparencia dentro del Municipio.
- b) Programas y mecanismos creados para generar mayor transparencia dentro del Municipio.
- c) Cursos y/o capacitación del personal, enfocados en la generación de mayor transparencia dentro del Municipio.
- d) Legislación creada o mejorada para generar mayor transparencia dentro del Municipio.

1.3.- Disminución en los niveles de corrupción del Gobierno Municipal con respecto al período anterior (2009-2011).

- a) Organismos creados para combatir la Corrupción dentro del Municipio.
- b) Programas y mecanismos creados para combatir la Corrupción dentro del Municipio.
- c) Cursos y/o capacitación del personal, impartidos con la finalidad de combatir la Corrupción dentro del Municipio.
- d) Legislación creada o mejorada para generar mayor transparencia dentro del Municipio.

2.- Factores Jurídicos (Normatividad).

2.1.- Controles Internos.

- a) Autoridad Interna o externa.
- b) Reglamentos y procedimientos (Jerarquías de las normas).
- c) Sanciones y castigos.
- d) Capacitación continua.

2.2.- Disposición de apego a la norma.

- a) Identificación de la normatividad como límite a la corrupción.
- b) Identificación de la licitación restringida como acto legal y permitido.
- c) Apego a la normatividad.

2.3.- Jerarquía Interna.

- a) Mando.
- b) Decisiones.

3.- Factores administrativos.

3.1.- Control del Personal.

- a) Reclutamiento.
- b) Selección.
- c) Contratación.
- d) Renuncias y despidos.

3.2.- Ambiente Profesionalizado.

- a) Ingreso del personal a través de examen o de concurso.
- b) La capacidad del personal como criterio de selección.
- c) La valoración negativa de la lealtad personal entre jefes y empleados.
- d) La valoración negativa de las “buenas relaciones” para el ascenso profesional.

3.3.- Recursos materiales y económicos.

- a) Presupuesto propio o depende de...
- b) Quién autoriza compras y gastos (compras y licitaciones).

3.4.- Monitoreo.

- a) Tipo de monitoreo.

- b) Periodicidad.
- c) Encargados de llevarlo a cabo.

3.5.- Controles.

- a) Tipo de monitoreo.
- b) Periodicidad.
- c) Encargados de llevarlo a cabo.

2º nivel (Estructura Cultural y Social).

4.- Factores Culturales.

4.1.- Identificación de actos de corrupción.

- a) Aceptar comisiones.
- b) Aceptar retribuciones por parte de los proveedores (regalos, viajes pagados, canastas, etcétera).
- c) Aceptar dinero para agilizar trámites.
- d) Distinción entre casos que se consideran legales o ilegales (corrupción blanca, gris y negra).

4.2.- Riesgo por actos de corrupción.

- a) Riesgo alto de ser castigado por aprobar trámites inadecuados.
- b) Riesgo alto de ser castigado por aceptar “mordidas”.
- c) Riesgo alto de ser castigado por aceptar regalos de proveedores.
- d) Riesgo alto de ser castigado por contratar un familiar.

4.3.- Condiciones de modulación de riesgos.

- a) Presencia de parientes entre el personal de las dependencias.
- b) Preferencia por la no denuncia frente a actos de corrupción.
- c) Preferencia por las personas sobre las reglas.
- d) Percepción sobre la debilidad de las sanciones.

4.4.- Factores morales y/o religiosos.

5.- Cultura Política.

5.1.- Orientación política.

- a) Influencia de la ideología política al momento de contratar, despedir, ascender y/o tomar en cuenta.

b) Coerción político laboral en la administración pública.

6.- Cultura Cívica.

6.1.- Casos de corrupción detectados y sancionados.

- a) Denuncia ciudadana.
- b) Denuncia de compañeros de trabajo.

6.2.- Incentivos de los jefes o de la misma institución para denunciar.

- a) Disposición al cambio.
- b) Participación social.

6.3.- Existencia de diversidad cultural.

- a) Discriminación.

6.4.- Incidencia de casos.

6.5.- Nuevos valores: dinero y status.

7.- Factores Sociales.

7.1.- Factores económicos del trabajador.

- a) Sueldos base.
- b) Prestaciones.
- c) Tipo de contrato.
- d) Pertenencia a algún sindicato.
- e) Ingreso extra de dinero (trabajo alterno).
- f) Salario percibido acorde al trabajo realizado.

7.2.- Percepción de Corrupción del Personal.

- a) Percepción de corrupción en los empleados base.
- b) Percepción de corrupción en los empleados de confianza.
- c) Percepción de corrupción en los empleados de confianza.
- d) Percepción de corrupción entre los compañeros de trabajo.

7.3.- Lealtades y clientelas internas.

- Algo que desee agregar el servidor público y no se haya preguntado.

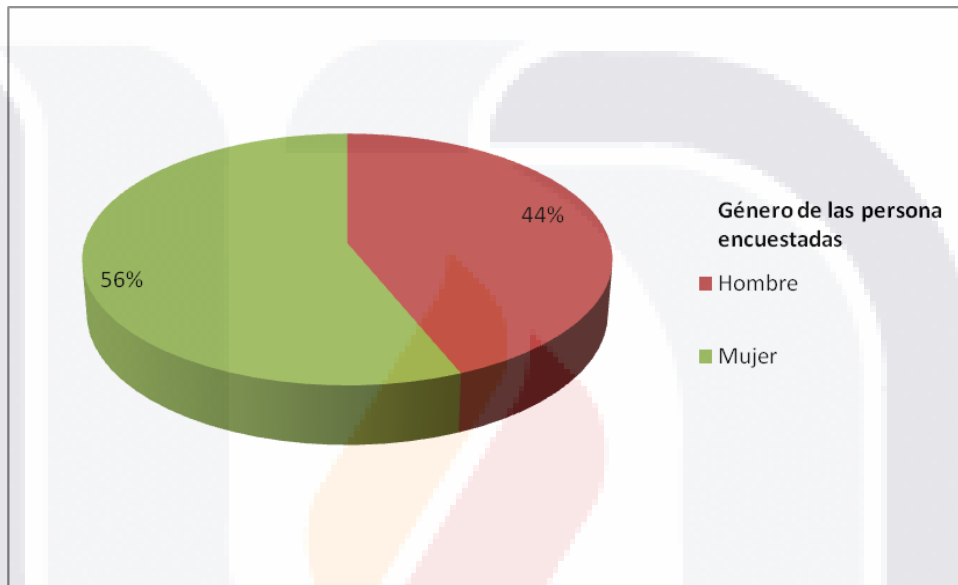
- Personas que nos recomiende contactar el entrevistado para platicar acerca del tema.

*Elaboración propia a partir de Millán y Mancini (2006).

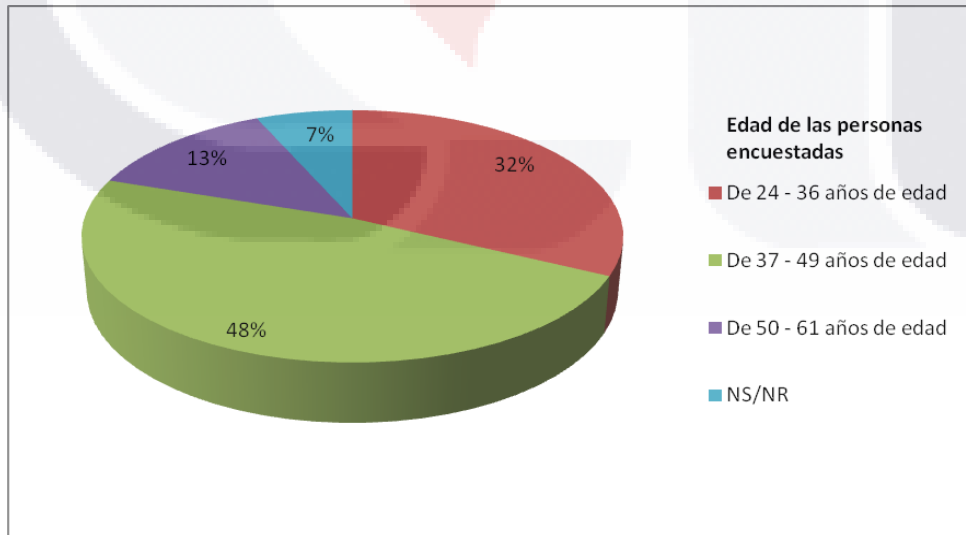
Anexo F. Representación en gráficas de las respuestas en las encuestas que se realizaron a usuarios de diferentes servicios públicos en las distintas dependencias del Gobierno Municipal de Aguascalientes.

Datos socio – demográficos.

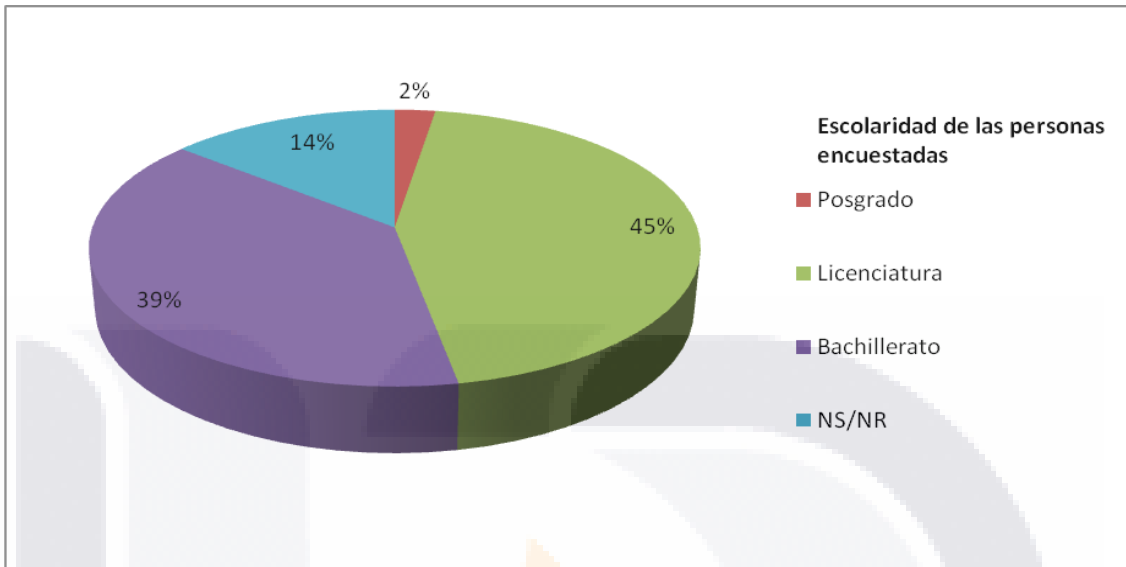
Gráfica 6. Género.



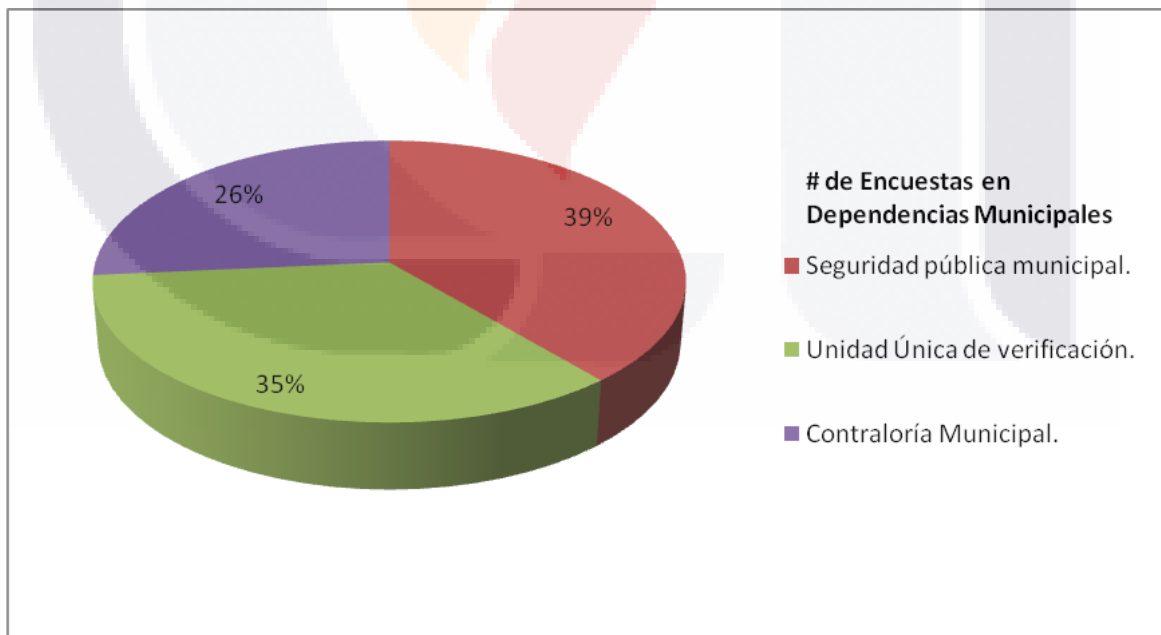
Gráfica 7. Edad.



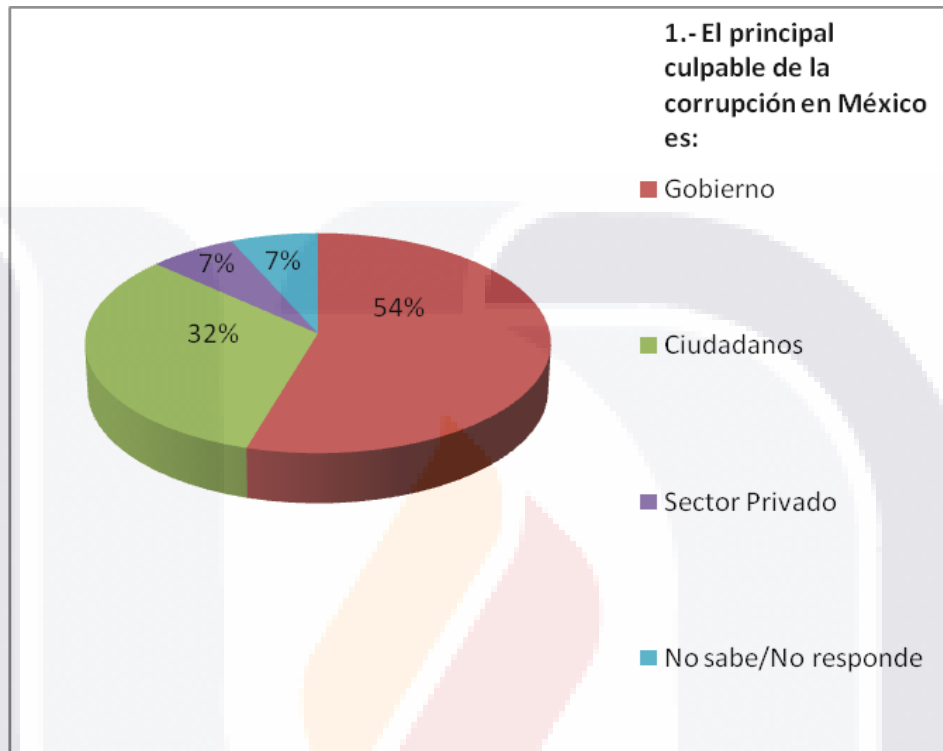
Gráfica 8. Escolaridad.



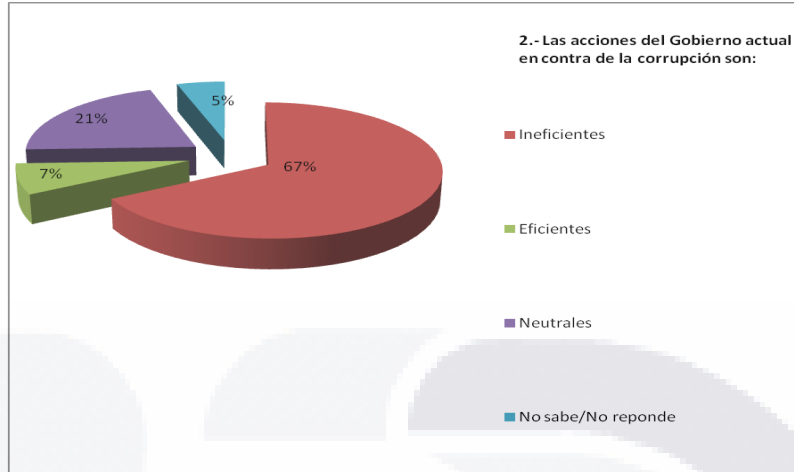
Gráfica 9.- No. de encuestas.



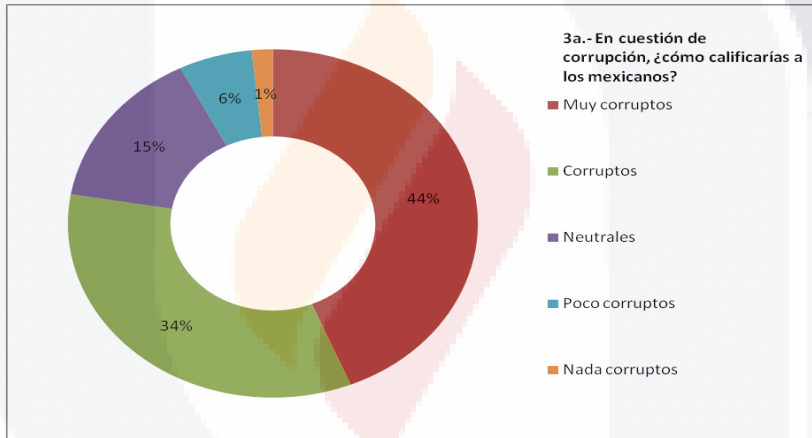
Gráfica 10.- Principal culpable de la corrupción.



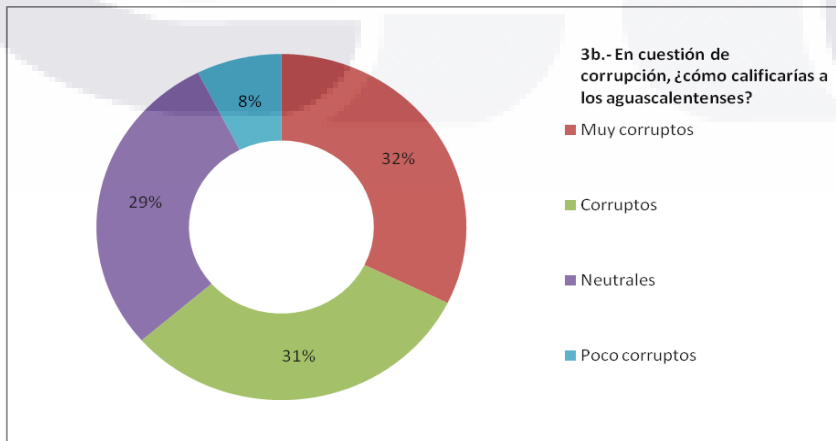
Gráfica 11. Acciones del gobierno.



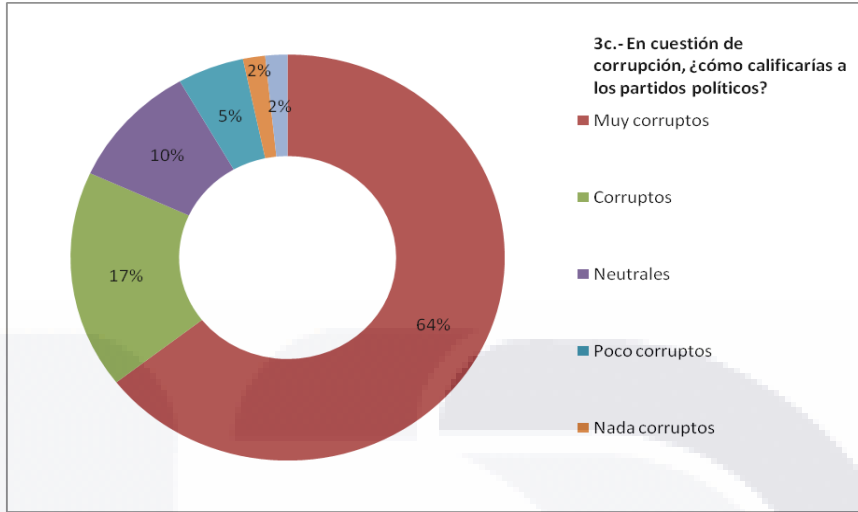
Gráfica 12. ¿Cómo calificarías a los mexicanos?



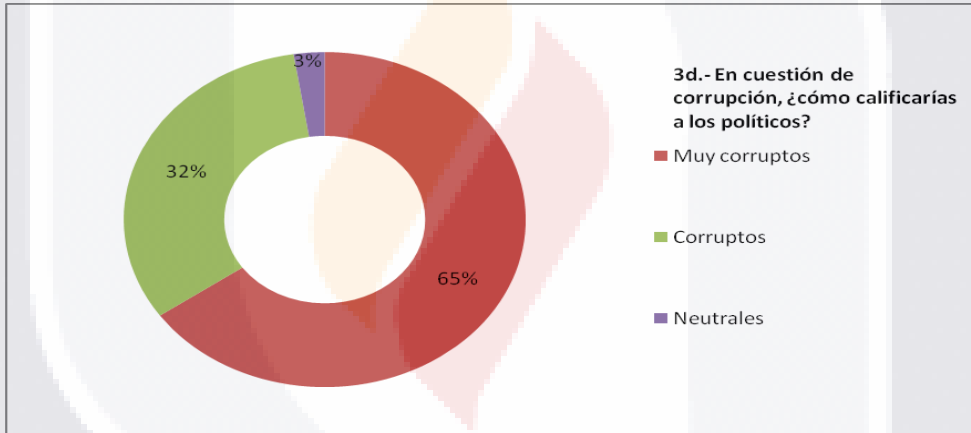
Gráfica 13. ¿Cómo calificarías a los aguascalentenses?



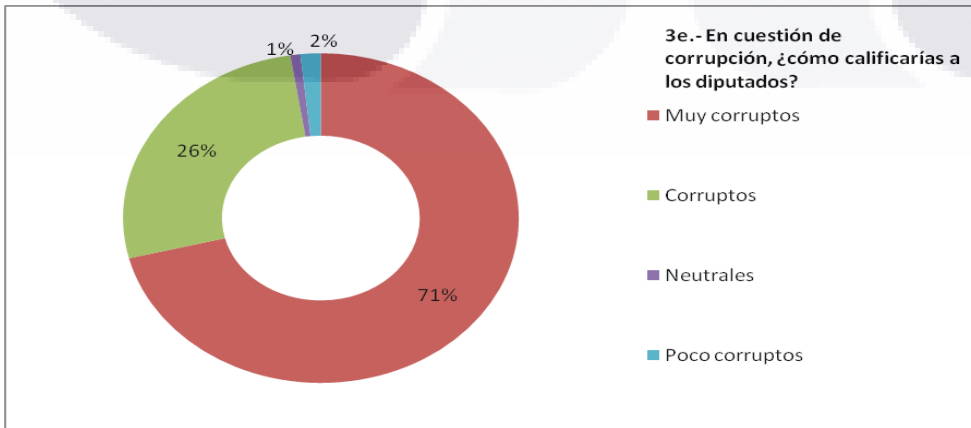
Gráfica 14. ¿Cómo calificarías a los partidos políticos?



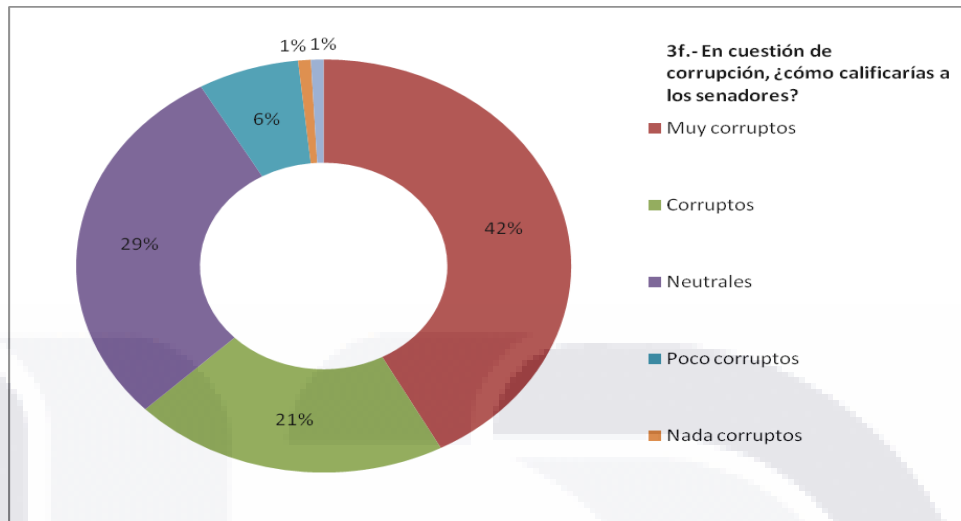
Gráfica 15. ¿Cómo calificarías a los políticos?



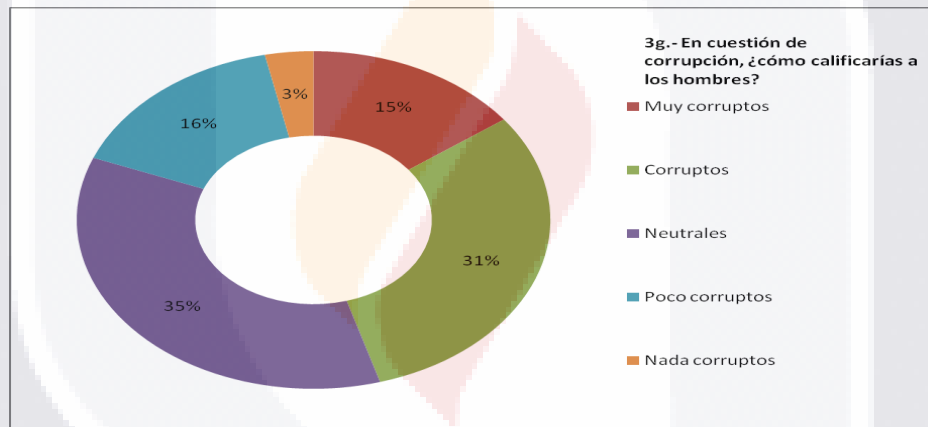
Gráfica 16. ¿Cómo calificarías a los diputados?



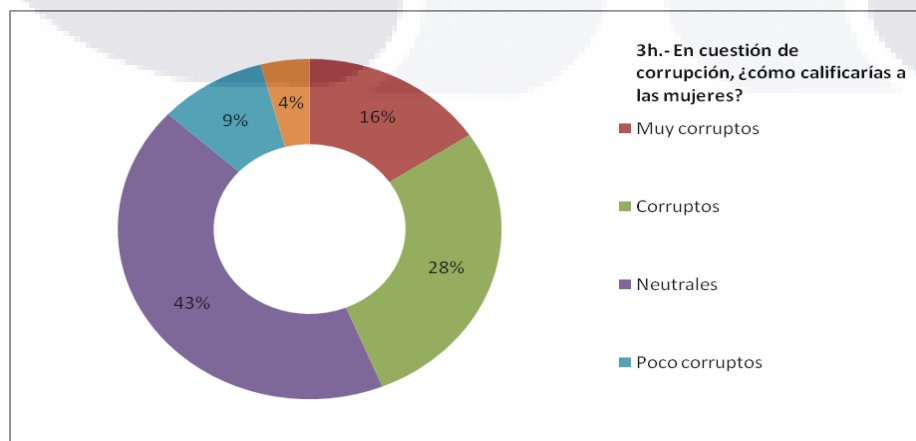
Gráfica 17. ¿Cómo calificarías a los senadores?



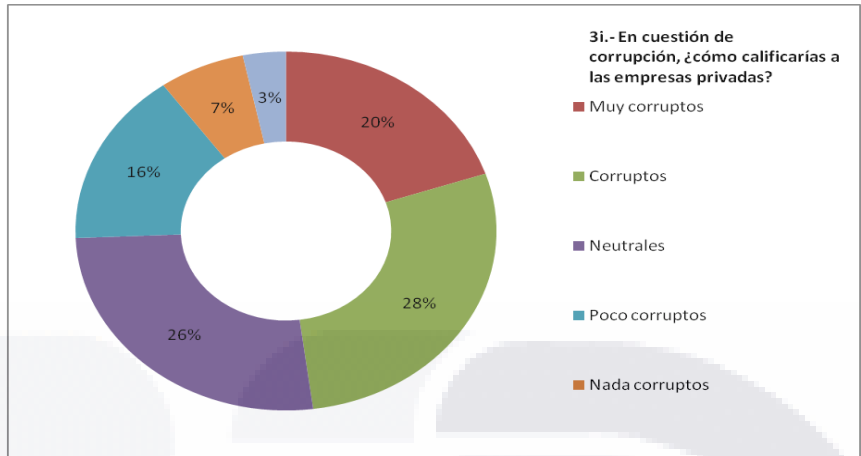
Gráfica 18. ¿Cómo calificarías a los hombres?



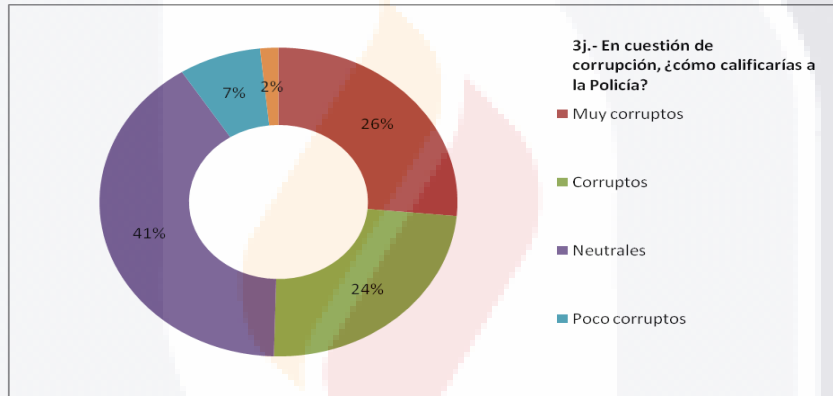
Gráfica 19. ¿Cómo calificarías a las mujeres?



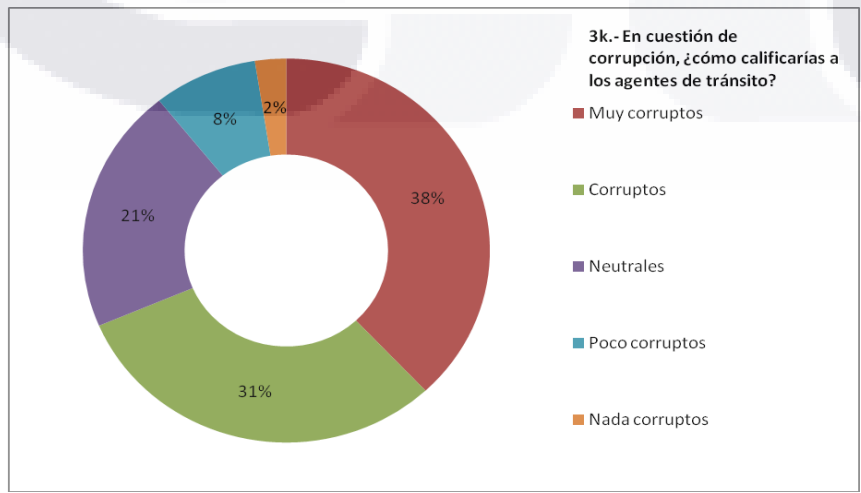
Gráfica 20. ¿Cómo calificarías a las empresas privadas?



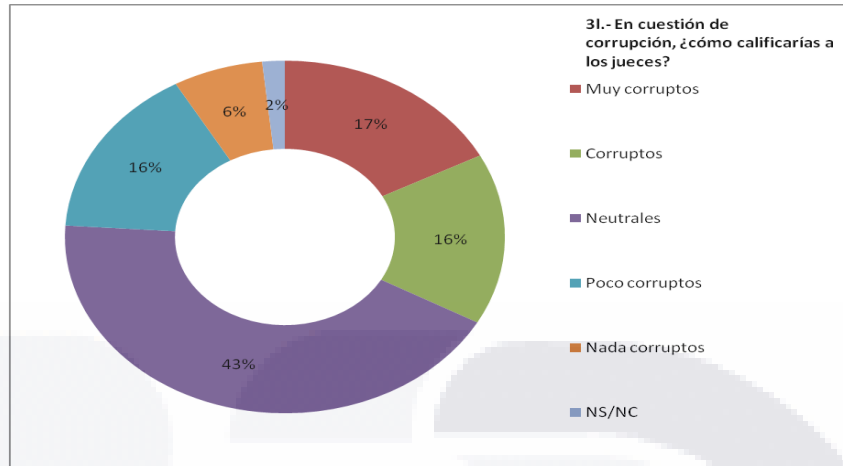
Gráfica 21. ¿Cómo calificarías a la policía?



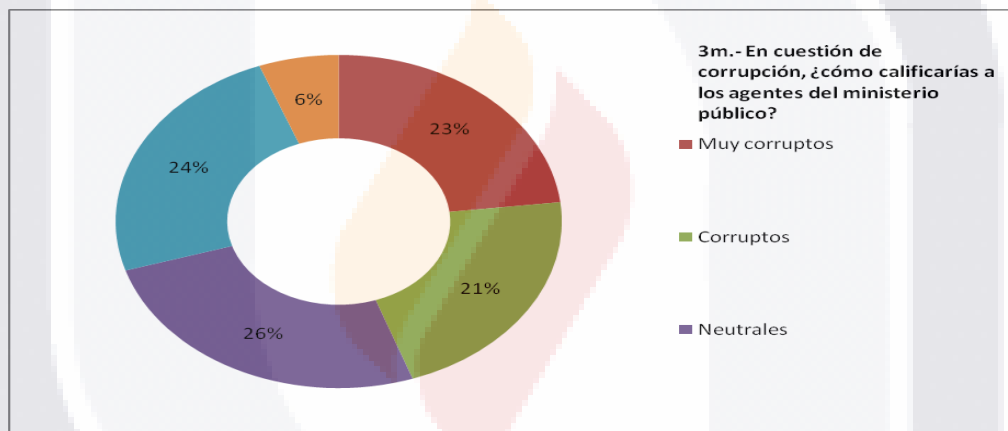
Gráfica 22. ¿Cómo calificarías a los agentes de tránsito?



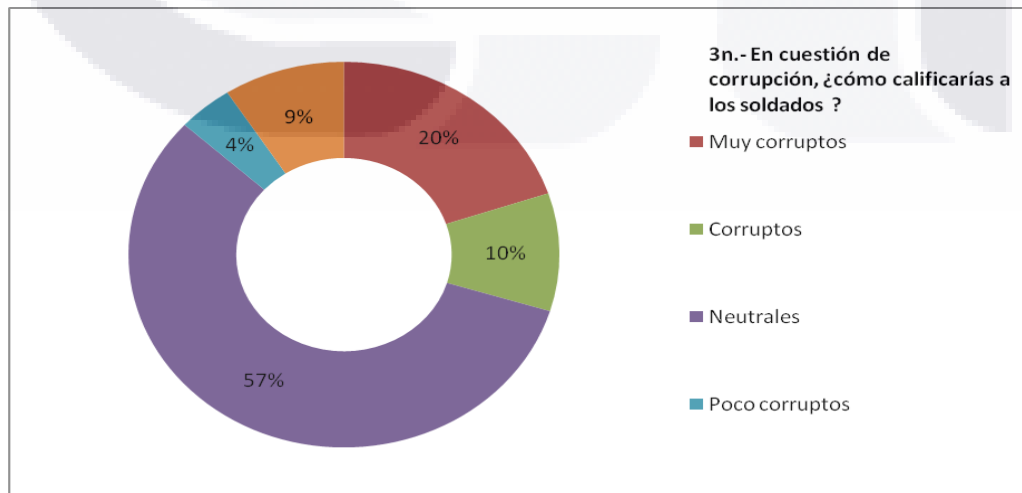
Gráfica 23. ¿Cómo calificarías a los jueces?



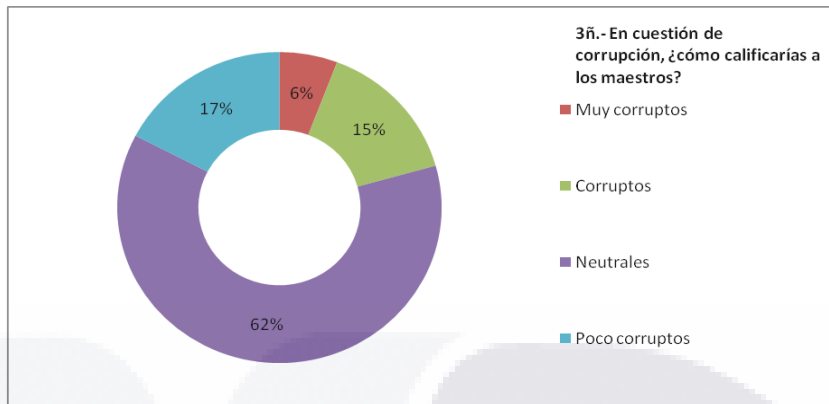
Gráfica 24. ¿Cómo calificarías a los agentes del ministerio público?



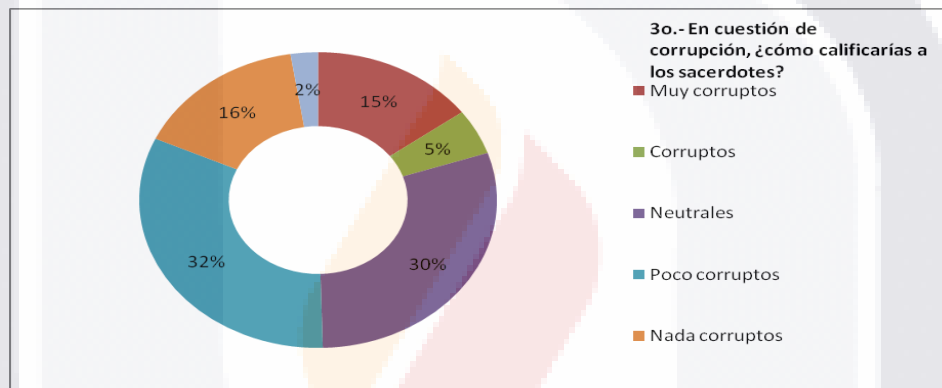
Gráfica 25. ¿Cómo calificarías a los soldados?



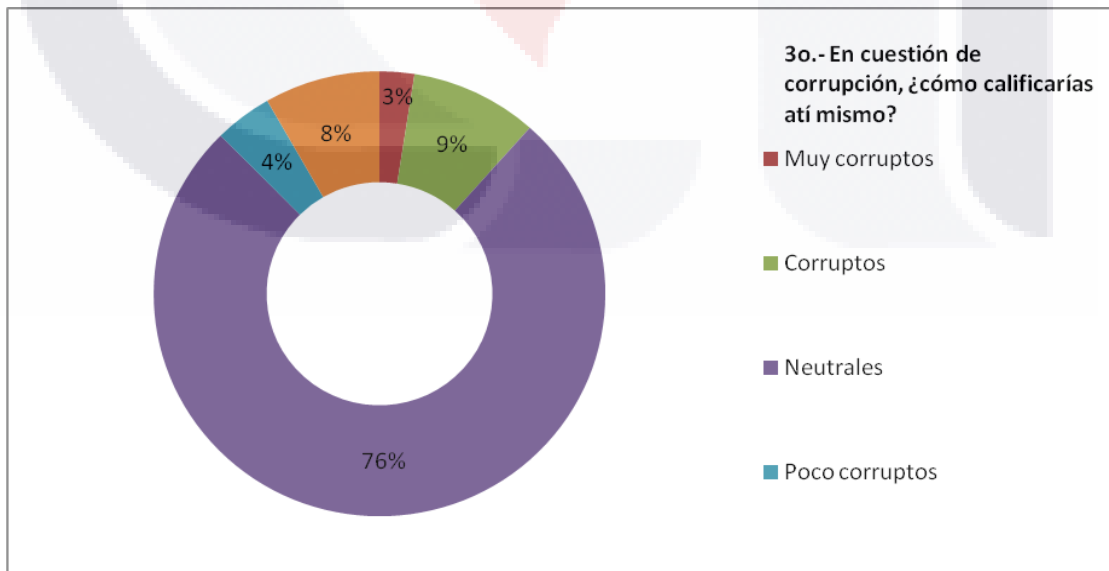
Gráfica 26. ¿Cómo calificarías a los maestros?



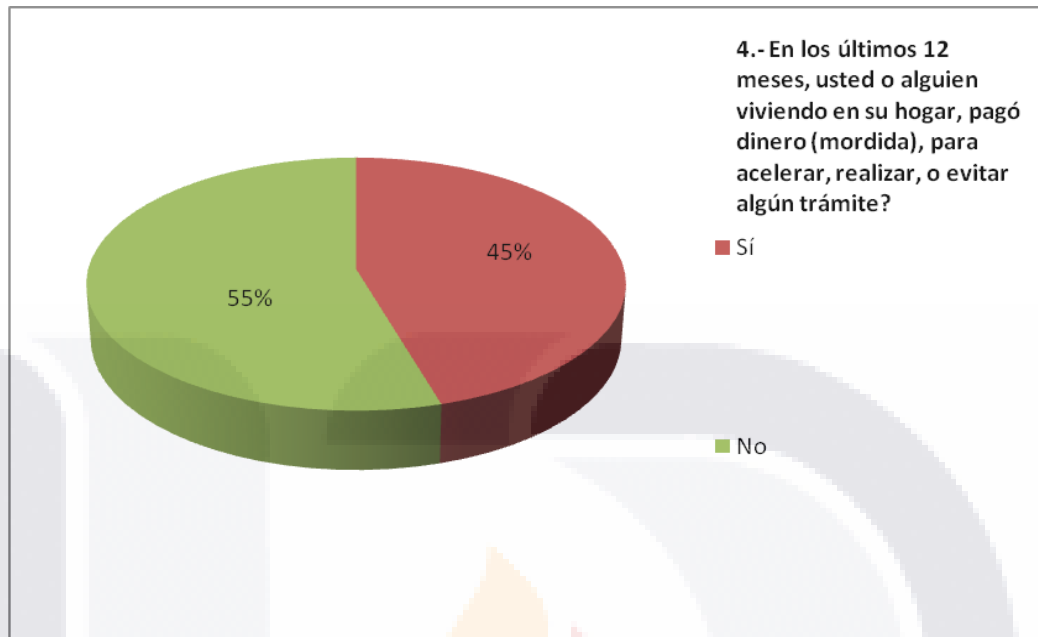
Gráfica 27. ¿Cómo calificarías a los sacerdotes?



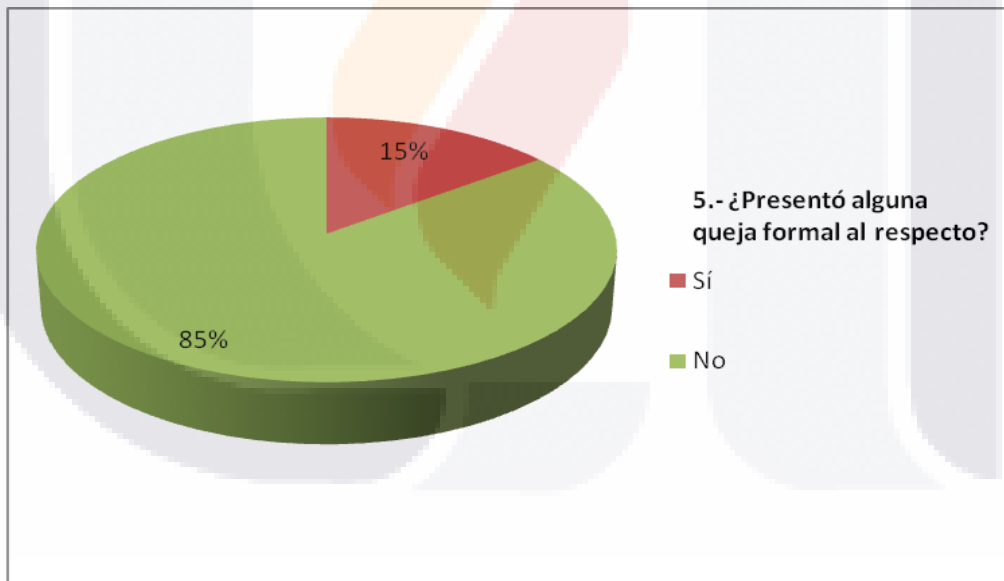
Gráfica 28. ¿Cómo te calificarías a ti mismo?



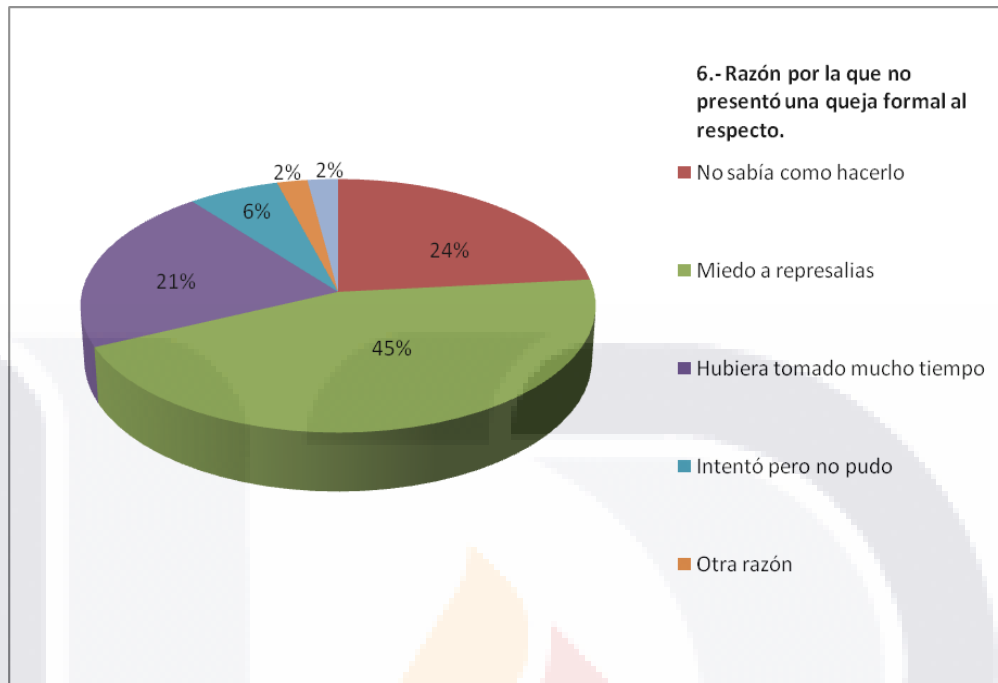
Gráfica 29. ¿Usted o alguien de su hogar pagó una mordida?



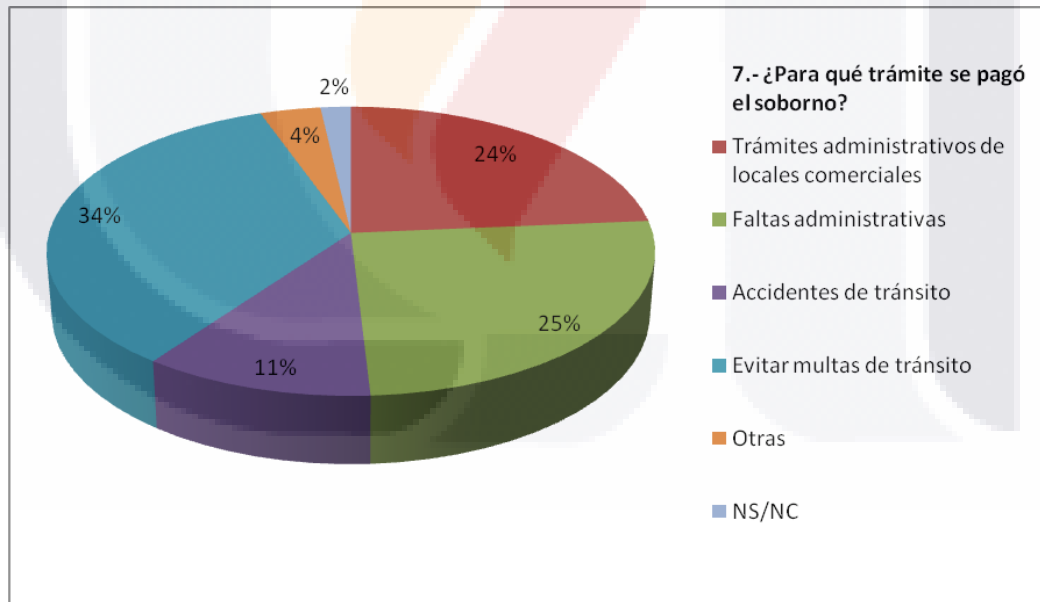
Gráfica 30. ¿Presentó alguna queja formal al respecto?



Gráfica 31. ¿Por qué razón no presentó una queja formal?

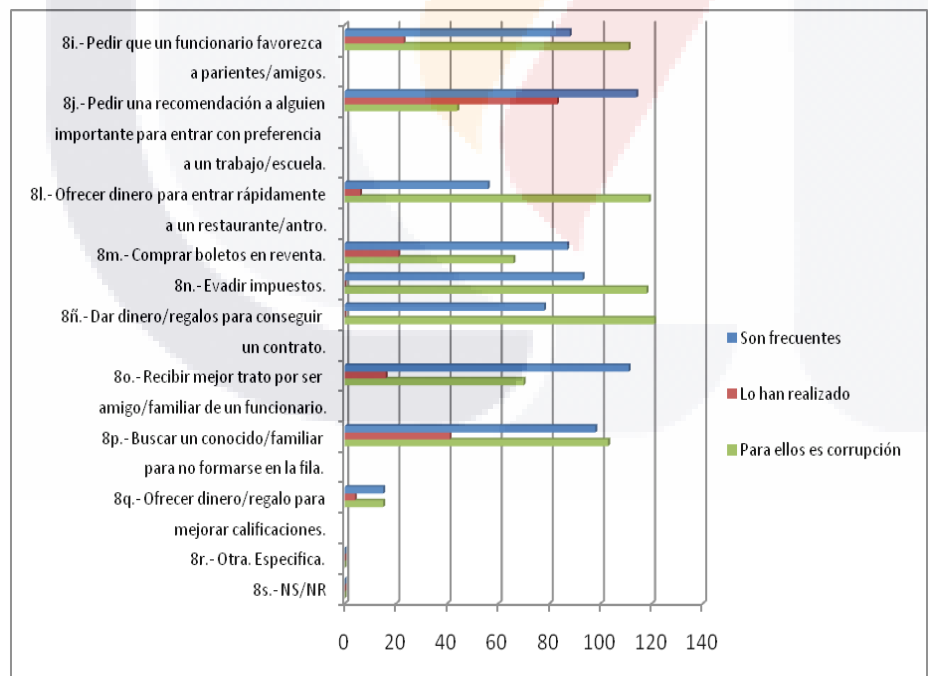
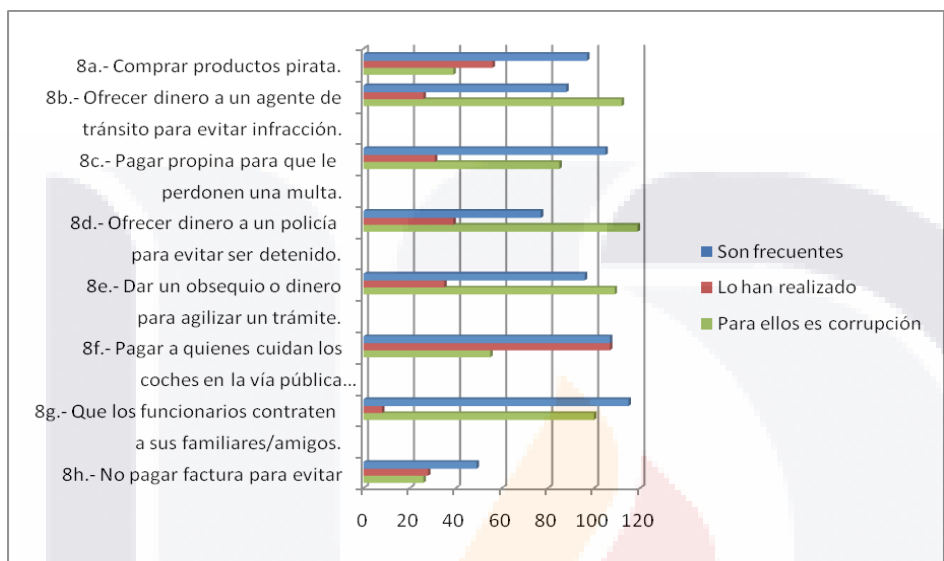


Gráfica 32. ¿Para qué trámite se pagó el soborno?

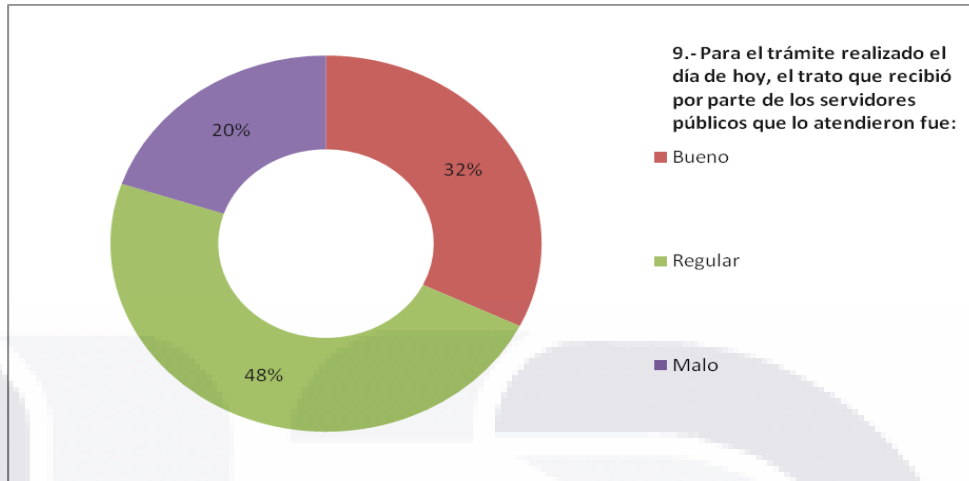


Las siguientes son acciones que frecuentemente se llevan a cabo en nuestro país, los encuestados respondieron a cada una de estas acciones desde su perspectiva personal acerca de si son frecuentes en la sociedad, si las han realizado alguna vez, y si ellos las consideran cómo actos de corrupción.

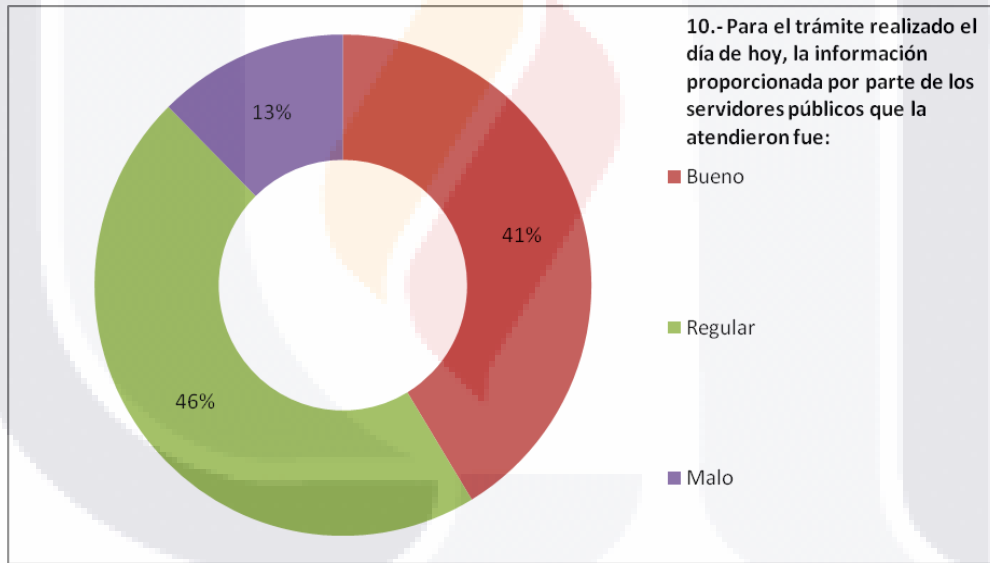
Gráfica 33. Acciones que son percibidas como corruptas.



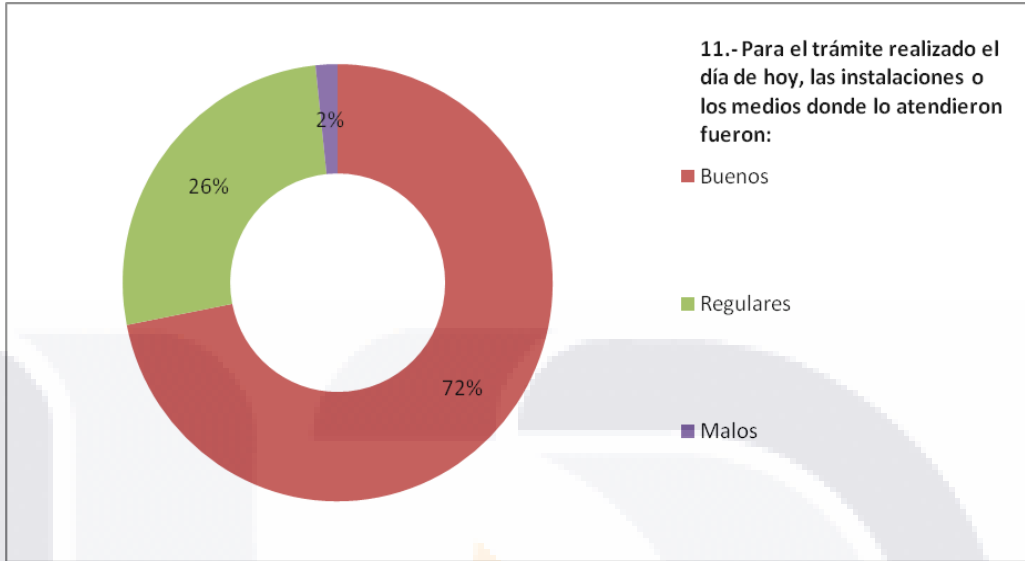
Gráfica 34. ¿Cómo fue la atención que recibió el día de hoy?



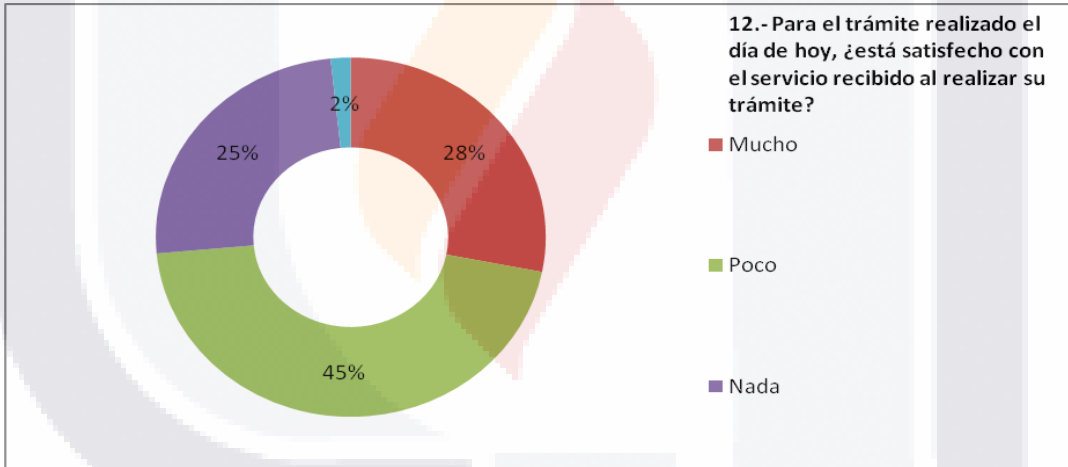
Gráfica 35. ¿Cómo fue la información que se le proporcionó?



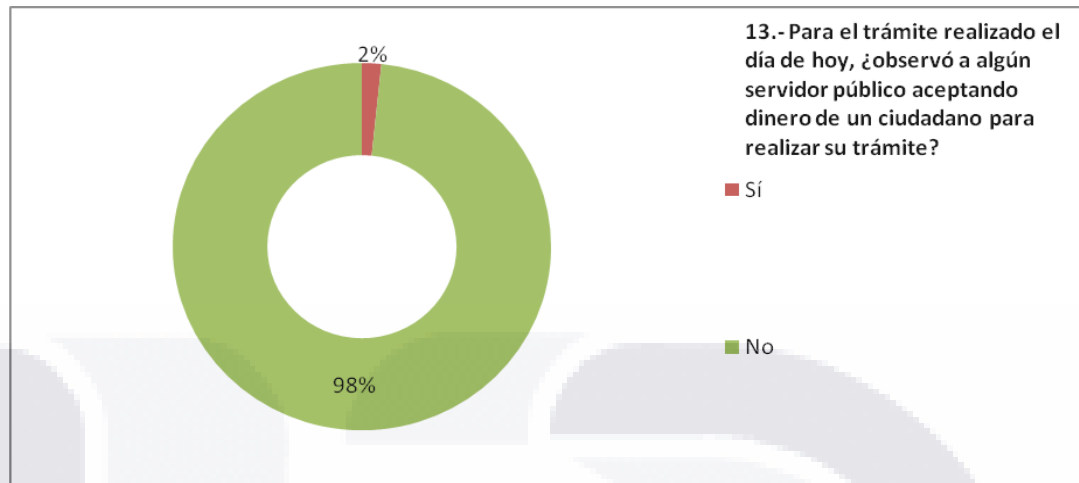
Gráfica 36. ¿Cómo califica las instalaciones?



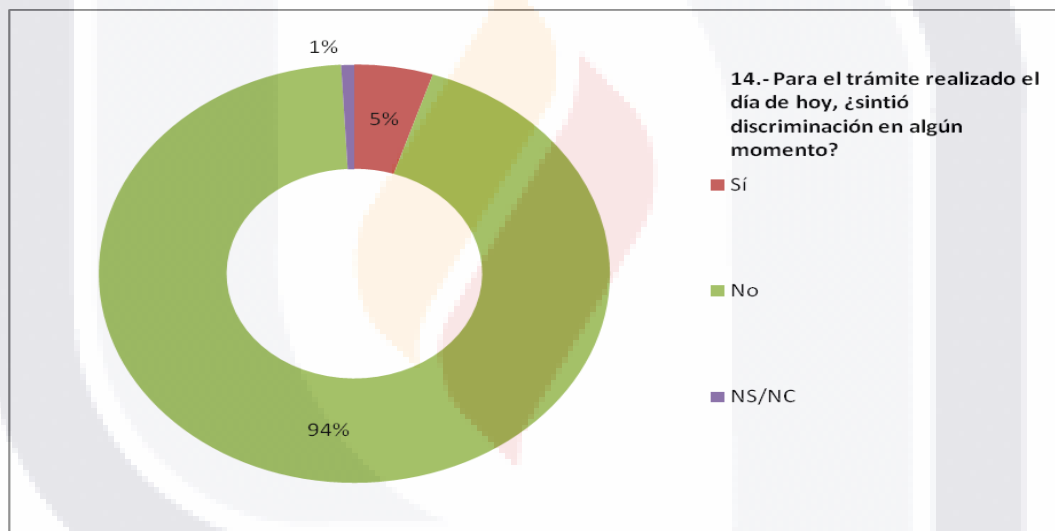
Gráfica 37. ¿Está satisfecho con el servicio recibido?



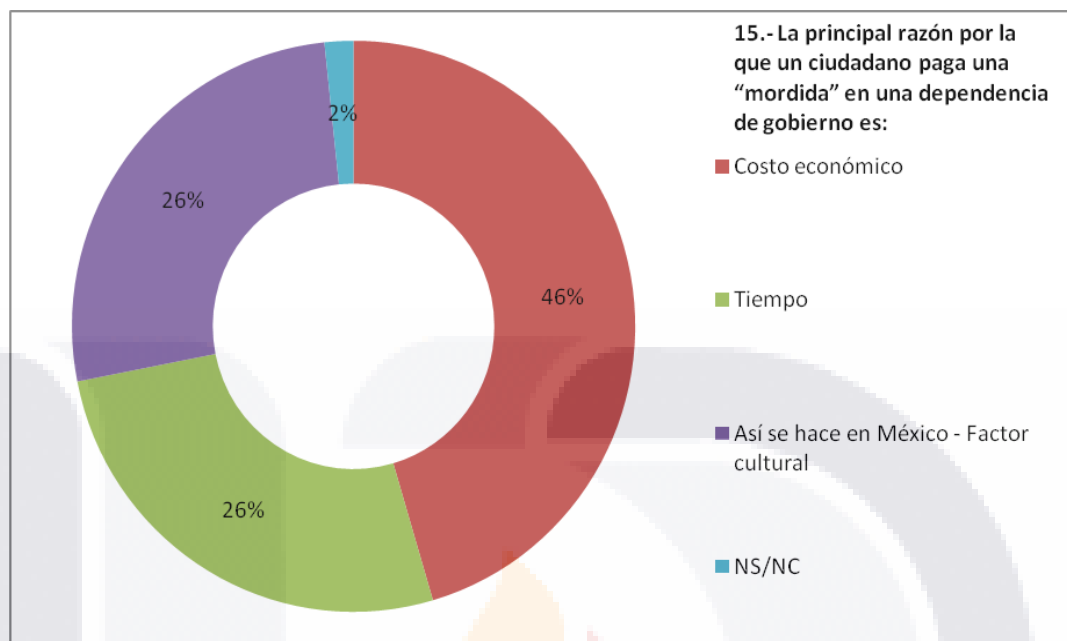
Gráfica 38.



Gráfica 39. Discriminación.



Gráfica 40. Principal razón por la que se paga un soborno.



Anexo G. Marco normativo de las dependencias del Gobierno Municipal de Aguascalientes con las que se trabajó.

Marco Normativo del Municipio de Aguascalientes. (Información actualizada al 31 de Enero de 2014).

El funcionamiento de las dependencias del municipio de Aguascalientes es regido por el siguiente marco normativo, el cual establece su estructura orgánica, funciones, atribuciones y obligaciones:

Tabla 8. Marco Normativo del Municipio de Aguascalientes.

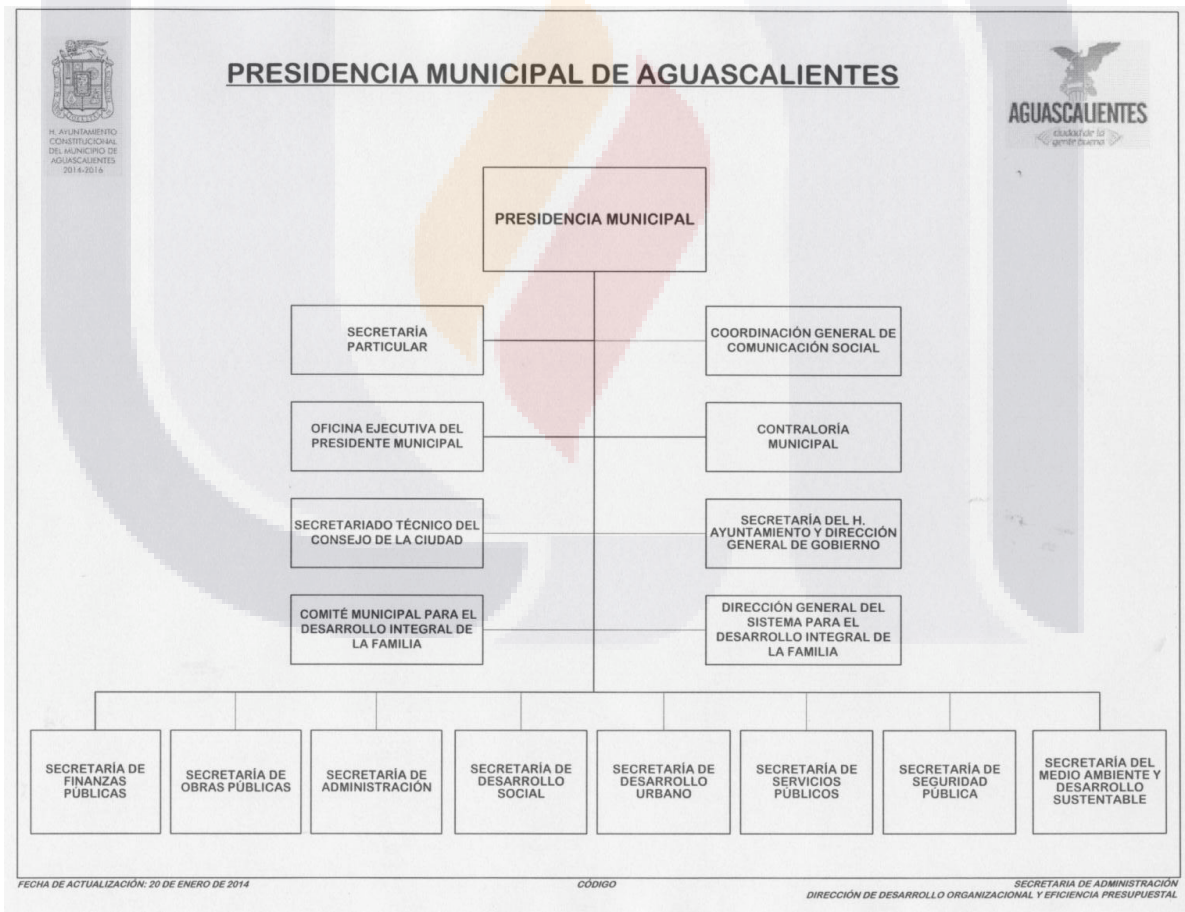
No.	Nombre del Ordenamiento	Fecha de Publicación	Medio de Publicación		
			Diario Oficial de la Federación	Periódico Oficial del Gobierno del Estado	Publicación Interna
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	05/Feb/1917	✓		
2	Ley General de Contabilidad Gubernamental.	31/Dic/2008	✓		
3	Constitución Política del Estado de Aguascalientes.	23/Sep/1917		✓	
4	Código Fiscal del Estado de Aguascalientes.	31/Dic/1981		✓	
5	Código Urbano del Estado de Aguascalientes.	29/Mayo/1994		✓	
6	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de	07/Junio/1992		✓	

	los Gobiernos del Estado de Aguascalientes.				
7	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes.	26/Nov/2007		✓	
8	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes.	03/Nov/1996		✓	
9	Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.	06/Oct/2003		✓	
10	Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes.	25/Sept/2000		✓	
11	Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes.	14/Feb/1999		✓	
12	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.	19/Sept/1999		✓	
13	Ley de Protección y Fomento del Patrimonio Cultural del Estado de Aguascalientes.	02/Julio/2001		✓	
14	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.	12/Nov/2001		✓	
15	Ley de transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.	22/Mayo/2006		✓	
16	Ley de Vialidad del Estado de Aguascalientes.	29/Mayo/1994		✓	
17	Lineamientos al Capítulo II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	10/Sept/2007		✓	

	del Estado de Aguascalientes, referentes a la "Información Pública de oficio".			
18	Código de Ética para la Administración Pública del Municipio de Aguascalientes.	20/Feb/2012		✓

A su vez el gobierno municipal de Aguascalientes está estructurado de la siguiente forma, según su organigrama:

Tabla 2. Organigrama Gobierno Municipal de Aguascalientes.



4.1.- Principales Funciones de cada dependencia.

Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

Ubicación.

Niño Artillero Mier y Calle Chichen-Itza S/N, Fracc. Tierra Buena, Aguascalientes, Ags.,

Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública y de Tránsito Municipal lo siguiente:

- I. Proteger la integridad física de las personas y preservar sus bienes ante situaciones de peligro y cualquier amenaza o disturbio que implique violencia o riesgo inminente, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público dentro del territorio del Municipio, además deberá apoyar en sus funciones a los Delegados y Comisarios Municipales y efectuar una estrecha vigilancia en los poblados y rancherías;
- II. Coordinar y colaborar con las autoridades federales, estatales y municipales en el ejercicio de sus funciones de investigación, prevención y reacción. Así como en los casos en que se requiera el uso de la fuerza pública;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de disposiciones y acciones concretas para preservar la paz social;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, siendo auxiliar del Ministerio Público, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto federales como del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables;
- V. Vigilar, aplicar y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones contenidas en la Ley de Vialidad del Estado de Aguascalientes y en el Reglamento de Tránsito del Municipio de Aguascalientes;
- VI. Practicar detenciones de personas y el aseguramiento de bienes en los casos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los responsables por la presunta comisión de faltas administrativas o hechos delictivos en los términos de ley;
- VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, en forma inmediata, a las personas detenidas y los bienes que en su caso se hayan asegurado;

VIII. Vigilar e inspeccionar, para fines de Seguridad Pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en el Municipio de Aguascalientes;

IX. Realizar investigaciones en el ámbito de su competencia para hacer efectiva la prevención, así como las derivadas de la comisión de delitos y faltas administrativas cometidos dentro del Municipio en el entendido de que esta información constituye la plataforma sustantiva para la conformación de las bases de datos susceptibles de aprovechamiento en la atención al fenómeno delictivo; y

X. Las demás que señale la ley, los reglamentos, el H. Ayuntamiento y el Presidente Municipal.

Trámites que efectúa la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

Coordinación de asuntos jurídicos.

- DJU001 / Liberación y/o Convenio de vehículo con motivo de accidente con unidades de la Secretaria de Seguridad Pública y particulares.
- DJU002 / Permiso para entrar a la Pensión Municipal para verificar vehículos embargados solicitado por autoridad judicial o público en general.
- DJU003 / Liberación de vehículos detenidos por Juicios Ejecutivo Mercantil.

Dirección de Estado Mayor. Coordinación del Centro de Mando C-4.

- CCM001 / Atención a llamadas de emergencia.

Coordinación de información y estrategia.

- CIE001 / Solicitud de Información a la Coordinación de Información y Estrategia.

Dirección de prevención del delito.

- DPD001 / Difusión y promoción de programas y acciones en materia de Prevención del Delito, mediante procesos conjuntos con la sociedad del Municipio de Aguascalientes.

Dirección de profesionalización.

- DPR001 / Convocatoria para aspirantes a ingresar como personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Aguascalientes.

Dirección de tránsito y movilidad. Coordinación Operativa.

- DOP001 / Permiso de carga y descarga fuera de horario.
- DOP002 / Permiso para remolcar un vehículo particular con otro particular.
- DOP003 / Atención de reportes de vialidad.
- DOP004 / Solicitud de Vigilancia en Escuelas Públicas o Privadas.

Departamento de hechos de tránsito y peritajes.

- DPE001 / Convenio de accidente de tránsito.
- DPE002 / Liberación de vehículos por convenio.
- DPE003 / Liberación de vehículos por orden del Agente del Ministerio Público.
- DPE004 / Liberación de vehículo por pago de daños en la vía pública.
- DPE005 / Permiso de entrada a la Pensión Municipal para valuar daños del vehículo.

Departamento de pensión municipal.

- DPM001 / Entrega de Vehículos.
- DPM002 / Valuar Daños o Retiro de Pertenencias.

Departamento de transportes y gestión de infracciones.

- DTI001 / Entrega de documentos retenidos en garantía por infracciones de tránsito de vehículos, según la clasificación de las categorías de La Ley de Vialidad del Estado artículo 17 – VII.
- DTI002 / Liberación de vehículos retenidos por infracción (es) de tránsito, enviados en resguardo a Pensión Municipal.
- DTI003 / Constancia de no retención de placas.
- DTI004 / Permiso de entrada a la Pensión Municipal para retirar bienes o documentos del interior del vehículo.
- DTI005 / Atención de quejas de la Ciudadanía del Servicio del Transporte Público.
- DTI006 / Liberación de vehículos del Servicio Público, retenidos por infracción (es) de tránsito, o puestos a disposición a Transporte Público del Estado y enviados en resguardo a Pensión Municipal.

Coordinación de planeación y movilidad.

- CPM001 / Atención a peticiones de Ciudadanas y Ciudadanos.

- CPM002 / Permiso para circular y tener acceso a vehículos de carga.
- CPM003 / Permiso para realizar trabajos en la vía pública.

Departamento de educación vial.

- DEV001 / Solicitud de Pláticas para los distintos niveles educativos al igual empresas, padres de familia, adultos mayores y grupos vulnerables.

Departamento de implementación y señalización.

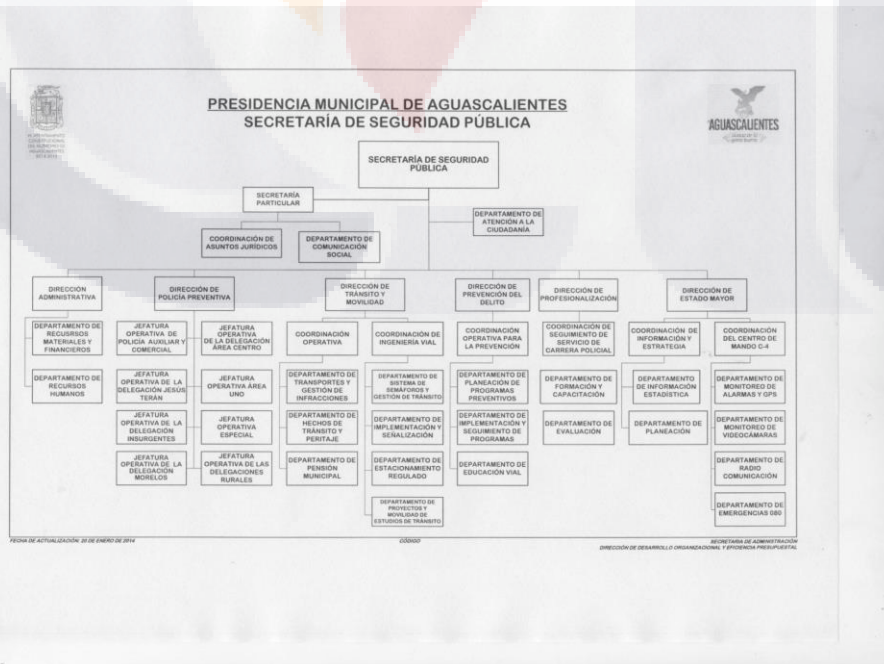
- DIS001 / Solicitud para el colocado de algún dispositivo y/o señalamiento vial para el control de tránsito vehicular en las arterias del municipio.

Departamento de sistemas y semaforización.

- DSS001 / Solicitud para la colocación de infraestructura semafórica para el control de tránsito vehicular en las arterias del municipio.

Cada dependencia municipal cuenta con estructura propia con el fin de cumplir con las obligaciones y objetivos para los que fue creada, el organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública es el siguiente:

Figura 3. Organigrama Seguridad Pública Municipal.



Contraloría Municipal.

Ubicación.

Cristóbal Colón # 128, Zona Centro, Aguascalientes, Ags., C.P. 20000

Corresponde a la Contraloría Municipal, como único órgano de control interno del municipio de Aguascalientes, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Evaluar el Sistema de Control Interno en la administración pública municipal.
- II. Vigilar el control de los recursos patrimoniales del Municipio de Aguascalientes.
- III. Fijar, en su caso, las normas internas de carácter obligatorio necesarias para el ejercicio del control administrativo y contable.
- IV. Requerir para el cumplimiento de sus atribuciones, documentos, datos e información a las dependencias y entidades municipales como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados.
- V. Practicar auditorias, revisiones, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades de la administración pública municipal como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados.
- VI. Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades municipales de las normas jurídicas y administrativas que rigen su funcionamiento.
- VII. Investigar de oficio o en atención a las quejas, a las denuncias y a los hechos o elementos detectados en las auditorias, revisiones, visitas e inspecciones practicadas por la Contraloría Municipal, las conductas de los servidores públicos municipales que impliquen presunta responsabilidad administrativa y en su caso, substanciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
- VIII. Instruir y resolver los recursos de revisión y demás recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas vigentes, que le corresponda conocer a la Contraloría Municipal.

- IX. Dictaminar mensualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal que formula la Secretaría de Finanzas Públicas.
- X. Emitir las observaciones y las recomendaciones con carácter obligatorio que se deriven del cumplimiento de sus atribuciones y darles el seguimiento correspondiente.
- XI. Fincan pliegos preventivos de responsabilidad cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Municipio o de aquellos concertados con la Federación y el Estado que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Municipal, de la Federación, del Estado o al patrimonio de sus entidades, organismos descentralizados, auxiliares y fideicomisos públicos.
- XII. Informar al Presidente Municipal y al Síndico de Hacienda sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- XIII. Turnar a las dependencias las quejas y denuncias que de su análisis inicial resulten ser asuntos de mero trámite a efecto de su atención y resolución.
- XIV. Interpretar para efectos jurídico-administrativos la Legislación Municipal.
- XV. Ejecutar las funciones establecidas en este Código y en la Legislación Federal, Estatal y Municipal aplicables para los órganos internos de control.
- XVI. Designar a su personal que auditará a las dependencias y entidades municipales como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados, así como normar y controlar su desempeño.
- XVII. Designar, para el adecuado desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Interno Gubernamental, en los casos que así lo determine la Contraloría, Delegados de la propia ante las dependencias de la administración pública municipal.
- XVIII. Dictar las disposiciones que requiera la Contraloría Municipal para la adecuada aplicación y cumplimiento de la Entrega-Recepción de la administración pública municipal, que previene el presente Código.

XIX. Las demás que expresamente le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Municipio, el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

Tabla 9. Programa de la Contraloría Municipal.

PROGRAMA	OBJETIVO	ACTIVIDADES
Programa de Control de Procesos	Revisa, asesora y previene a las Dependencias y Organismos Descentralizados a fin de mejorar el Sistema de Control Interno de la Administración Municipal.	Planeación de auditorías Efectuar auditorías a procesos Implementar y coordinar el proceso de entrega-recepción
Programa de Revisión al Ejercicio de Recursos Federales y Municipales	Vigilar que los recursos humanos, materiales y financieros asignados sean utilizados de manera transparente y honesta por los Servidores Públicos conforme a la normatividad vigente, verificando la optimización de los recursos, el cumplimiento de las metas y programas, evaluando la calidad de los servicios destinados a la Ciudadanía.	Planeación de auditorías Efectuar auditorías al ejercicio de Recursos Municipales Revisión del ejercicio de los recursos de los Ramos Federales 20 y 33
Programa de Auditoría a la Información Contable	Emitir el Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública del Municipio de Aguascalientes.	Revisión mensual de la Cuenta de la Hacienda Pública del Municipio de Aguascalientes Arqueos de fondos de caja chica y cajas recaudadoras
Programa de Quejas y Denuncias	Transparentar el actuar de los Servidores Públicos del Municipio	Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias

	de Aguascalientes y aplicar el procedimiento de responsabilidad cuando se encuentren violaciones a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	interpuestas ante el Órgano de Control Interno Instaurar procedimientos administrativos para determinar la responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales Elaboración de actas administrativas
Programa de Atención Jurídica	Brindar la asistencia legal respecto de diversas problemáticas presentadas en el actual del Gobierno Municipal	Atender y resolver las consultas realizadas a la Contraloría por las diferentes Dependencias Atender y resolver las consultas internas Asistencia a licitaciones y concursos
Programa de Transparencia Municipal	Dar el debido cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes para con ello garantizar el derecho de los gobernados de acceder a la información pública municipal, cumpliendo con ello la Garantía Individual consagrada en el artículo 6º Constitucional	Contestación de solicitudes de información Capacitar y brindar asesorías a las Unidades de Enlace Actualizar página de Transparencia
Programa de Auditoría y Supervisión a	Verificar que los recursos destinados a las obras públicas se	Auditoría a Programas Federales

<p>Servicios Públicos y CCAPAMA</p>	<p>hayan aplicado atendiendo a la eficiencia , eficacia y economía y observando la legislación y normatividad aplicable, desde los procedimientos de adjudicación, así como en los procesos constructivos</p>	<p>Auditoría a Programas Municipales y Seguimiento a licitaciones y concursos Supervisión y seguimiento de obra pública</p>
<p>Supervisión y seguimiento de obra pública</p>	<p>Verificar que los recursos destinados a las obras públicas se hayan aplicado atendiendo a la eficiencia , eficacia y economía y observando la legislación y normatividad aplicable, desde los procedimientos de adjudicación, así como en los procesos constructivos</p>	<p>Auditoría a Programas Federales y Municipales y Auditoría a Programas Municipales Supervisión y seguimiento de obra pública</p>

El organigrama correspondiente a la Contraloría Municipal es el siguiente:

Figura 4. Organigrama Contraloría Municipal.



Unidad Única de Verificación Administrativa.

Ubicación.

Plaza Patria S/N, Centro, Ags. C.P. 20000

Como parte de la reingeniería administrativa de la nueva administración, se dio a conocer la completa desaparición de la Unidad Única de Verificación Administrativa, y cuyas responsabilidades volverán a recaer en la Dirección de Reglamentos, así como en la Dirección de Mercados, estacionamientos y áreas comerciales, como parte de la Secretaría del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno.

Reglamento de verificación administrativa del municipio de Aguascalientes.

ARTÍCULO 12.- Son facultades y obligaciones de la Coordinación General, por conducto de su titular son las siguientes:

I. Practicar visitas de verificación administrativa en materias de:

- a) Publicidad y Anuncios.
- b) Imagen Urbana.
- c) Mobiliario Urbano.
- d) Desarrollo Urbano y Uso del Suelo.
- e) Fraccionamientos, condominios y desarrollos especiales
- f) Estacionamientos.
- g) Construcciones y Edificaciones.
- h) Mercados, Tianguis y Abasto.
- i) Giros con licencias reglamentadas
- j) Giros con licencias especiales
- k) Espectáculos Públicos.
- l) Protección Civil.
- m) Sanidad.
- n) Verificación en el trato digno y humanitario a los animales del municipio.
- o) Las demás que se establezcan en las diversas disposiciones municipales.

- II. Emitir los lineamientos y criterios para el ejercicio de la actividad verificadora.
- III. Velar en la esfera de su competencia, por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas vinculadas con las materias a que se refiere la fracción I.
- IV. Ordenar a los verificadores, la ejecución de las medidas de seguridad y las sanciones impuestas por la autoridad competente de la dependencia que corresponda, respecto a la calificación de las actas de visitas de verificación.
- V. Diseñar los operativos de verificación en las diversas áreas de competencia de la Coordinación General.
- VI. Supervisar la aplicación de los operativos planeados para que se vigile el cumplimiento de las disposiciones del Código Municipal.
- VII. Denunciar los actos de servidores públicos a su cargo, ante la Contraloría Municipal, cuando estos cometan actos que violen la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la legislación penal para el Estado de Aguascalientes o el Código Municipal, así como las demás disposiciones aplicables a sus funciones.
- VIII. Coordinarse con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal para la realización de operativos de verificación, en caso de ser necesaria la fuerza pública, conforme a las disposiciones relativas del Código Municipal.
- IX. Dar en donación bienes perecederos en los términos de lo dispuesto por el artículo 1596 del Código Municipal.
- X. Delegar de acuerdo a su competencia y cuando así lo considere las funciones previstas en el presente artículo y las demás disposiciones aplicables a las Coordinaciones Territorial, Operativo, y de Estadística e Informática.
- XI. Conjuntamente con el Secretario, emitir las constancias de identificación de los funcionarios públicos municipales que se faculten para ejercer actos de verificación.
- XII. La vigilancia de las disposiciones señaladas en el presente reglamento estará a cargo de cada coordinación administrativa en el ámbito de su competencia y contará con el apoyo del personal necesario para la realización de dicha función.
- XIII. Realizar dentro del territorio municipal las visitas de verificación que consideren necesarias a los predios, establecimientos, giros industriales, comerciales de servicios y en

general en cualquier lugar, con el fin de vigilar dentro de su competencia el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

XIV. Llevar a cabo las diligencias necesarias en el ámbito de su competencia para dar cumplimiento a la normatividad municipal.

XV. Aplicar las medidas de seguridad que establece este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

XVI. Aplicar la suspensión temporal preventiva o la clausura parcial de obras de urbanización y edificación, en ejecución o terminadas, así como la desocupación de los inmuebles, estacionamientos, giros con licencias especiales y reglamentarias y en todos los demás casos que este reglamento, Código Municipal y los demás ordenamientos aplicables al procedimiento de verificación lo establezcan.

XVII. Notificar las sanciones a las que se hagan acreedores los infractores a las disposiciones que en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, sanidad, espectáculos, mercados, rastros, estacionamientos, protección civil, y las demás señaladas en la fracción I de este artículo, que le sean indicadas por las Secretarías de Desarrollo Urbano Municipal, Servicios Públicos y la Secretaría del H. H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno.

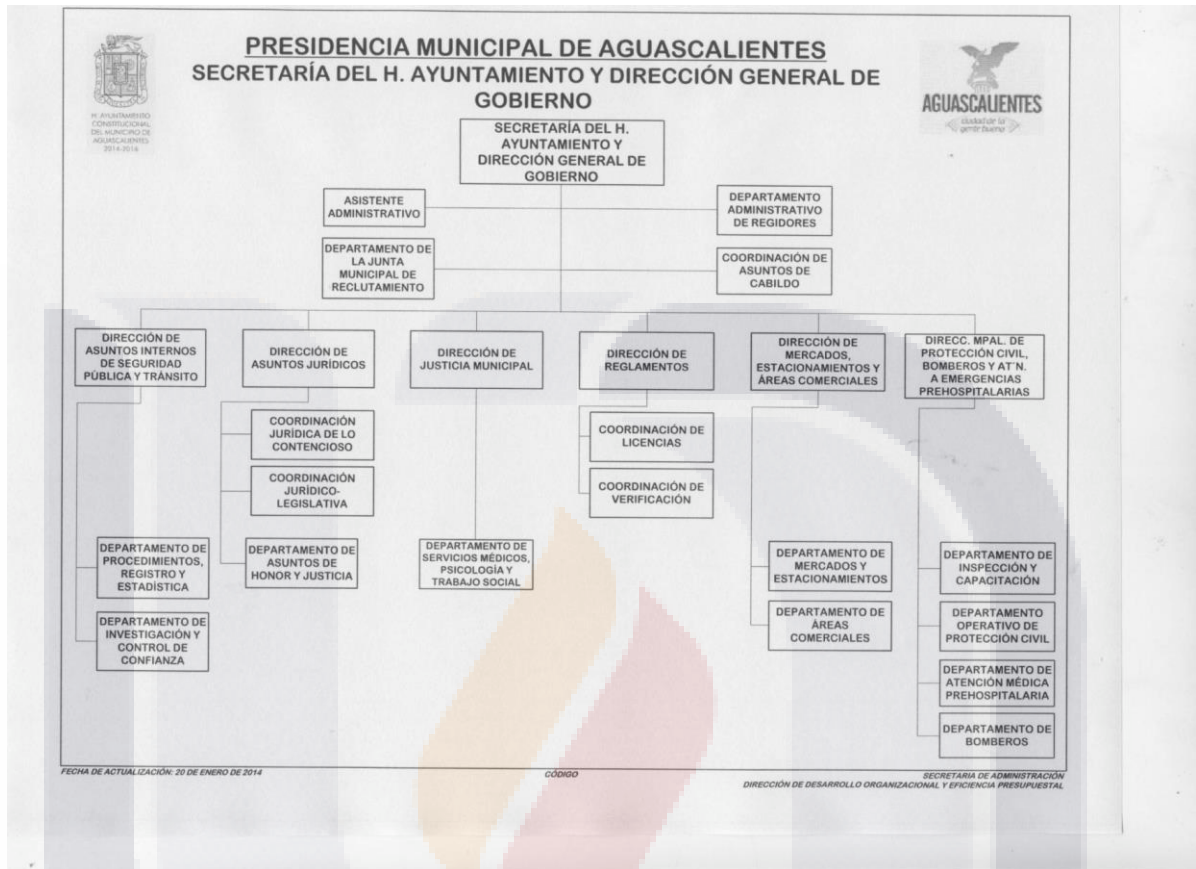
XVIII. Llevar a cabo el procedimiento de suspensión de obras de urbanización, aplicando lo establecido en el Código Urbano para el Estado de Aguascalientes para el caso de las obras de urbanización y prestación de servicios.

XIX. Enviar reportes mensuales a las Secretarías de Desarrollo Urbano; Servicios Públicos; del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno, y a las Comisiones permanentes de Gobernación; Control Reglamentario y Espectáculos; Mercados, Rastros y Estacionamientos; Planeación Urbana y Rural del H. Ayuntamiento, en los que se establezcan las visitas de verificación realizadas, así como las medidas de seguridad aplicadas, lo anterior con el fin de que aquellos los remitan a las áreas emisoras de permisos, licencias o autorizaciones, con el objeto de actualizar los padrones y conocer el estado en que se encuentran los establecimientos verificados.

XX. Las demás que le confiera las Leyes, Código Municipal, el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

El organigrama correspondiente a la Unidad de Verificación es:

Figura 5. Organigrama del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno.



Anexo H. Plan de Trabajo.

Tabla 10. Plan de trabajo.

Periodo	Actividades	Productos
1er semestre	-Definición del objeto de estudio. -Delimitación teórica, metodológica y empírica. -Revisión amplia de la literatura.	-Proyecto de investigación de tesis. -Plan de trabajo tentativo.
2do semestre	-Revisión de la literatura e integración de un aparato crítico. -Conformación teórica de las categorías de análisis.	-Capítulo de Referentes Teóricos.
3er semestre	- Diseño y prueba de instrumentos para el trabajo de campo.	-Instrumentos metodológicos para el trabajo de campo. -Capítulo metodológico.
4to semestre	- Trabajo de Campo, y Publicación de un artículo arbitrado.	-Insumos de información recopilada en campo. -Reporte de Campo. -Artículo en coautoría con el Tutor.
5to semestre	- Análisis de Información de Campo.	-Reporte de resultados.
6to semestre	- Redacción del borrador de tesis.	-Borrador de Tesis.