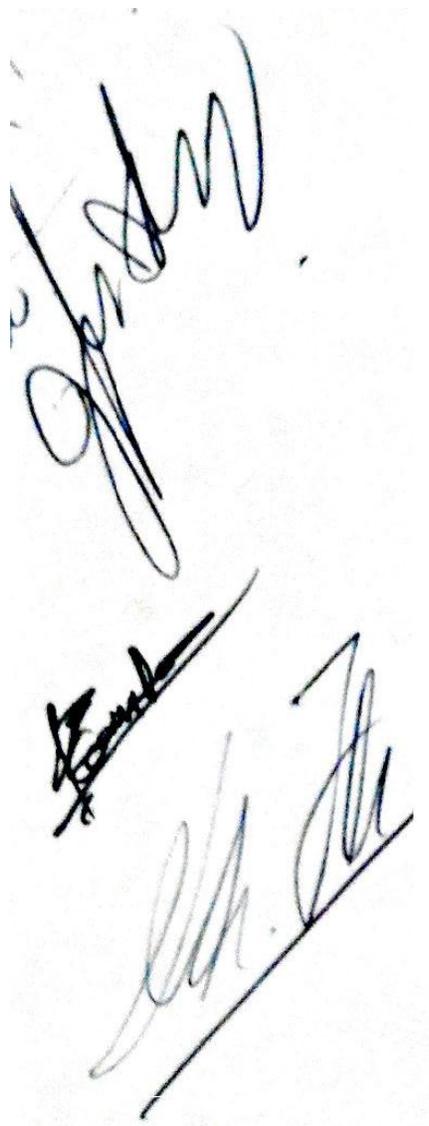


Normas, percepciones y valores para abatir la corrupción:

una visión interna de las organizaciones públicas municipales en México.



Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios
Organizacionales que presenta

Gabriela Inés Montes Márquez

Director de Tesis

Dr. Rodolfo García del Castillo

Marzo de 2011

México

AGRADECIMIENTOS

A Dios

Por todas y cada una de sus acciones

A mi familia

Mis padres Martha y Aurelio, mi hermano Javier y a mis abuelos, en especial a mi papá Dimas, a quien siempre llevo en mi corazón. Por su amor incondicional, ser un faro en mi vida, enseñarme lo importante que es la familia e inculcarme la necesidad de superarse cada día.

A Lázaro

Por constituirse en un grupo de presión importante para concluir este trabajo, por su apoyo incondicional y por sus certeras contribuciones.

A mis hijos Ehecatl y Leonardo

Por la felicidad infinita que me brindan, por ser fuente de inspiración y fortaleza en mi vida.

A mis maestros

Especialmente a Arturo, Luis y Rodolfo
Por su paciencia, guía y apoyo

A los lectores John, Luis y Rodolfo

Por sus invaluable consejos, ayuda y confianza

A los servidores públicos de Coatzacoalcos, San Pedro Garza García y Zacatecas

En especial al Lic. Marcelo Montiel Montiel, Ing. Luis Rafael Anaya Mortera, Lic. Alejandro Alberto Paez y Aragon y al Md. Gerardo de Jesús Félix Domínguez
Por su colaboración y por las facilidades brindadas para la realización de la investigación de campo

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado desde diferentes perspectivas, sociológicas, legalistas, politológicas y económicas. Sus causas y consecuencias han sido analizadas también mediante aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas. Sin embargo, poco se ha estudiado acerca de cómo la corrupción es entendida dentro de las organizaciones públicas, particularmente por los servidores públicos.

Esta tesis doctoral analiza las características existentes para inhibir la corrupción en las organizaciones públicas municipales. Se analiza la interacción entre la organización y el entorno, particularmente los efectos coercitivos, miméticos y normativos que se ejerce sobre las organizaciones públicas municipales en un régimen de gobierno federal y procesos electorales con una competitividad creciente y la forma en la que estas presiones son percibidas por los servidores públicos.

Se utilizó un diseño metodológico que permitiera comprender no sólo las características formales de las organizaciones públicas, sino que retoma además la forma en la cual estas reglas son apropiadas por los servidores públicos. Para analizar estas percepciones se diseñó un instrumento de análisis del clima organizacional que aborda seis elementos estratégicos para establecer las condiciones organizacionales para inhibir la corrupción.

Dada la importancia del lenguaje en los procesos de comunicación y negociación dentro de los actos de corrupción, se exploraron los elementos simbólicos, como el lenguaje en la estructura de comunicación, desde el punto de vista de los servidores públicos.

Los resultados del trabajo realizado nos muestran que en las organizaciones analizadas existen elementos de carácter informal que permiten reducir los niveles de corrupción administrativa en la realización de trámites relacionados con el desarrollo urbano y se constituyen como un buen referente de la dirección en la que debe trabajarse para abatir la corrupción de ventanilla. La información obtenida sugiere que un clima organizacional adecuado inhibe de manera considerable la propensión de los servidores públicos a recibir sobornos.

Se observa también que aún queda un vasto camino por recorrer en materia de desarrollo del marco legal. No obstante, resulta alentador saber que con la implementación de estrategias de comunicación adecuadas es posible impulsar patrones de comportamiento apegados a la Ley.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1.Introducción.....	1
---------------------	---

CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN

1.1 Preámbulo	15
1.2 Planteamiento del problema	17
1.3 La importancia de estudiar la corrupción desde una perspectiva organizacional	18
1.4 Objetivos de estudio	30
1.5 Objetivos de investigación	31
1.6 Preguntas e hipótesis de investigación.....	31
1.7 Estrategia de investigación.....	33
2.7 Consideraciones Preliminares	54

CAPÍTULO 2

EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

2.1 Preámbulo	57
2.2 Definición de corrupción	59
2.3 Perspectivas de análisis en el estudio de la corrupción	64
2.4 La medición de la corrupción	74
Índice de Integridad Pública	74
Índice de pagadores de pagadores de soborno	74
Índice de Percepción de la Corrupción 2008	75
Governance Matters VII.	76
Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008	76
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007	77
Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas	79
Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005	80
2.5 Evolución de las perspectivas de combate a la corrupción	84
2.6 Los estudios organizacionales y el estudio de la corrupción.....	86
2.7 Consideraciones Preliminares	93

CAPÍTULO 3

ESQUEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS AYUNTAMIENTOS

3.1 Preámbulo	98
3.2 Supuestos básicos en el análisis de los elementos regulativos	100
3.3 Organización de la administración pública municipal	106
3.3.1 Rendición de cuentas interna	108
3.3.2 Interacción con otras instancias gubernamentales	116

3.3.3. Interacción con el ciudadano	118
3.4. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos municipales	127
3.4.1 Responsabilidad Política	128
3.4.2 Responsabilidad penal	131
3.4.3 Responsabilidad administrativa	139
3.4.4 Responsabilidad civil	146
3.4.5 Denuncias de peticiones de sobornos	151
3.5 Consideraciones Preliminares	158

CAPÍTULO 4

CLIMA ORGANIZACIONAL Y CORRUPCIÓN

4.1 Preámbulo	163
4.2 Modelo de análisis del Clima Organizacional	167
4.3 Principales resultados	173
4.3.1 Percepción de reconocimiento entre los trabajadores	170
4.3.2 Consistencia de Criterios utilizados para evaluar el desempeño de los trabajadores	172
4.3.3 Confianza y credibilidad en la organización.....	185
4.3.4 Liderazgo	203
4.3.5 Comunicación	218
4.3.6 Trabajo en equipo	226
4.4 Consideraciones Preliminares	229

CAPÍTULO 5

EL LENGUAJE DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

5.1 Preámbulo	238
5.2 Elementos cognitivos de la corrupción	240
5.3 Conceptualización de calidad en el servicio	249
5.4 ¿Cómo entender la corrupción?	255
5.5 ¿Agradecimientos, propinas, mordida, cohecho o corrupción? El lenguaje de los servidores públicos	266
5.6 ¿Por qué no aceptar un soborno?	271
5.7 Percepciones sobre la transparencia	276
5.8 Consideraciones Preliminares	277

CONCLUSIONES

Conclusiones	280
--------------------	-----

REFERENCIAS

Referencias	291
-------------------	-----

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Preámbulo.....	15
CAPÍTULO 1	
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN	
1.2 Planteamiento del problema.....	17
1.3 La importancia de estudiar la corrupción desde una perspectiva organizacional	18
1.5 Objetivos de investigación	31
1.6 Preguntas e hipótesis de investigación	31
1.7 Estrategia de investigación	33
1.7.1 Selección de estudios de caso.	35
1.7.3 Características del personal encuestado	47
1.8 Consideraciones preliminares.....	54
CAPITULO 2.....	57
EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN	57
DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONES.....	57
2.2 Definición de corrupción	59
2.3 Perspectivas de análisis en el estudio de la corrupción.....	64
2.4 La medición de la corrupción.	74
2.5 Evolución de las perspectivas de combate a la corrupción.	84
2.6 Los estudios organizacionales y el estudio de la corrupción.....	86
2.7 Consideraciones preliminares.....	93
3.1 Preámbulo.....	98
3.2 Supuestos básicos en el análisis de los elementos regulativos de las organizaciones ..	100
3.3 Organización de la administración pública municipal.....	106
3.4. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos municipales.	127
3.5 Consideraciones preliminares.....	158
4.1 Preámbulo.....	163
4. 2 Modelo de análisis del Clima Organizacional	167
4.3 Principales resultados.....	173
Predisposición para trabajar en equipo	212
4.3.5 Comunicación.....	218
4.3.6 Trabajo en equipo.....	226
5.1 Preámbulo.....	239
5.2 Elementos cognitivos de la corrupción	241
5.3 Concepción de calidad en el servicio	
5.4 ¿Cómo entender la corrupción?.....	255
5.5 ¿Agradecimientos, propinas, mordida, cohecho o corrupción? El lenguaje de los servidores públicos	267
5.6 ¿Por qué no aceptar un soborno?	272

5.8 Consideraciones Preliminares	278
CONCLUSIONES	281

INTRODUCCIÓN

La corrupción es considerada como un serio problema por los expertos en el tema y las organizaciones internacionales. El Banco Mundial estimó en 2001 que, globalmente, se pagó cerca de 1 trillón de dólares en sobornos, lo cual representó el 3 % de la economía mundial (Göel y Nelson, 2008).

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2001 mostró que en México, se destinaron aproximadamente 23, 400 millones de pesos en mordidas, en el pago de 214 millones de actos. En ese año el costo promedio de cada “mordida” fue de 109.50 pesos. Los hogares que reportaron haber pagado “mordidas” destinaron el 6.9% de su ingreso para esta actividad. Esto significó para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo un impuesto regresivo del 13.9 % de su ingreso.

Este mismo índice para el 2007 reporta 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. 7.9 % menos actos que en 2001. Los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso a este rubro, mientras que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso. Lo que evidencia que cada vez es más costoso el pago extraoficial para la población de menores recursos.

Por otra parte, en la *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008* se reveló que el 44% de las empresas que operan en México reconoció haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos. En promedio las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos y que el nivel de gobierno donde más incidencia existe de este tipo de pagos extraoficiales es el

municipal. Entre las causas por las cuales se pagan sobornos, los entrevistados indicaron las siguientes: el 43 % señaló que fue para agilizar trámites, el 32 % para obtener licencias y/o permisos

Gracias a los múltiples estudios desarrollados se reconoce que la corrupción es una práctica que está presente en el sector público y en el privado, que es un problema de naturaleza multicausal y que afecta distintos ámbitos de la vida pública y privada, razón por la cual debe ser combatida en las organizaciones.

Si bien sabemos que la corrupción es un fenómeno complejo que requiere la implementación de medidas en múltiples vertientes y conocemos algunos valores y percepciones de los mexicanos en torno a este fenómeno; es necesario avanzar en la comprensión del entorno organizacional en el que se desarrolla.

Es decir, es importante tomar en consideración que los individuos involucrados en los actos de corrupción operan en un contexto organizacional específico que inhibe o promueve acciones éticas y apegadas al interés público, o bien conducirse de manera corrupta.

Al lograr una mejor comprensión de las características organizacionales de las instancias públicas municipales, será posible avanzar en la comprensión de ¿cuáles son las características específicas de las organizaciones gubernamentales mexicanas?, en especial de algunas organizaciones municipales, ¿qué tipo de comportamientos son considerados como corruptos por los servidores públicos? ¿cómo son percibidas las reglas formales por los actores? ¿cómo son entendidas y percibidas las reglas de interacción y organización al interior de los ayuntamientos? y si ¿el clima organizacional en los ayuntamientos es propicio para inhibir realmente la corrupción?

Al entender las características particulares de las organizaciones públicas municipales, será posible identificar con mayor precisión áreas de oportunidad para diseñar instrumentos que permitan combatir la corrupción con mayor eficacia.

Se reconoce que la corrupción es una práctica que está presente tanto en el sector público como en el privado, aunque existen múltiples formas de corrupción en el sector público, para los fines de este trabajo se analizará la corrupción presentada en el sector público, particularmente, lo que es conocido como “pequeña corrupción” o “corrupción de ventanilla” en el ámbito municipal.

La corrupción es entendida como el intercambio de bienes, dinero o capacidades decisorias a cambio de la obtención de beneficios privados. Es decir, la corrupción se definirá como cualquier acto que involucre el intercambio bienes o recursos entre un servidor público y un ciudadano, a cambio de la agilización de trámites (implique o no la violación de la Ley), o de recibir un trato preferencial.

Debemos reconocer que, la corrupción es un fenómeno que no se da en el vacío, en él intervienen individuos que coexisten en organizaciones o instituciones, las cuales a su vez forman parte de un campo organizacional dentro de un complejo entramado de redes. Por lo cual para lograr una mejor comprensión de este fenómeno es necesario tomar en consideración una perspectiva organizacional. Este ángulo es socialmente trascendente porque son las organizaciones las que funcionan como instancia de intermediación entre el individuo y la sociedad en general (Arellano y Cabrero, 2003)

El documento que se presenta está organizado en cinco capítulos que tienen como objetivo central presentar una radiografía de las condiciones organizacionales más relevantes para inhibir la corrupción en los municipios mexicanos, partiendo de un análisis comparativo de casos de tres

municipios poblacionalmente importantes, gobernados por diferentes partidos políticos y que no registraron pago de sobornos en la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno 2003, realizada por Transparencia Mexicana.

La finalidad del estudio realizado es coadyuvar a mejorar la comprensión de las características organizaciones municipales con bajos niveles de corrupción administrativa.

En el trabajo que se presenta se realizó una investigación en dos niveles de análisis. En primer término para delinear el estado del arte en materia del estudio de la corrupción se realizó un análisis de textos.¹ En el primer capítulo se exponen las consideraciones metodológicas necesarias para una mejor comprensión del estudio que se presenta

En el primer capítulo se pone en relieve la importancia de estudiar la corrupción a partir de una aproximación teórica desde la perspectiva organizacional. Este enfoque implica asumir que las organizaciones no operan en el vacío, sino que funcionan dentro de un contexto cultural e histórico, Las organizaciones, a la vez, se integran por actores que interpretan las normas organizaciones conforme a criterios subjetivos y realidades compartidas.

Así, en el primer capítulo se presentan las consideraciones metodológicas pertinentes, se presenta la propuesta teórica en el cual se basa el análisis de las condiciones organizacionales en los municipios de Coahuila de Zaragoza, San Pedro Garza García y Zacatecas. Las técnicas de investigación utilizadas fueron la investigación documental y de campo.

¹ Olabuenaga (1999) define el análisis de contenido como una técnica para interpretar y leer el contenido de toda clase de documento y, más concretamente, aunque no exclusivamente, de los documentos escritos. El autor destaca dos aspectos de esta técnica: primero, la lectura debe realizarse de modo científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida, y; segundo, tanto la lectura como su análisis posterior y teorización pueden llevarse a cabo dentro del marco y la estrategia metodológica del análisis cualitativo.

En primer término se desarrolló una revisión de documentos teóricos de relevancia y en el análisis del marco legal aplicable a los municipios, mientras que el trabajo de campo se desarrolló mediante visitas en la organización en las que se aplicó una encuesta para conocer la percepción de los trabajadores respecto a elementos clave del clima organizacional y entrevistas con servidores públicos de ventanilla y directivos de las áreas estudiadas en los municipios.

Los resultados de la revisión de los estudios en materia de combate a la corrupción son presentados en el capítulo 2. Los resultados de la revisión de las particularidades organizaciones de los ayuntamientos, así como el análisis del marco jurídico aplicable para incentivar comportamientos éticos son reseñados en el capítulo 3.

En una primera etapa del trabajo de campo se establecieron los contactos institucionales necesarios para llevar a cabo la investigación, se explicaron los objetivos de la organización, así como las estrategias para obtener información.

Es importante señalar que en los tres casos se contó con la plena colaboración de los presidentes municipales quienes solicitaron directamente a los titulares de las unidades administrativas en donde se desarrolló la investigación la colaboración necesaria para desarrollar el presente estudio.

Posteriormente, se procedió a la aplicación de las encuestas a la totalidad de los trabajadores que asistieron a laborar en las fechas en las que se realizó el estudio en cada municipio y a la realización de entrevistas, de los cuales se exponen los resultados en los capítulos 4 y 5.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de las diferentes formas de definir la corrupción, un recorrido de las perspectivas bajo las cuales se ha analizado este fenómeno, así como información

relativa a diversos mecanismos de medición y la información relevante para nuestro país, también se incluye un análisis de la evolución en las perspectivas de combate a la corrupción.

Uno de los elementos que se enfatizan en este segundo capítulo es la importancia de abordar este fenómeno complejo desde una perspectiva organizacional como un mecanismo para incrementar el conocimiento del contexto en el que operan los servidores públicos.

En un segundo nivel de análisis, partiendo de las consideraciones teórico - metodológicas precisadas en los dos primeros capítulos, se estudian las condiciones existentes en la organización pública en los niveles regulativo, normativo y cognitivo, los cuales son expuestos en los tres capítulos subsecuentes.

El pilar regulativo, abordado en el capítulo 3, se refiere a los aspectos de las instituciones que restringen y regularizan la conducta (Scott, 1994). Esta dimensión puede ser analizada desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico a través de modelos de comportamiento de actor racional. Estos modelos parten del supuesto de que las instituciones guían el comportamiento mediante el establecimiento de reglas, monitoreo y actividades de sanción. Es decir, se considera que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos al ser utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos costo – beneficio.

Ciertamente las reglas importan, el marco legal al que están sujetos los servidores públicos debe ser tomado en consideración. Mediante éste es posible orientar las acciones y las decisiones de los servidores públicos, premiar o castigar cierto tipo de comportamientos. Pero, la forma en la que las reglas son percibidas y comprendidas por los miembros de la organización resulta igualmente importante. Por este motivo en el capítulo 4 se analizan algunos elementos estratégicos del clima

organizacional que se consideran importantes para incidir en el comportamiento de los servidores públicos.

En el capítulo 4 se abordan los elementos normativos de las organizaciones. En este acápite se utiliza un modelo de comportamiento individual basado en las dimensiones obligatorias de la interacción social. Este modelo, supone que las instituciones guían el comportamiento mediante la definición de lo que es apropiado o esperado en una situación social determinada.

Al hablar de lógicas de lo apropiado es necesario considerar el sistema de valores prevalecientes al interior de la institución. El nivel de conectividad supuesto en este pilar es de densidad media pues las interconexiones se analizan a nivel del campo organizacional y no a un nivel social más amplio. En este pilar del modelo se supone que las instituciones toman del ambiente elementos que son considerados como racionales o legítimos para aumentar su legitimidad y posibilidades de sobrevivencia.

Estos elementos del ambiente son adoptados por las organizaciones y apropiados por sus integrantes en un proceso simbiótico de apropiación y socialización de valores continuos. Por este motivo, al analizar los elementos normativos se indagó sobre las percepciones existentes respecto a diversos aspectos del clima organizacional: la forma en la cual es evaluado el desempeño de los trabajadores, la confianza y credibilidad en la organización, percepciones de los niveles de discrecionalidad que se posee para resolver los problemas que se presentan, las características del líder en la organización, el nivel de comunicación existente entre directivos y trabajadores, así como las condiciones existentes para desarrollar un trabajo en equipo, elementos considerados en la literatura especializada como claves para inhibir la corrupción.

En el capítulo quinto se aborda el pilar cognitivo, el cual es representado por un modelo de comportamiento individual basado en reglas y significados subjetivamente construidos que dictan un “pensamiento, sentimiento y lógica de acción” apropiados. En este modelo se pone mayor atención en las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye (Scott, 1994). Es decir, se analizan las instituciones como el resultado del entendimiento internalizado de una realidad social (Zucker, 1977).

En el pilar cognitivo se considera que las instituciones se manifiestan por medio de símbolos – esto es, los signos, los mitos, los rituales y las historias -, que permiten compartir los significados que se le atribuyen a las acciones y a los comportamientos de los individuos. Es decir, la visión cognitiva de las instituciones enfatiza el papel de la identidad al ponerla, primero, como delimitante de quiénes somos como individuos y, segundo, como marco de referencia que determina la manera en la cual percibimos y respondemos a situaciones sociales (Wicks, 2001).

La explicación cognitiva de las instituciones, a diferencia de la normativa, enfatiza la presencia de los sistemas de creencias y los rasgos culturales que son impuestos o adoptados por actores individuales y organizaciones, del mismo modo, pone especial atención a los sistemas de símbolos como procesos organizacionales mediante los cuales se expresa y define lo que es “correcto”, “moral”, “virtuoso”, etc.

En el pilar cognitivo del nuevo institucionalismo, incluido en el capítulo 5, se analiza el lenguaje utilizado para referirse a la corrupción y al soborno. Se retoman algunas piezas discursivas rescatadas de las entrevistas realizadas y de los cuestionarios abiertos aplicados a servidores públicos de las áreas de desarrollo urbano de los municipios estudiados.

En el capítulo 5 se analizarán las expresiones utilizadas para referirse a la corrupción. Se parte del supuesto de que el lenguaje utilizado en las negociaciones de sobornos tiende a reducir el costo social que implica ser corrupto. Las conversaciones desarrolladas tienen una petición y una promesa claramente definida: acelerar un proceso o evadir la sanción a cambio de un beneficio económico. El ciudadano solicita la “ayuda” del servidor público, mientras éste busca la forma de “echarle una mano”, abiertamente los servidores públicos no aceptan “sobornos”, el costo social de hacerlo podría resultar muy alto.

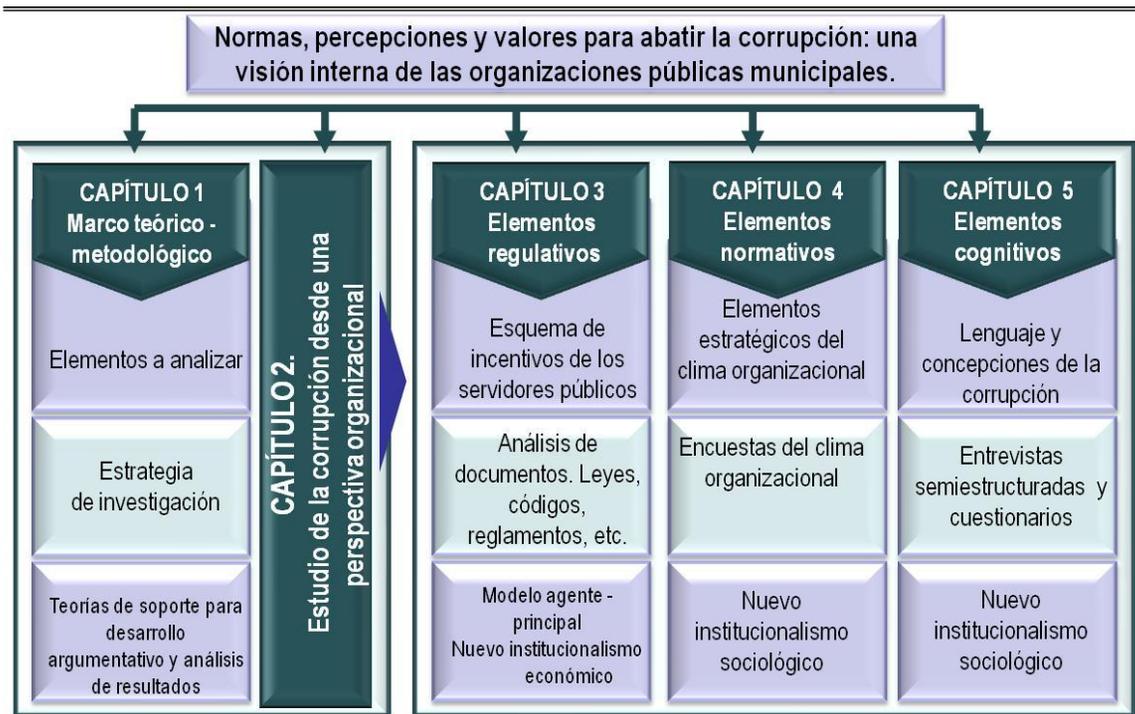
Es importante destacar que aunque en el capítulo cuarto y quinto se exponen los resultados de las entrevistas y las encuestas vinculados a una cadena argumentativa se reconoce en todo momento que el lenguaje, como un elemento del sistema simbólico de la realidad social, no puede aislarse, sino que forma parte de un todo o red simbólica que permite el establecimiento de significados comunes, consensos y retroalimentación de los integrantes de la organización y a su vez con la interacción de la organización hacia el exterior. Es decir, aunque el análisis de las narrativas se entrelazan, se reconocen que éstas pueden carecer de un consenso colectivo (Boje, 2001).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que aunque se garantizó a los encuestados y entrevistados guardar una total confidencialidad respecto a las respuestas y la información proporcionada, los resultados pueden estar sesgados por el temor a ser vistos como servidores públicos “no apropiados”.

A lo largo de este trabajo es clara la incorporación de elementos analíticos de carácter politológico los cuales se consideraron indispensables considerando las características fundamentalmente políticas que tienen las organizaciones públicas.

En resumen, en la tesis presentada se analizará el entramado institucional u organizacional partiendo del modelo expuesto. En el pilar regulativo, se analizará el conjunto de reglas escritas que pretenden estructurar las decisiones de los individuos. Al tratarse de organizaciones gubernamentales estas normas escritas se refieren al marco jurídico aplicable a los ayuntamientos, particularmente en materia de responsabilidades de los servidores públicos. En el pilar normativo se analizarán las percepciones compartidas por los miembros de la organización en torno a elementos particulares del clima organizacional. Finalmente, en el análisis de los elementos cognitivos de las organizaciones, se estudiará el lenguaje utilizado por los servidores públicos para referirse a la corrupción, así como algunos valores de los servidores públicos compartidos relacionados al servicio público, el soborno y la corrupción.

Figura 1
Estructura de la tesis



Fuente: elaboración de la autora.

Los primeros dos capítulos constituyen el soporte teórico y metodológico, mientras los últimos tres están organizados en referencia a las preguntas centrales de investigación conforme a la figura 1 y cuadro 1. Al final se incluyó una sección de conclusiones en la cual se contrastan las proposiciones con los resultados de trabajo de campo y con el marco teórico metodológico.

Cuadro 1
Relación entre hipótesis y preguntas de investigación

Capítulo 3	
Hipótesis 1: El marco normativo es suficiente para inhibir comportamientos corruptos en los servidores públicos.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
El marco jurídico de los municipios es apropiado para reducir la corrupción	¿Cuáles son las características particulares que distinguen a las organizaciones públicas municipales del resto de otras organizaciones?
	¿Qué elementos pueden incidir en la propensión de los servidores públicos de aceptar sobornos?
	¿El esquema de responsabilidades al que están sujetos los servidores públicos inhibe la corrupción?
Capítulo 4	
Hipótesis 2: En organizaciones públicas “sanas” existe un clima organizacional en el que, al menos discursivamente, existe un rechazo hacia la corrupción. Por ende, en las organizaciones estudiadas están presentes condiciones favorables de clima organizacional.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
Evaluación del desempeño de los trabajadores se realiza con criterios justos	¿Cómo es percibida la evaluación del desempeño?
Hay altos niveles de confianza y credibilidad en la organización	¿ Existe confianza en que si un compañero de trabajo es denunciado por hacer algo incorrecto será sancionado?
	¿La honestidad es percibida como un atributo para permanecer en el empleo?
	¿En desempeño laboral es percibido como un elemento importante para permanecer en el cargo ¿Se percibe transparencia en la administración de los recursos?
Los trabajadores perciben que sus márgenes de discrecionalidad en la organización son limitados	¿Consideran que existe riesgo de ser delatado por los compañeros de trabajo?
	¿Se considera indispensable obedecer al jefe para mantener el cargo?
	¿Las reglas son percibidas como rígidas? ¿Se percibe una necesidad de desobedecer las reglas?
El dirigente de la organización es percibido como receptivo	¿Los directores son percibidos como receptivos y dispuestos a escuchar?
	¿El líder es visto como alguien que fomenta el trabajo en equipo en condiciones de equidad?
Existe un nivel de comunicación adecuado, principalmente entre directivos y operativos	¿Existen las condiciones suficientes de confianza para facilitar la presentación de denuncias, dudas o inconformidades?

Condiciones óptimas para desarrollar trabajo en equipo	¿Se promueve el trabajo en equipo entre los miembros de la organización?
Capítulo 5	
Hipótesis 3: Para reducir el costo moral de aceptar sobornos, los servidores públicos tienden a utilizar expresiones distintas a las de soborno, cohecho, mordida u otra que tenga una carga social negativa.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
El servidor público no se asume a sí mismo como corrupto.	¿Cómo consideran los servidores públicos que es visto su trabajo por la ciudadanía? ¿Los servidores públicos se asumen a sí mismos como corruptos?
La honestidad es un elemento importante en la conceptualización de calidad del servicio público	¿Cuál es la concepción de los servidores públicos respecto a la atención correcta a un ciudadano? ¿Qué significa prestar un servicio de calidad para los servidores públicos? ¿Cómo describen los funcionarios a un buen servidor público?
Se utilizan expresiones, como “propinas”, para evadir el costo social de aceptar un soborno.	¿Cómo es definida la corrupción por los servidores públicos? Si a alguien le urge realizar un trámite usted estaría dispuesto a darle un trato preferencial si ...¿Por qué? ¿”La propina” es entendida como corrupción o como una contraprestación merecida?

Fuente: elaboración de la autora

Si bien con esta tesis se contribuye a mejorar la comprensión del marco jurídico aplicable en el ámbito municipal para combatir la corrupción y conocer las percepciones que tienen los servidores públicos de las condiciones existentes en las organizaciones para inhibirla, así como la forma en la que ésta es entendida. Quedan pendientes algunas interrogantes al final del trabajo que pueden servir como guía para el desarrollo de investigaciones posteriores.

Sería importante analizar las variaciones en las percepciones y en el lenguaje utilizado cuando cambia el titular del ejecutivo, es decir, comprender si existe una especie de mimetismo discursivo entre los trabajadores con la finalidad de mantener el empleo. También sería importante contrastar los resultados de los municipios con bajos niveles de corrupción con municipios en donde se registran altos niveles en el pago de “mordidas”, así como analizar organizaciones plenamente identificadas como corruptas, como las oficinas de tránsito.

CAPÍTULO 1

LA CORRUPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

1.1 Preámbulo

Hasta hace pocos años, en México la corrupción se percibía como parte natural del proceso de interacción entre los agentes del sistema político. Sin embargo, en los últimos años el fenómeno de la corrupción ha pasado de ser un tema prácticamente ignorado y socialmente aceptado, a ser un aspecto central de la agenda pública.

En la última década, en nuestro país se han desarrollado diversas políticas públicas tendientes a reducir la corrupción administrativa. Dichas políticas, suponen que un cambio en el esquema de incentivos, como la introducción de mecanismos de competencia, incrementos salariales, publicidad de la información, la emisión de códigos de ética y una reducción de la discrecionalidad de los funcionarios públicos, reduce la corrupción.

Sin embargo, es necesario tomar en consideración que: a) la corrupción no es un problema que se da en el vacío, sino que existe y se manifiesta de manera diferente dependiendo de los procesos históricos y culturales de cada nación; b) no se reduce a un problema de desviación individual en el comportamiento, sino que también está relacionada con la forma en la cual están organizadas las instituciones públicas, y c) es importante la forma en la cual son aplicadas e interpretadas las normas.

Por lo tanto, el diseño de políticas de combate a la corrupción debe tomar en consideración, además de los supuestos individualistas de las teorías de elección racional, el diseño institucional en el cual se desarrollan los actores y la forma en la cual se interrelacionan las diferentes instituciones que

integran el sistema de redes de un país. Es decir, debe considerar los mecanismos formales e informales de interacción organizacional, las normas de comportamiento y valores compartidos por los individuos que integran la organización, la relación que guardan los valores de la organización con el campo institucional, y los patrones culturales que pudieran incentivar o inhibir las prácticas corruptas, entre otros factores.

Por ello es necesario desarrollar un estudio que permita comprender e identificar los mecanismos de regulación formal e informal de las estructuras administrativas, así como, tener una noción del funcionamiento del complejo entramado de redes informales y el impacto que éstas ejercen sobre el individuo. Para desarrollar mecanismos eficaces que permitan reducir los niveles de corrupción en las organizaciones públicas mexicanas, especialmente en los ayuntamientos, que es el ámbito de gobierno en el que los gobernantes tienen mayor vínculo con sus gobernados.

Para lograr una mejor comprensión de las organizaciones mexicanas es importante comprender los elementos regulativos, normativos y cognitivos que integran a las instituciones públicas, pues sólo así será posible mejorar la comprensión de las organizaciones públicas municipales y contribuir con ello al mejoramiento de las estrategias que pretenden reducir los niveles de corrupción en México.

La finalidad de este trabajo de investigación es mejorar así la comprensión de los elementos formales e informales que inciden en las decisiones de los servidores públicos al decidir sobre la posibilidad de incidir en un acto corrupto, a partir de la aplicación y adecuación de la propuesta de análisis institucional del Scott (1994).

1.2 Planteamiento del problema

La corrupción es considerada como un serio problema en muchos países, el Banco Mundial estima que globalmente, se pagan al año cerca de 1 trillón de dólares es pagado en sobornos, lo cual representa el 3 % de la economía mundial en 2001-2002.

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2001 muestra que en ese año se destinaron aproximadamente 23, 400 millones de pesos en mordidas, en el pago de 214 millones de actos, en ese momento el costo promedio de cada “mordida” fue de 109.50 pesos. Los hogares que reportan “mordidas” destinan el 6.9% de su ingreso para esta actividad, para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 13.9 % de su ingreso.

Este mismo índice para el 2007 reporta 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. 7.9 % menos actos que en 2001. Los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso a este rubro, mientras que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso. Lo que evidencia que cada vez es más costoso el pago extraoficial para la población de menores recursos.

Por otra parte, en la Encuesta de fraude y Corrupción en México 2008, se revela que el 44% de las empresas que operan en México ha reconocido haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos, en promedio las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos y que el nivel de gobierno donde más incidencia existe de este tipo de pagos extraoficiales es el municipal. Entre las causas por las cuales se pagan sobornos, los entrevistados indicaron las

² Tomado de Göel, Rajeev K. y Michael A. Nelson (2008)

siguientes: el 43 % señaló que fue para agilizar trámites, el 32 % para obtener licencias y/o permisos.

Por este motivo se eligió el gobierno municipal, pues para la instalación de negocios se requiere contar con licencias de construcción, uso de suelo, licencias de funcionamiento, entre otras. Se seleccionaron áreas de gobierno en donde se realizan los trámites administrativos requeridos para el trámite de licencias de construcción, de tres gobiernos municipales.

1.3 La importancia de estudiar la corrupción desde una perspectiva organizacional

La corrupción ha sido estudiada desde diferentes perspectivas, sin embargo, al revisar la literatura existente en el tema, se observa que es necesaria una mayor participación de los estudios organizacionales, pues al mejorar la comprensión del entorno de estas organizaciones será posible diseñar mejores mecanismos para combatir la corrupción.

La corrupción y, específicamente, el soborno es un fenómeno que no se da en el vacío, en él intervienen individuos que coexisten en organizaciones o instituciones, las cuales a su vez forman parte de un campo organizacional dentro de un complejo entramado de redes.

Las organizaciones son muy relevantes en el análisis de las causas y efectos de la corrupción. Muchas de estas prácticas difícilmente podrían llevarse a cabo sin colisiones o incentivos organizacionales. El sistema de redes en el que actúan los servidores públicos y en el que están inmersas las organizaciones puede ejercer fuertes presiones para promover el isomorfismo estructural y, en particular, en la adopción de prácticas específicas.

Sin embargo, dado que nuestro foco de atención es la organización en particular, las redes en las cuales se insertan las organizaciones públicas municipales serán analizadas de manera general, retomando sólo los elementos indispensables. Aunque el análisis del sistema de redes podría aportar información valiosa en la comprensión de la corrupción administrativa, podrían hacer que se pierda el foco de interés, al poner mayor atención al contexto que al objeto de estudio.

Las organizaciones son pieza fundamental en la vida cotidiana de los individuos, porque cualquier interés o finalidad que persiga un individuo necesariamente estará relacionado con éstas. Por este motivo las organizaciones pueden ser vistas como un “ángulo de análisis socialmente trascendente pues permite conocer y tratar sobre el espacio entre la sociedad y el individuo de una forma altamente sugerente” (Arellano y Cabrero, 2003: 10).

Al estar insertas en un espacio social complejo, también pueden ser entendidas como un punto de encuentro donde se entrecruzan diversas lógicas de acción-política-cultural, afectiva, racional, múltiples actores que propugnan por diversos proyectos sociales y por lo tanto, distintas interpretaciones de sentido institucional, reflejando intereses particulares, pero también ilusiones, fantasías y angustias” (Montaño, 2004:5).

Aunque las organizaciones revisten una gran importancia en la vida de los individuos, es necesario considerar que éstas se constituyen por personas. Es decir, desde la propuesta de Montaño (2004) es necesario integrar en el análisis de la organización: la observación de los espacios sociales, otorgar importancia al individuo como parte de la organización y retomar situaciones específicas que se desarrollan dentro de las organizaciones.

Las organizaciones gubernamentales difieren de las privadas, principalmente porque en ellas existe un fuerte control del medio ambiente, muchos de sus objetivos son diseñados desde el exterior,

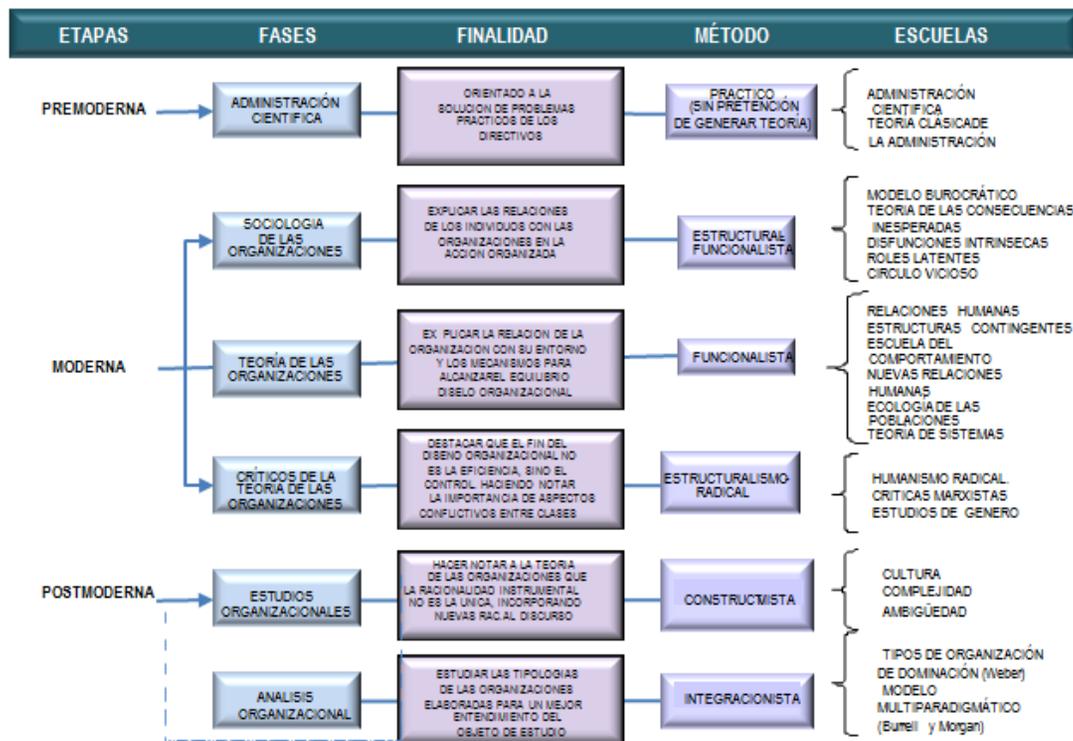
nacen y actúan dentro de marcos jurídicos ya establecidos y la obtención de recursos se realiza mediante mecanismos muy diferentes a los de las organizaciones privadas; además, en muchos casos son autoridad en cuanto a que pueden crear o extinguir determinadas situaciones de su contexto (Arellano y Cabrero, 2003).

Estos elementos de las organizaciones gubernamentales acentúan la complejidad organizacional, ya que debe responder a dos dinámicas diferentes, una externa y otra interna. “La primera lleva a respuestas homogéneas, reglas rígidas y sentidos de la acción inmutables. La segunda lleva a la reinterpretación de normas y políticas, y a la generación de mecanismos flexibles de respuesta con sentidos de acción que se negocian. La primera, obliga a la aceptación de rígidos parámetros de evaluación de resultados y rendición de cuentas. La segunda implica entender la dificultad de alcanzar metas públicas y a la necesidad de adaptar e innovar constantemente para acercarse a resolver los problemas concretos que se enfrentan cotidianamente los funcionarios gubernamentales” (Arellano y Cabrero, 2007:423).

Dentro de este campo de estudio es posible encontrar una amplia gama de corrientes de pensamiento las cuales pueden ser categorizadas desde diversas perspectivas ya sea de acuerdo a método de estudio o bien a las narrativas usadas en el análisis de su objeto de estudio³, por señalar algunas. Como se observa en la figura 2.1 y en el cuadro 2.1 que a continuación se presentan.

³ Por otra parte también es posible encontrar múltiples formas de categorizar las organizaciones para mayor detalle véase Burrell y Morgan, 1985; Clegg, 1980; Meyer, Tsui y Hinings, 1993; Hassard, 1995; Mintzber, 1979; Weber. 1947

Figura 1.1
Evolución en el estudio de las organizaciones de acuerdo al método de estudio



Fuente: Elaboración de la autora

Estudiar la corrupción desde esta perspectiva de los estudios organizacionales permitiría examinar la acción individual dentro del contexto de las organizaciones formales e informales; analizar los efectos del contexto social sobre el comportamiento de las organizaciones y; emplear teorías y modelos conceptuales específicos para lograr un mejor entendimiento de los fenómenos organizacionales asociados a la corrupción.

Considerar esta aproximación teórica implica asumir que las organizaciones no operan en el vacío, sino que funcionan dentro de un contexto cultural e histórico, y que a su vez estas se integran por actores que interpretan las normas conforme a criterios subjetivos y realidades compartidas.

Cuadro 1.1
Metanarrativas empleadas en el análisis organizacional

Metanarrativa interpretativa	Problema principal	Perspectivas ilustrativas	Transición contextual
Racionalidad	Orden	Teoría clásica, administración científica, teoría de decisión.	Del estado protector al estado industrial
Integración	Consenso	Relaciones humanas, Nuevas relaciones humanas, teoría de la contingencia, teoría de sistemas, cultura corporativa.	Del capitalismo empresarial al capitalismo del bienestar
Mercado	Libertad	Teoría de la firma, institucionalismo económico. Costos de transacción, teoría de la agencia, dependencia de recursos, ecologías poblacionales	Del capitalismo gerencial al capitalismo neoliberal
Poder	Dominación	Weberianos neoradicales, marxismo, teoría institucional, críticos estructuralistas	Del colectivismo liberal al corporativismo negociado
Conocimiento	Control	Estudios culturalistas, teoría de redes de actores.	De la modernidad a la postmodernidad
Justicia	Participación	Ética de negocios, moralidad, democracia industrial, teorías de participación y teorías críticas.	De una democracia represiva a una democracia participativa.

Fuente: Reed, 1996, p. 34. Traducción de la autora

Así pues la presente investigación tiene como objetivo entender diversos aspectos formales e informales dentro de los ayuntamientos, particularmente en unidades administrativas en las que se tramitan las licencias de construcción en 3 municipios poblacionalmente importantes en México (Coatzacoacoas, Veracruz, San Pedro Garza García, Nuevo León y Zacatecas, Zacatecas). La finalidad es contribuir al conocimiento de las características existentes en organizaciones públicas municipales consideradas como no corruptas, que contribuyen a inhibir comportamientos considerados como corruptos o bien a tener un comportamiento ético.

Dentro de las múltiples teorías que integran el campo de los estudios organizacionales, se retomarán las aportaciones realizadas desde diferentes vertientes del nuevo institucionalismo (NI), desde la cual las organizaciones son consideradas parte de un sistema cultural más amplio con el cual intercambian elementos normativos como legitimidad y significados.

La utilidad práctica de los conceptos institucionales radica en que permiten analizar la relación existente entre los individuos y las organizaciones, los individuos y el grupo, y los individuos y la sociedad. Existen múltiples definiciones de lo que es una institución, aunque en este trabajo se entiende por institución la presencia de reglas compartidas por un conjunto de individuos, las cuales tienen un efecto vinculante y estructurante sobre ellos (Jepperson, 1991).

Aunque existe un consenso relativo en considerar las instituciones como sistema de reglas compartidas, hay opiniones divergentes en cuanto a la metodología y en los niveles de análisis que deben ser considerados en su estudio. La divergencia de opiniones radica en que las instituciones son un complejo entramado de elementos que difícilmente podrían ser comprendidos desde una perspectiva unidireccional.

Es necesario reconocer que al hablar de nuevo institucionalismo, al igual que al hablar de los estudios organizacionales no se refiere a un cuerpo de pensamiento homogéneo, pues bajo esta denominación se agrupan trabajos realizados desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales como la ciencia política, la sociología, la economía y la historia⁴.

Vergara (1993) propone un mapeo inicial de las corrientes que integran “el nuevo institucionalismo”. Partiendo de una clasificación disciplinaria tradicional, este autor establece distinciones entre el nuevo institucionalismo económico, sociológico y político. En este trabajo, el autor arguye que la diferencia más importante entre las distintas corrientes del nuevo institucionalismo consiste en la concepción de utilidad y los alcances del concepto de racionalidad como fuente explicativa del

⁴ Para una clasificación más precisa de las corrientes que integran el nuevo institucionalismo véase Vergara (1993) y Hall y Taylor (1994). En Vergara (1993) el autor propone un mapeo inicial de las corrientes que integran “el nuevo institucionalismo”. Partiendo de una clasificación disciplinaria tradicional, este autor establece distinciones entre el nuevo institucionalismo económico, sociológico y político. En este trabajo, el autor arguye que la diferencia más importante entre las distintas corrientes del nuevo institucionalismo consiste en la concepción de utilidad y los alcances del concepto de racionalidad como fuente explicativa del comportamiento de los individuos. Por otra parte, Hall y Taylor (1994) proponen cuatro subdivisiones: el histórico comparativo, el racionalista. El económico y el sociológico.

comportamiento de los individuos. Por otra parte, Hall y Taylor (1994) proponen cuatro subdivisiones: el histórico comparativo, el racionalista, el económico y el sociológico.

Aunque a pesar de la intervención de distintas disciplinas es posible señalar que estos enfoques parten de un objetivo común: explicar cómo el marco institucional en el que se desenvuelven los individuos afecta las decisiones de éstos.

En la presente investigación se propone analizar la corrupción desde una perspectiva nuevo institucionalista a partir de un modelo analítico que se denominó "Krasner – Scott"⁵. En este modelo se parte del supuesto de que las instituciones están constituidas por un complejo entramado de elementos que pueden ser estudiados a través de dos ejes: el conectivo u horizontal y el de intensidad o vertical (Krasner, 1988). El eje horizontal o conectivo se refiere a la coherencia interna de las instituciones y al tipo de encadenamientos y relaciones que mantienen con otras instituciones u órdenes institucionales. El eje vertical se refiere, en cambio, al modo en que las instituciones configuran la identidad de los actores y modelan sus posibilidades de acción⁶.

La conectividad horizontal se refiere a la densidad de los vínculos existentes entre una actividad particular y otras actividades. Si una actividad en particular puede cambiar sin alterar cualquier otra cosa, entonces puede decirse que no existe conectividad alguna. Por otra parte, si para modificar una acción es necesario cambiar muchas, entonces es posible afirmar que esta actividad en particular está densamente ligada. Por ejemplo, reducir la cantidad de sobornos recibidos por un servidor público requiere cambios en diversas esferas del gobierno. Se requiere modificar el marco

⁵ Este modelo es desarrollado a partir de las ideas expuestas por del Castillo (2003-a) quien retoma los trabajos de Krasner (1988) y Scott (1994) fusionando las propuestas de análisis institucional de estos dos autores para elaborar así este modelo analítico bidimensional. Para ver una propuesta más elaborada del modelo véase Del Castillo y Montes (2003)

⁶ La teoría sociológica clásica privilegia el análisis de la dimensión horizontal o sistémica de las instituciones (Parsons, 1959). Mientras que el NIS intenta mantener un equilibrio entre ambas dimensiones y respetar el requisito metodológico de la traducción de los argumentos macroinstitucionales a cadenas microinteraccionales.

legal, los sistemas de administración del personal, realizar cambios en la cultura del servidor público y del ciudadano, entre muchas otras cosas. Por lo cual, es posible señalar que el soborno es una actividad que se genera en un contexto de alta conectividad.

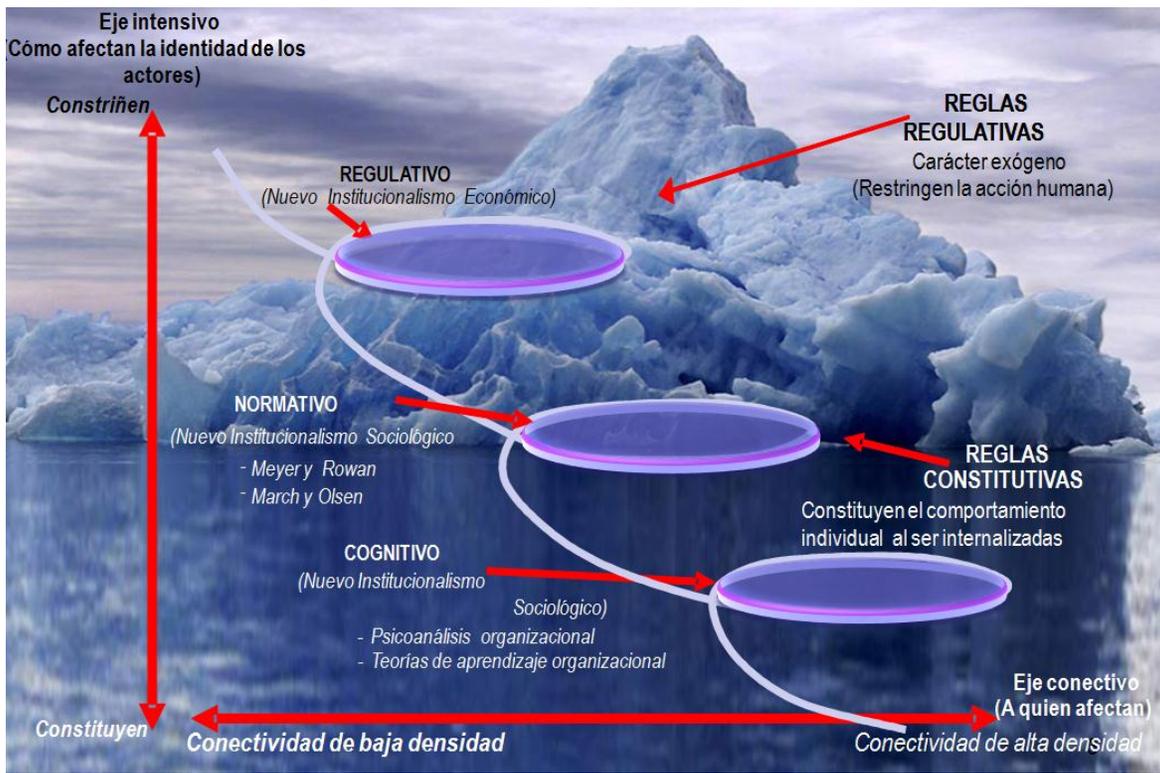
El eje transversal o de intensidad, por su parte, está relacionado con el grado de afectación que las instituciones ejercen sobre los individuos. Este eje permite analizar si la influencia de las instituciones sobre los individuos se limita a un simple constreñimiento externo – mediante incentivos y penalizaciones- o si va más allá, al su afectar la subjetividad y configurar sus identidades.

En términos del eje transversal podemos afirmar que las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social (Scott, 1994). Así pues, la manera en la cual las instituciones conforman la identidad de los actores y las posibilidades de acción son modeladas puede ser estudiada a través de tres pilares: regulativos, normativos y cognitivo (Scott, 1994).

El primer pilar, el regulativo, se refiere a los aspectos de las instituciones que restringen y regularizan la conducta (Scott, 1994). Esta dimensión puede ser analizada desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico a través de modelos de comportamiento de actor racional, en los cuales se parte del supuesto de que las instituciones guían el comportamiento mediante el establecimiento de reglas, monitoreo y actividades de sanción.

En esta perspectiva se sugiere que los individuos actúan bajo una lógica de instrumentalidad (Scott, 1994) o de consecuencialidad (March y Olsen, 1989: 35) con el objetivo de maximizar intereses egoístas en un contexto de reglas establecidas. Es decir, se considera que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos en tanto que son utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos costos – beneficio.

Figura 1.2
Representación de las instituciones desde la perspectiva del modelo Krasner - Scott



Fuente: Del Castillo y Montes, 2003, p.5

El segundo pilar, el normativo, es representado por un modelo de comportamiento individual basado en las dimensiones obligatorias de la interacción social. Este modelo, supone que las instituciones guían el comportamiento mediante la definición de lo que es apropiado o esperado en una situación social determinada. Los sistemas normativos están típicamente compuestos por valores y normas creando, además de las nociones de cuales resultados son los “apropiados”, los mecanismos “legítimos” mediante los cuales deben ser obtenidos. Así, en este pilar, se considera que las instituciones ejercen influencia debido a una obligación social de cumplir, enraizada en una necesidad social o en una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1989: 161).

En este nivel es posible distinguir dos obras que ilustran el tipo de estudios realizados considerando este nivel analítico. La primera, es la obra de Selznick (1957). En la que a partir de estudios realizados el autor argumenta que el proceso de institucionalización consiste en imprimir un sentido valorativo a la organización. Sentido valorativo que está más allá de las restricciones técnicas que definen sus objetivos y metas formales (Selznick, 1957). La otra obra a la que se hace referencia es la de Christensen y Molin (1993) quienes estudian a la Cruz Roja Danesa. Estos dos autores retoman los argumentos centrales de Meyer y Rowan (1977) al señalar que las estructuras de una organización son producto del esfuerzo realizado por legitimarse en el medio ambiente en el que se encuentran inmersas.

La versión normativa toma distancia de la definición restringida de conducta racional. Mientras que el primer pilar estudia aspectos visibles, y la manera en la que la acción humana es restringida por las instituciones, el segundo, centra su atención en aspectos menos visibles de la organización como los valores y los roles. Al estudiar la relación con el contexto inmediato más que con el social, se posiciona en un nivel intermedio entre las normas regulativas y las constitutivas. Asimismo, el pilar normativo permite analizar con mayor detalle el sistema de interconexiones existentes en una institución, y las que una institución establece con otras instituciones, al analizar los valores prevaletentes en el campo organizacional.

Al hablar de lógicas de lo apropiado es necesario considerar el sistema de valores prevaletentes no sólo al interior de la institución, sino también los que prevalecen en las instituciones con las que ésta se relaciona. El nivel de conectividad supuesto en este pilar es de densidad media pues las interconexiones se analizan a nivel del campo organizacional y no a un nivel social más amplio.

En este pilar del modelo se supone que las instituciones toman del ambiente elementos que son considerados como racionales o legítimos para aumentar su legitimidad y posibilidades de sobrevivencia (Kraatz y Zajac, 1996)

Por último, el pilar cognitivo, es representado por un modelo de comportamiento individual basado en reglas y significados subjetivamente contruidos que dictan un “pensamiento, sentimiento y lógica de acción” apropiados. En este modelo se pone mayor atención en las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye (Scott, 1994). Es decir, se analizan las instituciones como el resultado del entendimiento internalizado de una realidad social (Zucker, 1977).

En el pilar cognitivo se considera que las instituciones se manifiestan por medio de símbolos – esto es, los signos, los mitos, los rituales y las historias -, que permiten compartir los significados que se le atribuyen a las acciones y a los comportamientos de los individuos. Es decir, la visión cognitiva de las instituciones enfatiza el papel de la identidad al ponerla, primero, como delimitante de quiénes somos como individuos y, segundo, como marco de referencia que determina la manera en la cual percibimos y respondemos a situaciones sociales (Wicks, 2001).

La explicación cognitiva de las instituciones, a diferencia de la normativa, enfatiza la presencia de los sistemas de creencias y los rasgos culturales que son impuestos o adoptados por actores individuales y organizaciones, del mismo modo, pone especial atención a los sistemas de símbolos como procesos organizacionales mediante los cuales se expresa y define lo que es “correcto”, “moral”, “virtuoso”, etc.

Algunos estudios realizados en este sentido son los de DiMaggio (1991-a) quien abordó los esfuerzos de ciertos grupos de intelectuales para generar las condiciones culturales que permitieran

desarrollar y mantener museos de arte de Estados Unidos; y Barley (1986) quien analizó los cambios ocurridos en el orden social en el departamento de radiología de un hospital, ocasionados por la introducción de nuevas tecnologías. Estos autores hacen ver que por medio del carácter simbólico de los procesos organizacionales se expresa y define lo que es correcto, moral y virtuoso. Esto ayuda a los individuos a modelar su ámbito con un orden relativo.

De esta manera en este trabajo se analizará el entramado institucional u organizacional partiendo del modelo expuesto. En el pilar regulativo, se analizará el conjunto de reglas escritas que pretende estructurar las decisiones de los individuos, al tratarse de organizaciones gubernamentales estas normas escritas se refieren al marco jurídico aplicable a los ayuntamientos, particularmente en. En el pilar normativo se analizarán las percepciones compartidas por los miembros de la organización en torno a elementos particulares del clima organizacional. Finalmente, en el análisis de los elementos cognitivos de las organizaciones, se estudiará el lenguaje utilizado por los servidores públicos para referirse a la corrupción y la conceptualización “moral” de la corrupción, así como algunos valores de los servidores públicos compartidos relacionados al servicio público, el soborno y la corrupción

En el pilar normativo se retomaran algunos valores predominantes en el campo institucional. Entendiéndose por campo organizacional la esfera de gobierno municipal y la interacción que el servidor público tiene con el ciudadano. Entonces, este pilar servirá para contextualizar las decisiones de los actores por inclinarse a cierto tipo de comportamientos que pueden ser considerados como correctos en su esfera de acción. Este pilar proporcionará las bases teóricas para analizar la manera en la cual las decisiones de los individuos pueden verse afectadas por los valores y normas existentes en su entorno relacionadas al soborno.

En el pilar cognitivo del nuevo institucionalismo se analizará el lenguaje, símbolos, signos, metáforas, historias y narrativas de los ayuntamientos estudiados. Una característica de la aproximación del estudio del discurso organizacional es el análisis de historias y narrativas, no como evidencia formal, sino como un conjunto de historias entrelazadas que bien pueden carecer de un consenso colectivo (Boje, 2001). Pero que a pesar de las contradicciones que puede haber entre dichas historias, se considera relevante analizarlas para identificar algunos indicios importantes de los elementos que pueden motivar o inhibir comportamientos corruptos entre los servidores públicos.

1.4 Objeto de estudio

Para los fines de este trabajo se analizará la corrupción presentada en el sector público, particularmente, lo que es conocido como “pequeña corrupción” o “corrupción de ventanilla” en el ámbito municipal. Entendiéndose como el intercambio de bienes, dinero o capacidades decisorias a cambio de la obtención de beneficios privados. Es decir, la corrupción se definirá como cualquier acto que involucre el intercambio de bienes o recursos entre un servidor público o un ciudadano, a cambio de la agilización de trámites implique o no la violación de la Ley, o a cambio de recibir un trato preferencial.

Se busca analizar los aspectos formales de las organizaciones gubernamentales municipales, las percepciones de elementos estratégicos del clima organizacional y de algunos valores relacionados con el mantenimiento de un comportamiento ético o no corrupto, con el objetivo de lograr una mejor comprensión de los elementos institucionales que pudieran inhibir o propiciar comportamientos corruptos en los ayuntamientos mexicanos.

1.5 Objetivos de investigación

Objetivo central: Desarrollar un estudio que aporte nuevos elementos al conocimiento de las condiciones organizacionales en los municipios del país para desarrollar estrategias integrales de combate a la corrupción.

Los objetivos específicos son:

1. Lograr una mejor comprensión de los mecanismos de regulación formal para inhibir actos de corrupción.
2. Identificar cuáles son las percepciones de los servidores públicos en torno a elementos claves del clima organizacional.
3. Conocer cuál es la concepción de lo que es un buen servidor público en los municipios.
4. Conocer de qué forma es entendida la corrupción en las organizaciones públicas municipales.

1.6 Preguntas e hipótesis de investigación

Con la finalidad de identificar algunos elementos que permitan mejorar la comprensión del entorno organizacional que inhiben o estimulan la propensión de los oficiales de gobierno a incidir en actos corruptos se elaboraron las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cuáles son los aspectos de regulación formal prevalecientes en los ayuntamientos mexicanos que afectan la propensión de los oficiales de gobierno a incidir en actos corruptos?

2. ¿Cuál es la percepción del clima organizacional en los ayuntamientos mexicanos, en áreas donde los ciudadanos tienen que acudir a realizar trámites administrativos?
3. ¿Cuál es la percepción de lo que es buen servidor público?
4. ¿Cómo es entendida la corrupción por los servidores públicos?
5. ¿Cómo es entendido el soborno?

Hipótesis de investigación

Hipótesis 1: El marco normativo es suficiente para inhibir comportamientos corruptos en los servidores públicos.

El marco normativo establece un estricto régimen de responsabilidades que sanciona los comportamientos corruptos más allá de lo que se castiga a los particulares pues los servidores públicos deben responder en materia civil, penal, administrativa y política. Por ende, las reformas realizadas al marco normativo en la última década son suficientes para que, en términos formales, los servidores públicos mantengan un comportamiento ético.

Hipótesis 2: En organizaciones públicas “sanas” existe un clima organizacional en el que, al menos discursivamente, existe un rechazo hacia la corrupción.

Dentro de las organizaciones los conocimientos son adquiridos mediante el proceso de interacción con los compañeros de trabajo. Dado que el aprendizaje de los individuos es vivencial, las experiencias de los compañeros de trabajo se constituyen en una fuente importante de aprendizaje. Los conocimientos existentes en la organización, así como lo que

es considerado apropiado o racional por los compañeros de trabajo, afectan la manera en la cual los individuos interpretan las normas.

Hipótesis 3: Para reducir el costo moral de aceptar sobornos, los servidores públicos tienden a utilizar expresiones distintas a las de soborno, cohecho, mordida u otra que tenga una carga social negativa.

El proceso para sobornar a un oficial público sigue un proceso ritual en el cual se emplean una serie de símbolos que tienen como finalidad primordial reducir el costo moral de ser corruptos. Así, funcionarios públicos y ciudadanos tienden a generar una serie de expresiones con el objetivo de legitimar sus acciones. Expresiones como *ayuda*, *arreglo* o propinas tienen una función social que propicia el intercambio de “favores” entre los individuos permitiéndoles mantener un status de moralidad.

1.7 Estrategia de investigación

Una vez que el problema de investigación, el objetivo, el marco teórico de referencia así como los criterios de selección de los casos a estudiar han sido establecidos, es importante abordar la estrategia de investigación que se seguirá en el desarrollo de este trabajo.

Como ya se mencionó con anterioridad este estudio se fundamenta en la necesidad de comprender los factores regulativos, normativos y cognitivos de las organizaciones que inciden en la propensión de los individuos a cometer comportamientos corruptos, de manera particular, pedir o recibir “sobornos”.

En un primer nivel de análisis, para estudiar y delinear el estado del arte en materia del estudio de la corrupción se realizó un análisis de textos⁷. En un segundo plano, con una delimitación clara del objeto de estudio se realizaron tres estudios de caso, mediante la aplicación y análisis de entrevistas y cuestionarios.

El estudio de casos según Stake (1994) es un proceso en la cual se selecciona un sólo caso para estudiar. Louis Smith, uno de los primeros etnógrafos educativos, definía el caso como un “sistema acotado”, con lo que insistía en su condición más de objeto que de proceso⁸. Para Stake (1994) los casos pueden ser seleccionados de acuerdo a tres formas: estudio intrínseco de casos, estudio instrumental de casos y el estudio colectivo.

Algunas veces no es posible realizar alguna elección respecto al caso a seleccionar. Por ejemplo cuando asumimos cierta curiosidad por evaluar un programa, el caso viene dado. No nos interesa porque con su estudio aprendamos sobre otros casos o sobre algún problema general, sino porque queremos aprender sobre el caso en particular, en esta situación estamos ante un estudio intrínseco de casos.

Se trata de un estudio instrumental de casos cuando se presenta una situación que debe ser investigada, una necesidad de comprensión general y se considera que la cuestión puede ser entendida mediante el estudio de un caso particular. Así pues, el estudio de caso es un instrumento para conseguir algo diferente a la comprensión del objeto estudiado.

⁷ Olabuenaga (1999) define el análisis de contenido como una técnica para interpretar y leer el contenido de toda clase de documento y, más concretamente, aunque no exclusivamente, de los documentos escritos. El autor destaca dos aspectos de esta técnica: primero, la lectura debe realizarse de modo científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida, y; segundo, tanto la lectura como su análisis posterior y teorización pueden llevarse a cabo dentro del marco y la estrategia metodológica del análisis cualitativo.

⁸ Tomado de Stake 1994

Finalmente, en los estudios colectivos, cada estudio de caso es un instrumento para aprender sobre los efectos de las normas de calificación, pero deberá existir una buena coordinación entre cada uno de los estudios individuales para que exista la posibilidad de realizar comparaciones.

1.7.1 Selección de estudios de caso.

Para los fines de este trabajo se optó por la realización de estudios colectivos de caso con el objetivo de realizar un análisis comparativo. En la selección de los casos se siguieron los criterios de selección propuestos por Stake⁹, es decir se eligieron casos relativamente fáciles de abordar y donde nuestras indicaciones sean bien acogidas; se buscó un esquema de equilibrio, en los que los casos tuvieran condiciones equiparables.

Un elemento importante que debían cumplir los casos seleccionados era el de contar un buen nivel de “salud organizacional”, entendiéndose esta como una actitud por combatir la corrupción. Se consideró que un punto de referencia para determinar el buen estado de salud de la organización era la Encuesta de Corrupción y buen Gobierno realizada por Transparencia mexicana en el 2003 y 2005, fechas entre las cuales se seleccionaron los casos.

Por lo tanto, era un requisito que en cualquier municipio elegido hubiera cero registro de pago de “mordidas” en esos dos años, en las encuestas aplicadas en esos municipios. Para verificar esta situación se consultó la base de datos de Transparencia Mexicana de 2003 y 2005, se eligieron aquellas preguntas relacionadas con trámites municipales.

⁹ El autor propone que algunos de los criterios para seleccionar el caso son: buscar la máxima rentabilidad del caso. Se debe escoger casos que sean fáciles de abordar y donde nuestras indicaciones sean bien acogidas; Se debe buscar el equilibrio y la variedad; Se debe evaluar el proceso, para en caso de ser necesario seleccionar un caso de mayor utilidad.

Es importante señalar que la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno incluye 35 preguntas respecto a trámites y servicios, de ellos se consultaron solamente aquellos que son realizados ante instancias del gobierno municipal, pues el resto se realiza ante instancias del sector privado o del gobierno estatal y federal.

Las preguntas relacionadas con el ámbito de gobierno municipal, que fueron seleccionadas, son las siguientes:

Alguna vez, ¿Usted o algún miembro del hogar ha tenido que ...

...

3. realizar un trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial?

4. realizar un trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo?

5. realizar un trámite para trabajar o vender en la vía pública?

...

20. realizar un trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento?

...

En los últimos 12 meses ¿Usted o algún miembro del hogar ha tenido que ...

28. realizar un trámite predial?

A los que respondieron que sí se les preguntó:

Al realizar ese trámite ¿tuvo que dar “mordida”?

Vale la pena reiterar que en los tres municipios estudiados, las personas que contestaron que sí habían realizado estos trámites declararon no haber dado “mordida”.

Siguiendo a Pettigrew (1996) se seleccionaron casos en los que se percibió evidencia de reconocimiento de la problemática de corrupción y que por ende, los presidentes municipales

declararon “haber tomado medidas” para abatirla. No se optó por la selección de casos críticos porque en su momento se consideró que no existían elementos que garantizaran la apertura necesaria para la elaboración del presente trabajo de investigación en situaciones de alta percepción ciudadana de corrupción, por la exposición negativa que podría representar el ser señalado como casos representativos de organizaciones corruptas.

Por este motivo, se eligieron los tres estudios de caso cumplen con las siguientes características:

- Los municipios son poblacional y económicamente importantes en los estados a los que pertenecen.
- El área en la que se realizó el estudio, los ciudadanos tienen trato directo con los servidores públicos de ventanilla para la realización de trámites administrativos.
- El Director del área a estudiar tuvo disponibilidad para que el estudio fuera realizado en su dependencia.
- Adicionalmente cada gobierno estudiado corresponde a un municipio gobernado por partidos políticos diferentes (Coahuila, PRI; Zacatecas, PRD y San Pedro Garza García, PAN);

Son gobiernos municipales de tres estados de la república distintos (Coahuila, Veracruz; Zacatecas, Zacatecas y San Pedro Garza García, Nuevo León);

En cada municipio se realizó un estudio en áreas en la que los ciudadanos tienen trato directo con los servidores públicos de ventanilla para trámites administrativos, por lo que se seleccionaron las direcciones de ingresos de las tesorerías y las direcciones de desarrollo urbano y ecología, en el caso de Zacatecas, dado que no cuentan con una Dirección de desarrollo urbano y ecología, se

analizó la unidad de licencias, en lugar de Desarrollo Urbano, pues desarrollan funciones equivalentes.

Figura 1.3

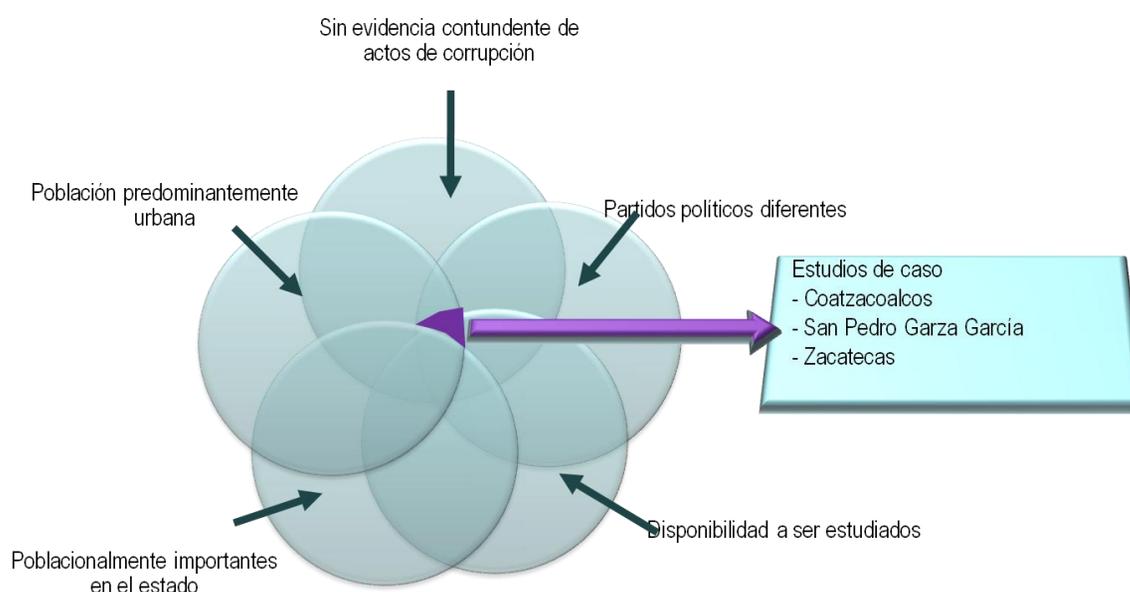
Selección de estudios de caso



Fuente: Elaboración de la autora

Los aspectos analizados en cada caso fueron: el marco legal que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos municipales y la legislación en materia de acceso a la información y análisis del clima organizacional existente, con énfasis en elementos que pueden afectar la predisposición de los servidores públicos de incidir en actos corruptos.

Figura 1.4
Confluencia de elementos considerados en la selección de los estudios de caso



Fuente: Elaboración de la autora

A continuación se exponen las características particulares de los tres estudios de caso elegidos.

Coatzacoalcos, Veracruz¹⁰

Los periodos de gobierno de los Ayuntamientos son de tres años, sin embargo por una reforma a la Constitución de Veracruz presentada por el Ejecutivo del Estado a la LVIII legislatura el 13 de septiembre de 1999, aprobada el 15 de enero de 2000, y promulgada el 3 de febrero de ese mismo año, la actual administración duró, por única ocasión, 4 años.

En 2004 la administración municipal estaba presidida por el Presidente Municipal, Lic. Marcelo Montiel Montiel¹¹ y por el Síndico Único, Ing. Luis Rafael Anaya Mortera¹² del Partido Revolucionario

¹⁰ Agradezco el apoyo y participación del Presidente Municipal, Lic. Marcelo Montiel Montiel y del Síndico Único, Ing. Luis Rafael Anaya Mortera, por todas las facilidades y apoyos otorgados.

Institucional. Así como por los regidores Primero, Lic. Rafael Hombre López; Regidor Segundo, Profra. Cecilia A. Martínez Nuñez; Regidor Tercero, Dra. Minerva Yolanda Montoya Rojas; Regidor Cuarto, Lic. Luis Fernando Guizar Valladares; Regidor Quinto, C. Sonia Yep Guizar; Regidor Sexto, Dr. Juventino Martínez Reyes; Regidor Séptimo, C. Gloria Rasgado Corsi; Regidor Octavo, Lic. Francisco J. Verdejo Pérez; Regidor Noveno, C. Minerva Egremy Arroniz; Regidor Décimo, C. Raúl Vertiz Hernández; Regidor Onceavo, Dr. Marco Antonio David Valdez; Regidor Doceavo, C. Juan Bernal García y Regidor Treceavo, Ing. Raúl Cortés Martínez.

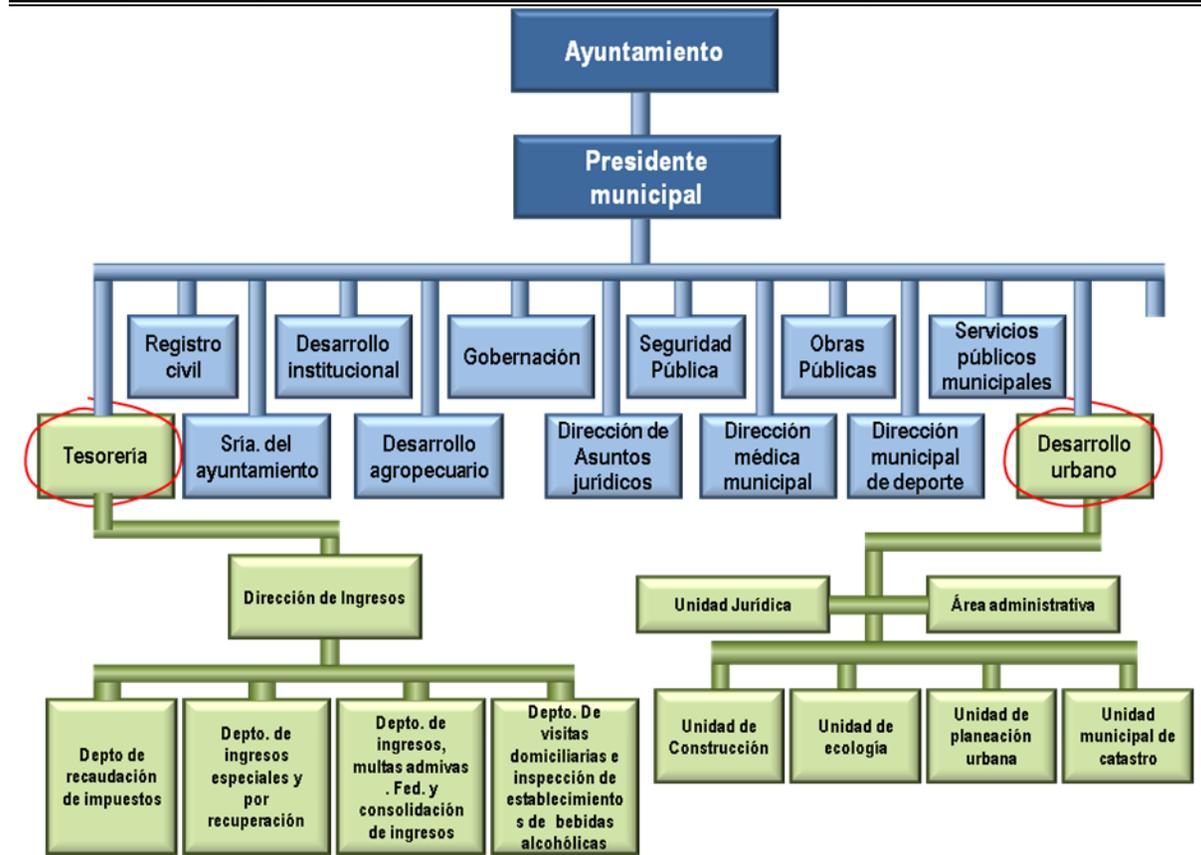
El estudio se realizó en la Dirección de Desarrollo Urbano y en la Tesorería pues en estas instancias en donde se realizan los trámites relacionados con la obtención de permisos y licencias, en particular la Dirección de Desarrollo Urbano lleva el control central del proceso y éste concluye con la realización de los cobros correspondientes en la Tesorería municipal.

Los cuestionarios se aplicaron del de 19 al 23 de abril de 2004 y las entrevistas del 7 al 11 de junio del mismo año. No se logró encuestar al 100 % del Personal de estas 2 unidades administrativas debido a periodos vacacionales e incapacidades del personal, pero se alcanzó un 100 % del personal que acudió a laborar en la semana del 19 al 23 de abril, mismo que representó un 87 % del total del personal.

¹¹ En 2010 era presidente municipal de Coatzacoalcos.

¹² Actualmente es Tesorero del Ayuntamiento.

Figura 1.5
Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal en Coatzacoalcos



Fuente: Manual de procedimientos de Coatzacoalcos vigente Junio de 2004.

La unidad de licencias de construcción es la encargada de llevar el procedimiento específico para los trámites que la ciudadanía tiene que realizar, relacionados con licencias de construcción, fraccionamientos y usos del suelo, así como de supervisar que todos estos cumplan con lo estipulado en el reglamento de construcciones para el estado de Veracruz.

La unidad de planeación urbana, es la encargada de supervisar y regular la totalidad de los asentamientos humanos mediante la aplicación de la normatividad existente de los planes de desarrollo en vigor; así como de proporcionar los servicios que la ciudadanía solicita, relacionados con alineamientos, deslindes oficiales, anuencias municipales y levantamientos topográficos.

La unidad de ecología es la que se encarga de fomentar y vigilar que las actividades realizadas en el municipio se lleven a cabo dentro de la normatividad ambiental del municipio de Coatzacoalcos. Por su parte, la unidad de catastro municipal es la que se encarga de administrar el catastro municipal conforme a lo establecido en la ley de catastro y su reglamento, así como de registrar los bienes inmuebles urbanos y rústicos, con las características cuantitativas y cualitativas que de ellos emanar.

Las dos instancias de apoyo son: la unidad jurídica de la dirección de desarrollo urbano que es la encargada de dar apoyo legal a las demás unidades que conforman la dirección, con el fin de que todas las acciones llevadas a cabo por estas, se desarrollen dentro de la normatividad municipal establecida y; el área de administración, que es la encargada de supervisar que el proceso administrativo que se lleva a cabo dentro de la dirección de desarrollo urbano, se realice de una manera eficiente, mediante la administración de sus recursos materiales y humanos, con el fin de alcanzar la calidad total de todos los servicios proporcionados por esta dirección.

En esta área se desarrollan los siguientes trámites:

1. Autorización para la colocación de anuncios en la vía pública.
2. Autorización para el uso de vía pública.
3. Autorización para obras de canalización subterránea.
4. Registro de directores responsables de obra.
5. Refrendo de los directores responsables de obra.
6. Retiro de responsiva de directores responsables de obra.
7. Otorgamiento de número oficial.
8. Constancia de autorización de uso de suelo.
9. Constancia de terminación de obra.
10. Licencias de construcción o regularización
11. Asesorías.
12. Inspecciones.

Por otra parte, la actuación cotidiana de la Tesorería Municipal esta normada y regulada por un marco Jurídico-Normativo del Orden Federal¹³, Estatal¹⁴ y Municipal, el cual es de observancia obligatoria.

San Pedro Garza García, Nuevo León¹⁵



El municipio de San Pedro tiene 120,913 habitantes según el Censo de Población y Vivienda del 2000 del INEGI. El municipio es gobernado por el Partido Acción Nacional desde hace 20 años, en 2003 obtuvo el 46.7 % de la votación, 2006 obtuvo el 51% de la votación, en 2009 de nueva cuenta el 46.9 % de la votación¹⁶. El Ayuntamiento 2000-2003, el cual fue

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Impuestos Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley General de Títulos de Crédito y Operaciones de Crédito, Ley de Plantación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Ingresos de la Federación, Ley Federal de Derechos, Ley Federal del Trabajo, Código Fiscal de la Federación, Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal de la Federación.

¹⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz – Llave, Ley Estatal de Plantación, Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley de Justicia, Administrativa para el Estado de Veracruz, Ley de Ingresos de los Municipios, Ley de Egresos para el Estado, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Catastro y su Reglamento, Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Administración de los Bienes Muebles del Estado de Veracruz, Ley de Obras Públicas del Estado, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz – Llave, Ley de Deuda Pública Municipal, Código Fiscal del Estado, Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado

Orden Municipal: Reglamento de Gobierno y de la Administración Pública Municipal de Coahuila de Zaragoza, Veracruz, Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de Comercio, Industria y Prestación de Servicios, Reglamento de Mercados, Reglamento de Protección Civil, Reglamento para la Prevención y Control de Incendios y otras Emergencias, Reglamento de Limpia Pública

¹⁵ Fotografía recuperada de http://www.nl.gob.mx/?P=san_pedro

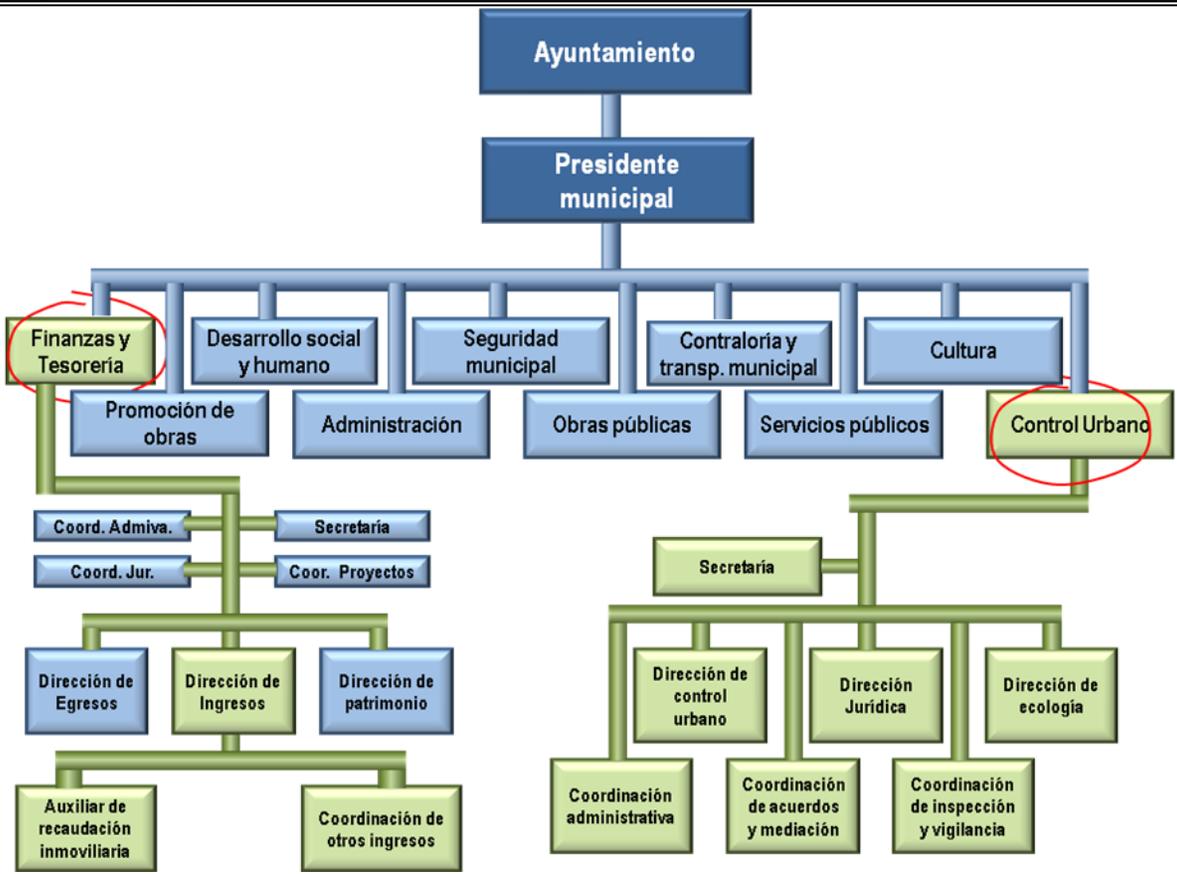
¹⁶ Información tomada de los informes estadísticos de los resultados electorales disponibles en <http://www.cee-nl.org.mx/>

sujeto de estudio se integra por el Presidente Municipal, 2 síndicos, 8 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de representación proporcional. Por lo que el PAN ocupa también la mayoría en la conformación del cabildo.

El estudio se realizó en la Dirección de Ingresos y en la Secretaría de Control Urbano pues éstas son las instancias ante las cuales se realizan los trámites relacionados con la obtención de licencias de construcción y giros mercantiles señaladas en la sección anterior.

En este municipio se realizaron las entrevistas y se aplicaron un total de 105 cuestionarios a través de los cuales se evaluó el clima organizacional en esas unidades administrativas. Se encuestó al 100% de los trabajadores que asistieron a laborar del 18 al 29 de abril del 2005, logrando una cobertura del 90 % del total del personal activo en esas fechas.

Figura 1.6
Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García



Fuente: Manual de organización del ayuntamiento de San Pedro Garza García, vigente en septiembre de 2005

Zacatecas, Zacatecas



La población total del municipio es de 123,899 habitantes, lo cual representa el 9.1% del total del Estado. Desde 1998 el municipio ha sido gobernado por el PRD, Primero lo gobernó la C.P. Magdalena Núñez Monreal, seguido por el Lic. Pedro Goytia Robles, después el Md. Miguel Alonso Reyes. Al momento de realizar el estudio el presidente

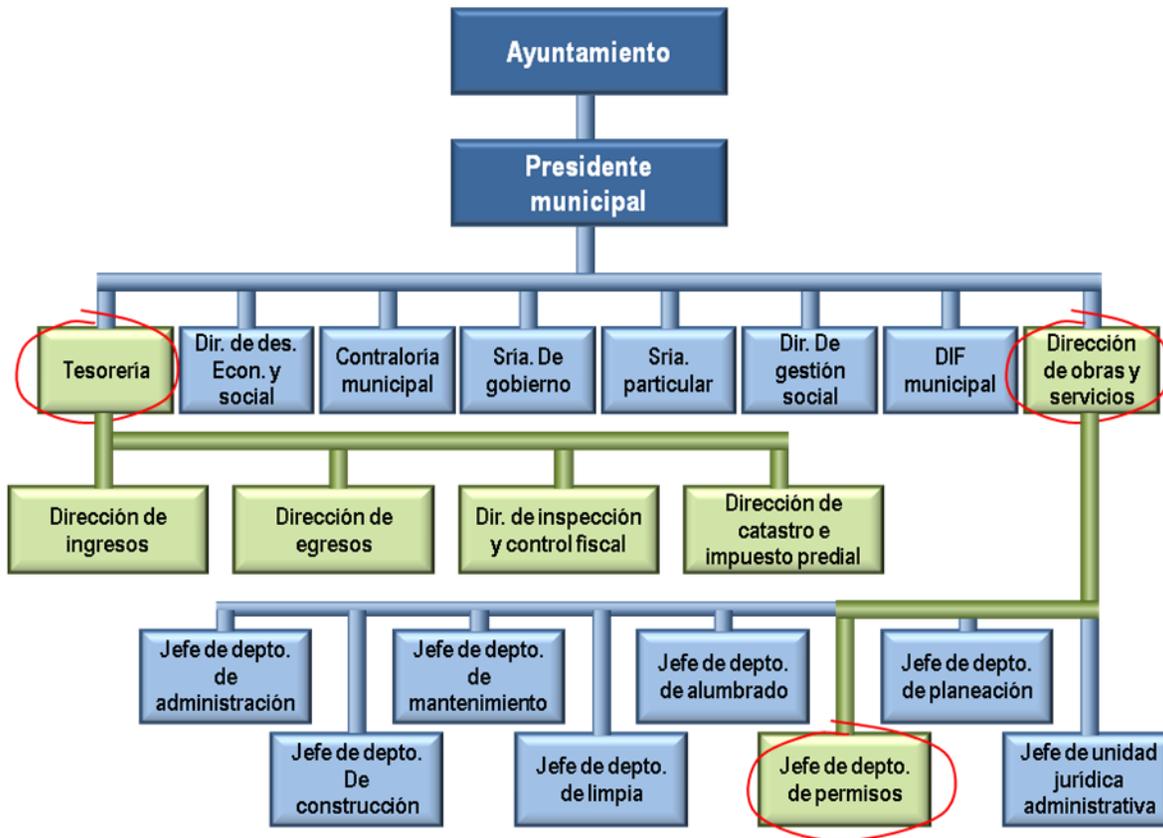
municipal era el Md. Gerardo de J. Félix Domínguez, proveniente del mismo partido.

Al momento de realizar el estudio el cabildo se integraba de la siguiente manera Presidente Municipal, Síndico: 12 Regidores de Mayoría Relativa todos de la fracción PRD, 8 Regidores de Representación proporcional, de los cuales 4 eran del PAN, 2 del PRI, 1 del PT, 1 de CDPPN.

El estudio se realizó en la tesorería municipal, debido a que los trámites para las licencias para establecimientos mercantiles, espectáculos, mercados, venta en vía pública se tramitan ante esta unidad administrativa, así como en el Departamento de permisos dependiente de la Dirección de Obras y Servicios por ser este departamento ante el cual se realizan los trámites para la obtención de permisos y licencias de construcción.

Las entrevistas y los cuestionarios fueron realizados y aplicados el 20 al 30 de septiembre de 2004, prácticamente al inicio de la nueva administración municipal. En ese momento, múltiples trabajadores estaban de vacaciones, incapacidades o licencias, en ejercicio de sus derechos laborales. Motivo por el cual se aplicaron 54 cuestionarios, lo que cubrió aproximadamente el 75 % del personal que laboraba en las áreas estudiadas.

Figura 1.7
Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal de Zacatecas



Fuente: <http://www.capitalzacatecas.gob.mx>, diciembre de 2004.

1.7.3 Características del personal encuestado

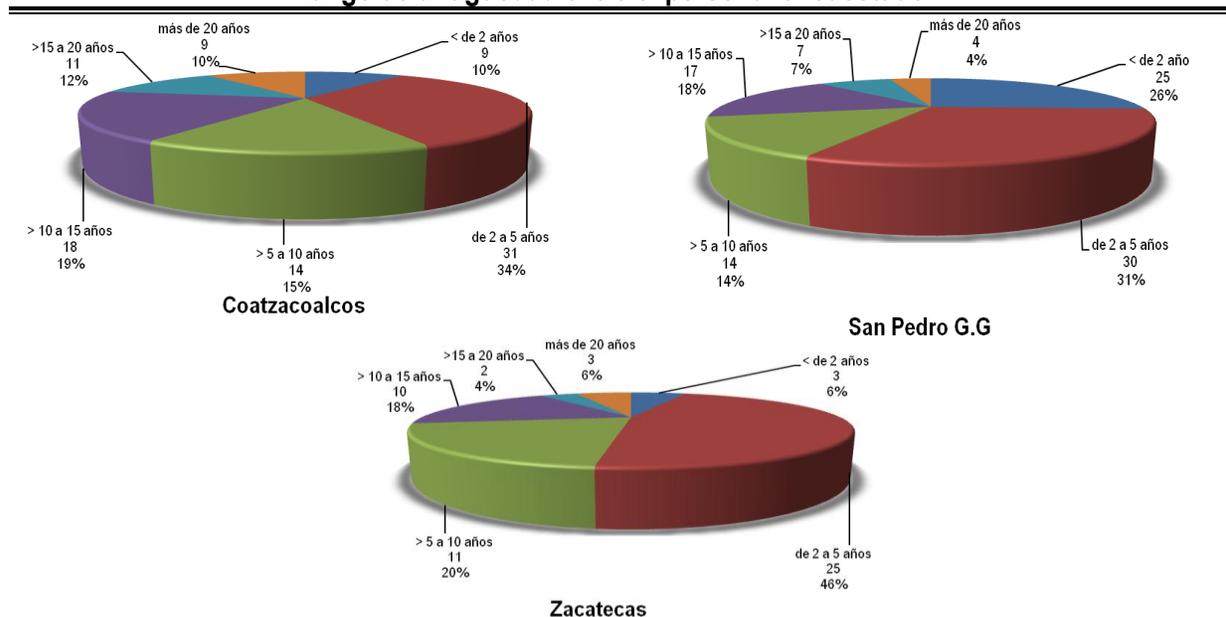
Se aplicaron encuestas para evaluar el clima organizacional en las áreas administrativas en donde se realizan los procesos administrativos relacionados con el trámite de licencias y permisos de construcción y usos de suelo. Se encuestó a la totalidad del personal que labora en las unidades administrativas referenciadas en el segmento 2.8.

De esta manera en Coatzacoalcos se encuestó a 104 servidores públicos, en San Pedro Garza García a 105 trabajadores, mientras que en Zacatecas fueron 54.

La antigüedad de los trabajadores encuestados es la que se presenta en las graficas siguientes, en general se observa que los servidores públicos encuestados la mayor parte del personal tiene más de 2 años en el puesto, lo que nos indica que la mayoría del personal no ingresó a trabajar en la administración en turno. Lo cual da cuenta de un servicio de carrera “informal” (Valverde, 2006) en donde los funcionarios municipales han permanecido por un tiempo considerable. Esta permanencia puede ser atribuida, en los casos estudiados, a la estabilidad que presentan estos tres partidos políticos en sus municipios, lo que pudiese atemperar la renovación en cascada del personal.

En Coatzacoalcos sólo el 10% tiene menos de 2 años de antigüedad, en San Pedro Garza García es donde se observa un mayor porcentaje de personal de reciente ingreso, pues el 26% tiene menos de 2 años, mientras que en Zacatecas el 6% del personal tiene esa antigüedad. Aunque es importante mencionar que al momento de realizar el estudio en Zacatecas el gobierno municipal recién empezaba su gestión.

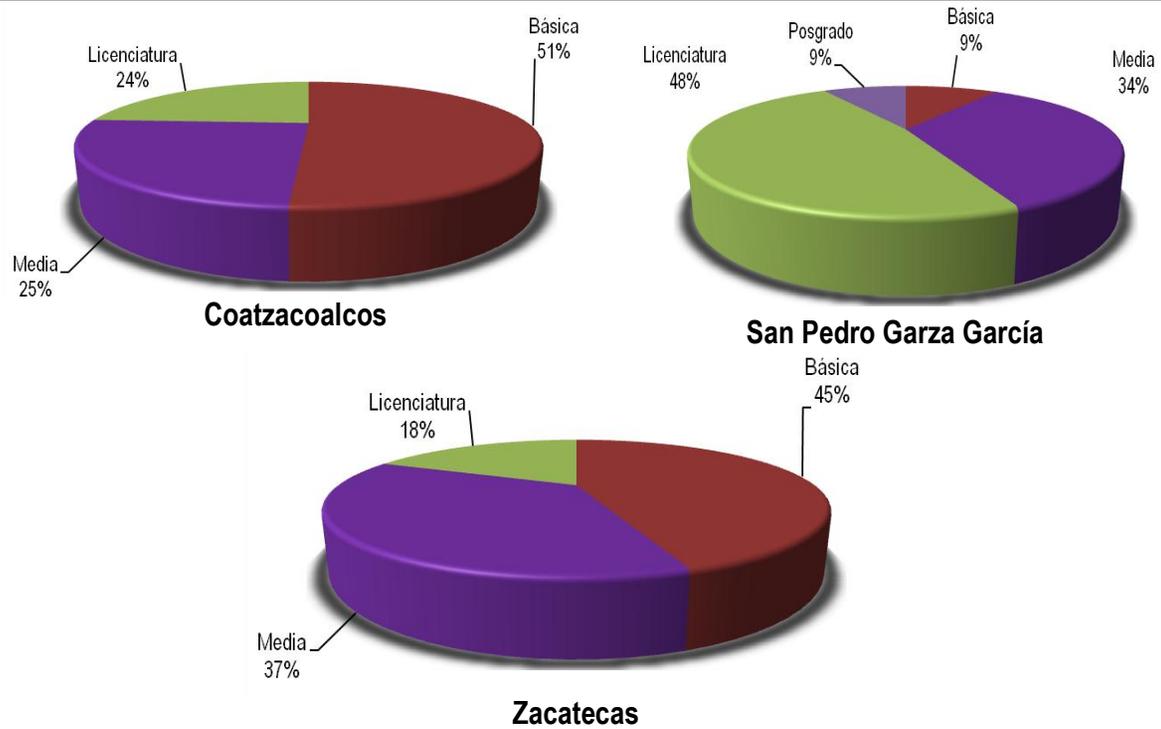
Gráfica 1.1
Rango de antigüedad entre el personal encuestado



Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo declarado por los encuestados.

Por nivel de escolaridad se observa que en Coatzacoalcos la mayor parte tiene educación básica que comprende estudios de secundaria terminados, Zacatecas en el municipio con menor número de servidores públicos con estudios de licenciatura, pues un 18% declaró contar con este nivel de estudios, mientras que en San Pedro Garza García el 48 % cuenta con este nivel y 9 % más cuenta con estudios de posgrado. Cabe señalar que en Coatzacoalcos y Zacatecas ningún servidor público encuestado declaró contar con estudios de posgrado que incluyen estudios de especialidad, diplomado, maestría y doctorado. En el caso de San Pedro la totalidad de los que se consideraron con estudios de posgrado declaró contar con estudios de maestría, 2 de ellos además del grado señalaron haber realizado diplomados.

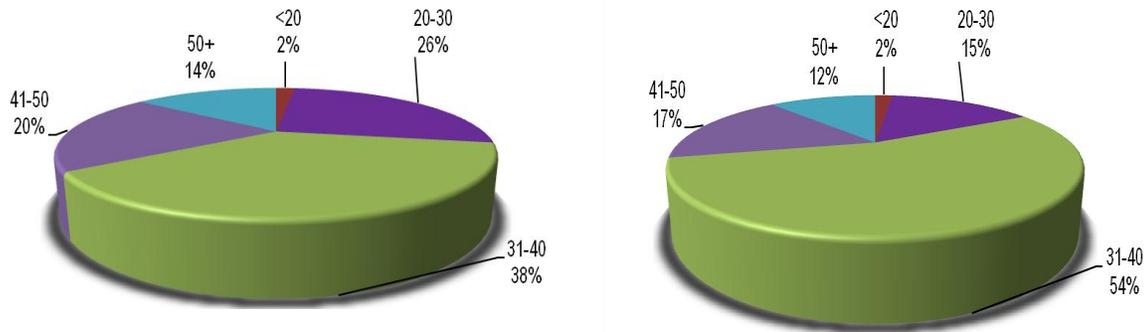
Gráfica 1.2
Nivel de escolaridad entre el personal encuestado



Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo declarado por los encuestados.

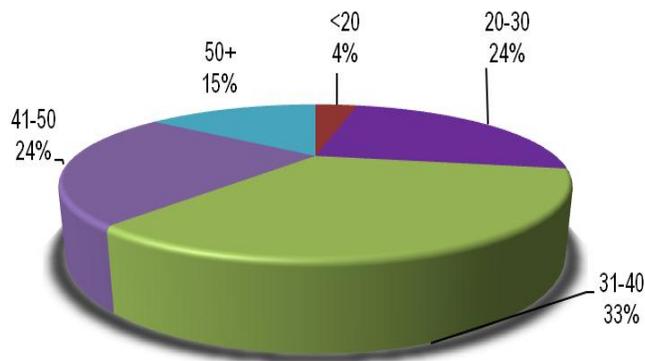
Por rango de edad, en los tres casos se observa claramente que el mayor porcentaje de los trabajadores tienen entre 31 y 40 años de edad. En Zacatecas es donde se presenta el mayor porcentaje de trabajadores con más de 40 años de edad, aunque sigue siendo menor que el segmento de entre 31 y 40.

Gráfica 1.3
Rangos de edad del personal encuestado



Coahuila de Zaragoza

San Pedro Garza García



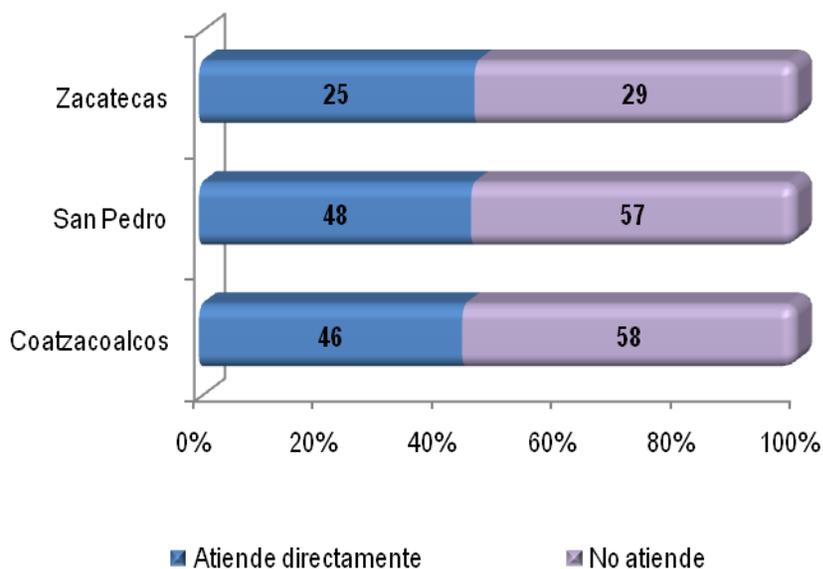
Zacatecas

Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo declarado por los encuestados.

Se tomó la decisión de encuestar tanto a servidores públicos que atienden de manera directa a los ciudadanos como a los que no lo hacen pues aunque no tengan un contacto directo con los que acuden a realizar trámites, éstos si dictaminan los documentos sujetos a aprobación, como los planos o bien desarrollan diversas tareas técnicas vinculadas con el proceso administrativo del

trámite. Como es posible observar en la gráfica 2.4 en los tres casos el porcentaje de personal que atiende a los ciudadanos es ligeramente inferior de aquel que no tiene contacto directo.

Gráfica 1.4
Personal que atiende directamente a los ciudadanos que acuden a realizar un trámite



Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo declarado por los encuestados.

1.7.3 Entrevistas

En cada caso se realizaron entrevistas en forma de conversación siguiendo un esquema semiestructurado para dar una cierta flexibilidad y permitir que el entrevistado expresara su propia interpretación de su entorno organizacional de una manera un poco más libre. Se optó por la entrevista más que por un esquema de observación participante, para incluir con mayor precisión las

apreciaciones de los servidores públicos. Lamentablemente no fue posible desarrollar entrevistas a profundidad¹⁷ por restricciones de tiempo.

En el desarrollo de las entrevistas se buscó seguir algunos de los consejos de Ruiz (1996) particularmente acercarse al mundo simbólico de entrevistado en forma gradual y escalonada. Partiendo de cuestiones amplias, extraídas de la literatura del tema, mantener el contacto visual con el entrevistado al mirarlo al rostro de forma natural, directa y continua, entre otros.

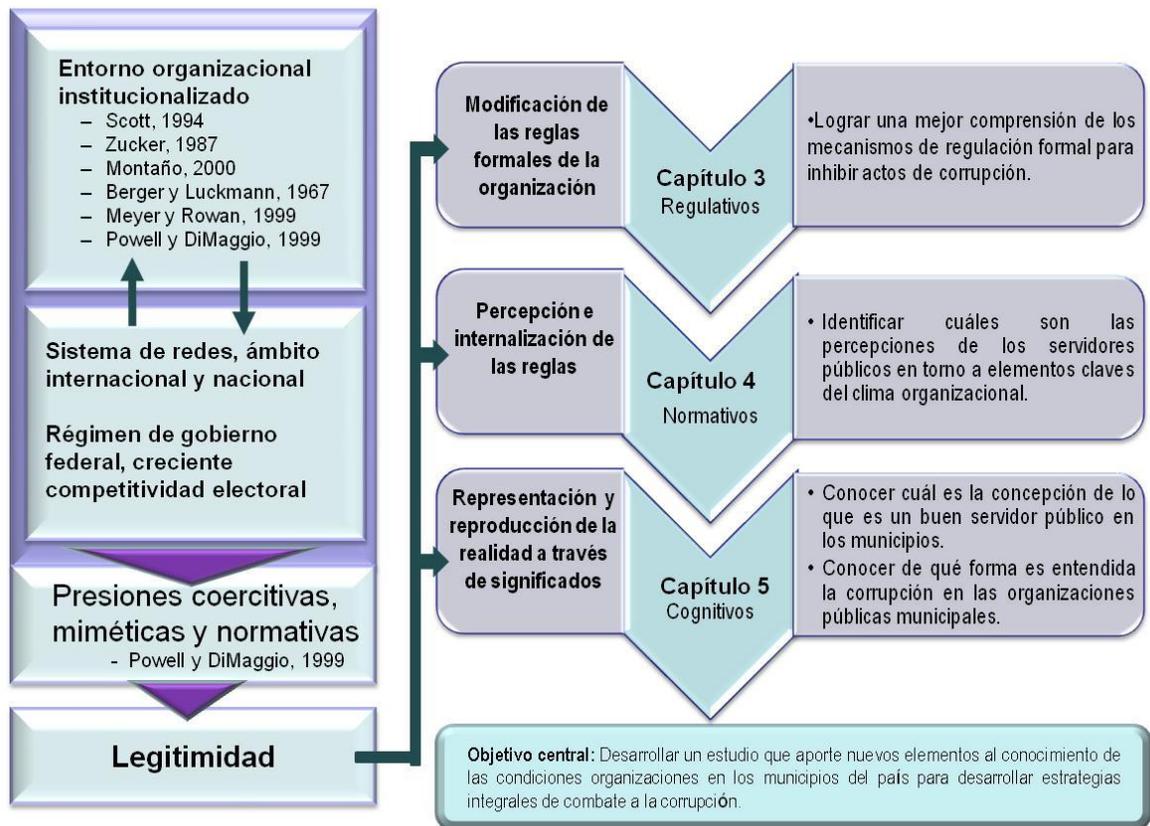
Se seleccionó de manera aleatoria a personal que desempeñaba funciones en las que se tenía un trato directo con la ciudadanía en ventanilla, inspectores de obra, así como a los directores de las áreas estudiadas y los presidentes municipales respectivos.

En el capítulo 4, se presentará el detalle desagregado de los resultados obtenidos en la encuesta para evaluar el clima organizacional y en el capítulo 5 el análisis de las entrevistas practicadas a los servidores públicos municipales con la finalidad de identificar sus percepciones particulares de eventos organizacionales importantes en relación al combate a la corrupción, específicamente para inhibir la aceptación de sobornos.

En la figura 1.8 se presenta de manera esquemática la cadena argumentativa que se desarrollará en este documento.

17 Taylor y Bogdan (1992) definen la entrevista a profundidad como encuentros reiterados entre el investigador y los informantes, dichos encuentros están orientados a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones particulares.

Figura 1.8
Argumentos a desarrollar y objetivos a alcanzar en cada capítulo



Fuente: Elaboración de la autora

1.8 Consideraciones preliminares

En esta tesis se pretende contribuir a mejorar la comprensión del marco jurídico aplicable en el ámbito municipal para combatir la corrupción, conocer las percepciones que tienen los servidores públicos de las condiciones existentes en las organizaciones para inhibirla, así como la forma en la que ésta es entendida.

Para lo cual se desarrollarán, además de una revisión teórica del estado del arte en la investigación del tema, tres capítulos más en los que se analizarán los resultados del trabajo empírico realizado con la finalidad de atender los cuestionamientos incluidos en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1
Relación entre hipótesis y preguntas de investigación

Capítulo 3	
Hipótesis 1: El marco normativo es suficiente para inhibir comportamientos corruptos en los servidores públicos.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
El marco jurídico de los municipios es apropiado para reducir la corrupción	¿Cuáles son las características particulares que distinguen a las organizaciones públicas municipales del resto de otras organizaciones?
	¿Qué elementos pueden incidir en la propensión de los servidores públicos de aceptar sobornos?
	¿El esquema de responsabilidades al que están sujetos los servidores públicos inhibe la corrupción?
Capítulo 4	
Hipótesis 2: En organizaciones públicas “sanas” existe un clima organizacional en el que, al menos discursivamente, existe un rechazo hacia la corrupción. Por ende, en las organizaciones estudiadas están presentes condiciones favorables de clima organizacional.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
Evaluación del desempeño de los trabajadores se realiza con criterios justos	¿Cómo es percibida la evaluación del desempeño?
Hay altos niveles de confianza y credibilidad en la organización	¿ Existe confianza en que si un compañero de trabajo es denunciado por hacer algo incorrecto será sancionado?
	¿La honestidad es percibida como un atributo para permanecer en el empleo?
	¿En desempeño laboral es percibido como un elemento importante para permanecer en el cargo
	¿Se percibe transparencia en la administración de los recursos?
Los trabajadores perciben que sus márgenes de discrecionalidad en la organización son limitados	¿Consideran que existe riesgo de ser delatado por los compañeros de trabajo?
	¿Se considera indispensable obedecer al jefe para mantener el cargo?
	¿Las reglas son percibidas como rígidas?
	¿Se percibe una necesidad de desobedecer las reglas?
El dirigente de la organización es percibido como receptivo	¿Los directores son percibidos como receptivos y dispuestos a escuchar?
	¿El líder es visto como alguien que fomenta el trabajo en equipo en condiciones de equidad?
Existe un nivel de comunicación adecuado, principalmente entre directivos y operativos	¿Existen las condiciones suficientes de confianza para facilitar la presentación de denuncias, dudas o inconformidades?
Condiciones óptimas para desarrollar trabajo en equipo	¿Se promueve el trabajo en equipo entre los miembros de la organización?
Capítulo 5	
Hipótesis 3: Para reducir el costo moral de aceptar sobornos, los servidores públicos tienden a utilizar expresiones distintas a las de soborno, cohecho, mordida u otra que tenga una carga social negativa.	
Hipótesis secundarias	Preguntas de investigación operacionales
El servidor público no se asume a sí	¿Cómo consideran los servidores públicos que es visto su trabajo por la ciudadanía?
	¿Los servidores públicos se asumen a sí mismos como corruptos?

mismo como corrupto.	
La honestidad es un elemento importante en la conceptualización de calidad del servicio público	¿Cuál es la concepción de los servidores públicos respecto a la atención correcta a un ciudadano? ¿Qué significa prestar un servicio de calidad para los servidores públicos? ¿Cómo describen los funcionarios a un buen servidor público?
Se utilizan expresiones, como "propinas", para evadir el costo social de aceptar un soborno.	¿Cómo es definida la corrupción por los servidores públicos? Si a alguien le urge realizar un trámite usted estaría dispuesto a darle un trato preferencial si ...¿Por qué? ¿"La propina" es entendida como corrupción o como una contraprestación merecida?

Fuente: elaboración de la autora

CAPITULO 2

EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN

DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONES.

2.1 Preámbulo

La corrupción no es un fenómeno reciente, en la historia encontramos múltiples relatos de ella, sin embargo, su estudio académico tiene poco tiempo (Reyes, 2003; Williams, 2000; Klitgaard, 2000). Desde el desarrollo de los primeros estudios en los 60's a la actualidad se ha avanzado significativamente en la comprensión de este fenómeno y en el diseño de herramientas que permitan reducirla.

La corrupción es considerada como un serio problema en muchos países, el Banco Mundial estima que globalmente, se pagan al año cerca de 1 trillón de dólares es pagado en sobornos, lo cual representa el 3 % de la economía mundial en 2001-2002¹⁸. A pesar de los efectos nocivos de este fenómeno, en México, la corrupción era advertida como algo normal, como parte natural del proceso político. En el 2000, René Delgado publicó en el periódico Reforma el siguiente texto, que claramente describe la situación imperante:

Lo peor que ocurrió durante los últimos años fue la pérdida de la capacidad de asombro... muy pocas cosas, muy pocos abusos o arbitrariedades causaban asombro y generaban una reacción de la dimensión que exigía ese tipo de conductas. El saqueo de la nación era una tradición sexenal. El enriquecimiento inexplicable, un gasto del erario público sin justificación. El abuso del poder, un privilegio concedido por la indiferencia... La corrupción una forma de relacionarnos entre los mexicanos. La violación de la ley un ejercicio de audacia al amparo de la impunidad. Frente a ese desastre reiterado y antinatural, se perdió la capacidad de asombro.

¹⁸ Tomado de Göel, Rajeev K. y Michael A. Nelson (2008)

Gracias a los estudios realizados por múltiples expertos, en México la corrupción pasó de ser considerada como un elemento natural de la interacción política a un problema que vulnera la credibilidad de las instituciones, pone en riesgo la prestación de servicios estratégicos, reduce el impacto de las políticas sociales e inhibe el desarrollo económico del país.

Bajo el argumento de reducir los niveles de corrupción en la última década se han fortalecido los mecanismos de simplificación administrativa, descentralización, fiscalización, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, los indicadores diseñados para medir los niveles de corrupción no reflejan una reducción de este problema. Por ello, debemos continuar avanzando en la comprensión de este fenómeno

Si bien, ahora sabemos que la corrupción es un fenómeno complejo que requiere la implementación de medidas en múltiples vertientes, conocemos algunos valores y percepciones que tienen los mexicanos en torno a la corrupción, es necesario avanzar en la comprensión de ¿cuáles son las características específicas de las organizaciones gubernamentales mexicanas?, en especial de algunas organizaciones municipales, ¿qué tipo de comportamientos son considerados como corruptos por los servidores públicos? ¿cuál es la percepción del clima organizacional de los trabajadores? y si ¿el clima organizacional en los ayuntamientos es propicio para inhibir realmente la corrupción?

Para avanzar en esta dirección es necesario estudiar la corrupción desde nuevas ópticas, al mejorar la comprensión de las características de las organizaciones mexicanas, será posible mejorar los instrumentos para debilitar las instituciones corruptas, tarea que como apunta Klitgaard (2000) es difícil pero no imposible.

En este capítulo se analizarán diversas perspectivas de estudio de la corrupción, se expondrán brevemente algunos hallazgos de los estudios realizados y se identificarán áreas de oportunidad en el estudio de este fenómeno.

2.2 Definición de corrupción

Definir el término corrupción es una tarea difícil, como lo muestra la amplia gama de estudios que existen al respecto. La complejidad en la definición radica en que este término cubre un amplio rango de comportamientos que pueden presentarse en diversos ámbitos de interacción social. Por este motivo encontramos diferentes categorizaciones y perspectivas de análisis del fenómeno.

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD, 2003) la define como:

La corrupción es 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. Si bien a menudo la corrupción se considera un problema de los empleados públicos, también prevalece en el sector privado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2001) la define como:

Actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a petición de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.

Para el Banco Mundial (2000) la corrupción es definida como:

El abuso de un puesto público para la obtención de ganancias privadas. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción y enfatiza la corrupción como la captura del estado y la corrupción administrativa. La primera, se refiere a las acciones de los individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición internacional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes con el objetivo de la obtención de beneficios particulares.

El organismo Transparencia Internacional (2000) define 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 le ha confiado. TI distingue entre la corrupción de pequeña escala y la corrupción de gran escala. La primera, es la que practican los funcionarios públicos mal recompensados y que dependen de bajos sueldos. Esta corrupción puede ser un simple reflejo de una corrupción mucho más dañina a niveles superiores. A menudo la corrupción de gran escala que involucra funcionarios públicos de alto nivel implica grandes sobornos internacionales y cuentas "ocultas" en bancos extranjeros.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (1999) la entiende como:

El abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

El amplio rango de estudios y categorizaciones de la corrupción ha sido clasificado por diversos estudiosos del tema. Para Malem (1997), las definiciones pueden ser agrupadas en tres grandes modelos. El primero de ellos centra su atención en los deberes del funcionario y en la singularización de la función pública; el segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de las acciones corruptas; y finalmente, el tercer modelo define la corrupción atendiendo al interés público.

Adicionalmente, Pinto (2008) distingue dos clases de corrupción, en términos de los niveles de afectación organizacional, cuando los individuos cooperan en una forma de corrupción para beneficiar a la organización esto manifiesta una organización corrupta, por otra parte, la corrupción entre individuos que genera beneficios personales para los que participan en ellas se considera como una organización de individuos corruptos.

Klitgaard (2000) destaca la importancia de reconocer que las prácticas corruptas involucran relaciones al interior del gobierno, entre el gobierno y la sociedad y relaciones entre particulares. A grandes rasgos, el autor identifica dos tipos de corrupción: la captura del Estado y la corrupción administrativa.

El término captura del Estado se refiere a las acciones de los individuos, grupos o empresas, tanto en el sector público como en el privado, para influenciar la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para obtener ventajas particulares como resultado de la no transparente provisión de beneficios personales a los oficiales públicos. Están propensos a la captura los líderes políticos, las Organizaciones no gubernamentales y a una escala mayor las instituciones legislativas, agencias reguladoras, instancias ejecutivas o judiciales. La captura del Estado está orientada a extraer dinero del Estado para un pequeño grupo de individuos, empresas o sectores a través de la distorsión de las bases legales y el marco regulatorio con un enorme potencial de pérdidas para la sociedad en el largo plazo. En la captura del Estado se pueden incluir actividades de naturaleza diversa que van de la compra de votos legislativos y decretos ejecutivos que benefician a grupos particulares, a las decisiones de la corte en casos civiles o penales.

Mientras la captura del Estado connota ventajas para individuos o grupos en particular a partir del marco legal o regulatorio, la corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de la distorsión en la implementación de las leyes, reglas y regulaciones existentes para proveer ventajas a actores del estado como a particulares. Los ejemplos clásicos de este tipo de corrupción son los sobornos entregados para agilizar trámites, para que el oficial haga como que no ve una infracción o discriminar en la aplicación de las leyes y las políticas.

Shah y Schacter (2006), además de considerar las categorías de captura del estado y corrupción administrativa, incorpora nuevas y propone la siguiente categorización: Corrupción administrativa, burocrática o pequeña, gran corrupción, captura del estado, o patronazgo/paternalismo.

Corrupción pequeña, administrativa o burocrática. Son transacciones aisladas por los funcionarios públicos que, de manera individual abusan del cargo al exigir sobornos y comisiones o concediendo favores a cambio de consideraciones personales. Aún cuando de manera agregada representen un monto considerable.

Gran corrupción. El robo o el mal uso de grandes cantidades de recursos públicos por servidores públicos de alto nivel.

Captura del Estado y tráfico de influencias. Este tipo de corrupción se refiere a la colusión de actores privados con funcionarios públicos o políticos para la obtención de ventajas. Es decir el sector privado "captura" el aparato estatal legislativo, ejecutivo, y judicial para sus propios objetivos, como orientar la generación de leyes que les brinden ventajas competitivas. La captura del estado coexiste también con formas de extorsión en las que los servidores públicos obtienen beneficios privados de los empresarios a cambio de otorgar ciertos privilegios.

Patrocinio/paternalismo y "grupos políticos". Esta forma consiste en la utilización de la posición oficial para proporcionar ayuda, dar trato preferencial o empleo a una "clientela política", ya sea porque obtienen beneficios políticos de ellos, por tener un vínculo de parentesco, por mera afinidad. Así como en proporcionar la misma ayuda en una base de retribución a colegas que pertenecen a una red informal de amigos y aliados.

Dentro de estas categorías de corrupción es posible distinguir a su vez dos subtipos: la primera ocurre cuando los actos corruptos se cometen "de acuerdo con las reglas" y la segunda cuando las operaciones se desarrollan "en contra de las reglas". En el primer caso, un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar (Moody-Stuart, 1994).

En este sentido, es importante distinguir entre la corrupción y la ineficiencia administrativa. Mientras la corrupción se refiere a influencia extra legal sobre la formulación o implementación de la política, la ineficiencia se relaciona al uso inadecuado de los recursos públicos (Leff, 1964) la cual no necesariamente se deriva en la obtención de beneficios privados.

Del Castillo y Guerrero (2004) distinguen a su vez dos tipos de corrupción importantes para analizar las percepciones de corrupción¹⁹ y señalan que si queremos entender la extensión de ésta, sus formas cambiantes y su grado de politización tenemos que tratarla desde dos perspectivas, haciendo una distinción analítica entre dos procesos sociales: la corrupción técnica que implica la contravención de las leyes formales del país, realizada por medio de transacciones ilegales de servicios económicos, de favores personales, etcétera, y la corrupción escandalizadora, es decir los procesos sociales que llegan a ser clasificados, en público, como corrupción.

¹⁹ Estos autores definen la percepción de la corrupción como la impresión que tiene un sujeto sobre la incidencia o gravedad de la corrupción en ciertas instituciones públicas en la Ciudad de México". Agregan que la percepción va más allá de la experiencia afectiva, pues implica un proceso de selección activa que pretende dar sentido a la información que procede del mundo inmediato. El fenómeno de la percepción implica, entonces, un proceso cognitivo que se construye a partir de las experiencias, la memoria y el conocimiento previos. Desde esta perspectiva la corrupción se vincula con las relaciones entre, por un lado, la organización institucional y formal de la vida política y económica de la Ciudad de México y, por otro, los valores éticos y culturales de la sociedad.

Esta distinción es importante, porque el impacto que tiene una u otra sobre la percepción de la corrupción es diferente y afecta, por ende, de manera distinta la propensión de las personas a incidir en actos corruptos.

Como es posible observar existen diversas definiciones de lo que es la corrupción, aunque grosso modo podemos rescatar los siguientes elementos importantes para una definición operativa de trabajo: la corrupción es un fenómeno que se presenta tanto en organizaciones públicas como privadas; puede ser en pequeña o en gran escala, aunque ambas son nocivas; puede estar organizada o no organizada; existen diversos tipos de actos que pueden ser categorizados dentro de la corrupción; pero en todos los casos implica el uso de un puesto de influencia para la obtención de beneficios particulares y la imposición de un costo adicional e ilícito por un servicio (Klitgaard; 2000).

Se reconoce que la corrupción es una práctica que está presente tanto en el sector público como en el privado, aunque para los fines de este trabajo se analizará la corrupción presentada en el sector público, particularmente, lo que es conocido como “pequeña corrupción” o “corrupción de ventanilla” en el ámbito municipal. Entendiéndose como el intercambio de bienes, dinero o capacidades decisorias a cambio de la obtención de beneficios privados. Es decir, la corrupción se definirá como cualquier acto que involucre el intercambio bienes o recursos entre un servidor público y un ciudadano, a cambio de la agilización de trámites (implique o no la violación de la Ley), o de recibir un trato preferencial.

2.3 Perspectivas de análisis en el estudio de la corrupción

Los primeros estudios acerca del tema vinculaban la corrupción con una carga moral negativa, equiparada a la satanización de individuos y como una etapa meramente transitoria que habría de

ser superada en el camino hacia la modernidad, es decir, la corrupción es un problema de los países pobres que habría de ser superada con el desarrollo.

En los años 1950's y 1960's el estudio de la corrupción se orientó hacia el estudio de los países política y económicamente subdesarrollados (Nye, 1967), los estudiosos se centraban en investigar la relación existente entre los niveles de desarrollo económico-político y la corrupción. En esos momentos la temática central era determinar si la corrupción en esos países era diferente o similar de la corrupción presentada en los países desarrollados.

En estas décadas la corrupción se asoció con formas políticas y económicas inmaduras. Así, McMullan (1961) consideró que en gobiernos dictatoriales y despóticos había una probabilidad más alta de que se presentara la corrupción que en los países democráticos y que a su vez la corrupción generaba injusticia, ineficiencia, desconfianza ciudadana en el gobierno, desperdicio de recursos, inestabilidad política y restricciones sobre la política de gobierno.

Leys (1965) por su parte mencionaba que la corrupción es más común en los estados de nueva creación debido a que la idea de interés nacional es débil. Mientras que Nye (1967) atribuía la mayor presencia de la corrupción en los países subdesarrollados a las condiciones socioeconómicas relacionadas al subdesarrollo.

También se generaron diversos estudios en los que se destaca la traición del interés público mediante la imposición de preferencias de interés particular sobre las de la mayoría. Dentro la perspectiva del interés público pueden posicionarse los estudios moralistas, los cuales constituyen la parte incipiente del análisis de este fenómeno, en estos estudios embrionarios la corrupción se ligaba a la satanización de individuos en particular o era entendida como una etapa en particular del desarrollo que podría ser superada.

Desde esta perspectiva, la corrupción es vista como un acto que viola la responsabilidad hacia por lo menos un sistema de orden público o civil (...) un sistema de orden público o civil exalta el interés común por encima del interés particular (Rogow y Laswell, 1970: 54).

Así pues, la corrupción era considerada como un patrón de acción que contraviene el sistema de valores sociales y el interés público (Leys, 1965: 216). La definición moralista denota una dificultad importante para estudiar el fenómeno, ya que un acto es presumiblemente corrupto sólo si la sociedad lo condena como tal y cuando él que lo hace tiene cierto sentido de culpa cuando incurre en él. Esta vertiente analítica difiere de la perspectiva legal al considerar que un comportamiento es corrupto contravenga o no la Ley (Waterbury, 1973)

El problema de este enfoque es ¿quién puede definir con precisión lo que es el interés público? ¿existe tal cosa?. ¿Es posible que exista un amplio rango de públicos, cada uno con intereses particulares que buscan maximizar a través de diversos medios?

En este mismo periodo la corrupción es definida, desde una perspectiva legalista, como la desviación que tiene la conducta de los miembros de las normas públicas y legales de trabajo en aras de la obtención de beneficios privados, ya sea para obtener ganancias pecuniarias, de condición o de influencia (Leff, 1964). Por lo que la corrupción implica una divergencia entre el deber ser institucional y el ser individual, y es ilegal por definición²⁰.

Así pues, la corrupción es una institución fuera de la legalidad usada por los individuos o grupos para ganar influencia sobre las acciones de la burocracia (Leff, 1964; 8). Como tal, la corrupción

²⁰ Este autor señala que la corrupción se presenta por una divergencia entre lo establecido en el marco legal y las prácticas prevalecientes en la sociedad. Así pues, hay dos tipos de divergencias entre el gobierno y la sociedad: las que hay entre un gobierno educado y una sociedad no educada y las que surgen de las leyes en conflicto con actitudes populares.

indica que un grupo en particular está participando en el proceso de toma de decisiones obteniendo mayores beneficios que otros que están en su misma situación.

Para Mény (1996) la definición jurídica tiene la ventaja de la seguridad y de la certeza: es corrupción lo que el código penal define como tal²¹. Al fijar lo permitido y lo prohibido, la ley traza en principio unas fronteras claras que permiten al hombre público o privado, al ciudadano y al funcionario, determinar sin demasiadas dudas ni vacilaciones la línea de conducta debida.

Para Scott (1969) la mayoría de las definiciones que parten de una perspectiva legal, considerando la corrupción como un comportamiento no legal, excluyen actos que no son considerados por la ley o bien que en términos legales son ambiguos. De esta manera, la concepción legalista enfrenta una importante restricción, deja de lado aquellos comportamientos que no están identificados como ilegales pero que involucran la subutilización de recursos, de autoridad legal, procedimientos y recursos para la obtención de ganancias privadas (Sissener, 2001). Es por ello, que al ser tan compleja²², lograr un análisis de lo ella resulta prácticamente imposible desde esta perspectiva (Olivier de Sardan, 1999).

Por otra parte, la perspectiva socio – cultural plantea la necesidad de contextualizar socialmente el término, ya que la concepción de lo que es corrupto o no depende de la forma en la que éste es socialmente construido. Así, lo que en nuestro país es claramente definido como un acto de corrupción, como es el caso del nepotismo, en Bangladesh podría ser visto simplemente como un acuerdo social de ayuda entre familias.

21 Aunque cabe señalar que, en el caso mexicano, en los códigos penales no se establece de manera expresa el término corrupción, sino que se tipifican como delitos una serie de actos reconocidos en la literatura como corrupción, tal es el caso del soborno, malversación de fondos, entre otros.

22 Este concepto engloba prácticas como el nepotismo, abuso de poder, subutilización de recursos, prevaricación y demás tipos de corrupción.

En este tipo de estudio es relevante lo que se entiende por corrupción, y los adjetivos que se utilizan para nombrarla, por ejemplo, en la encuesta realizada por “Transparencia Mexicana” en 2001, se determinó en una serie de sesiones de grupos de enfoque que el término “mordida” era identificado en nuestro país para hacer referencia a cualquier pago extraoficial para la obtención de un servicio²³.

En este sentido Edelman (1977; 1988) escribió que el lenguaje como sistema de símbolos forma el significado de lo que el público en general y los oficiales de gobierno ven y está abierto a una variedad de interpretaciones dependiendo del rango de intereses de los hablantes y los oyentes. Las clasificaciones lingüísticas son parte de la formación de hipótesis como de la naturaleza de las cosas y presuponen un grupo global de supuestos teóricos (Potter, 1996)

Los trabajos desarrollados en esta perspectiva, enfatizan la importancia de entender la corrupción como una categoría conceptual sujeta a negociación. Por ejemplo el trabajo de Chibnall y Saunders (1977), ilustra la existencia de sub-universos de significado y el proceso de negociación de categorías (como la corrupción) mediante el análisis de un caso donde existe un conflicto en la categorización de un acto que pudiera ser considerado corrupto entre dos subgrupos con moralidades situacionales diferentes²⁴.

En el caso presentado la parte acusadora y el acusado sostienen categorizaciones diferentes de un mismo acto. Por una parte, el empresario Poulson, acusado de sobornar al servidor público Pottinger y a otros oficiales públicos con la finalidad de inducir sus decisiones para obtener preferencias en algunas licitaciones, sostenía que lo que él había hecho no era un soborno sino relaciones públicas,

²³ Sin embargo, en muchos municipios hubo personas que declararon haber dado algún pago o regalo adicional para la obtención del servicio, pero que declararon no haber dado mordida. Esto significa, que socialmente, en algunos lugares dar una compensación al servidor público por la prestación de un servicio es una forma de “agradecer” y no un soborno.

²⁴ Por una parte, se encuentra John Poulson quien presentó una petición por banca rota en 1972. Durante la audiencia de banca rota, se proporcionó evidencia relacionada a regalos que Poulson entregó a una variedad de oficiales públicos en el gobierno local, en el servicio civil y en industrias nacionalizadas. En resultado a esta evidencia Poulson y George Pottinger, alto funcionario del servicio civil, fueron acusados por prácticas corruptas.

práctica aceptada plenamente en el sector empresarial. Por otra parte, se encontraba la agencia que sostenía que los regalos que Poulson le dio a Pottinger estaban orientados a cambiar una decisión futura y por lo tanto éstos eran sobornos.

A lo largo de su artículo, Chibnall y Saunders ilustran, mediante la exposición de declaraciones de Poulson y Pottinger²⁵, que más que una cualidad, la corrupción es una clasificación negociada de comportamiento. Tal clasificación es acompañada por la aplicación de un sentido común de criterio interpretativo tácito. A su vez, este criterio interpretativo depende del contexto social específico y está incluido en acciones de conocimiento. El punto a demostrar por los autores, es que la clasificación del comportamiento corrupto puede variar entre aquellos que cometieron el acto, y aquellos que juzgan el acto.

Los estudios elaborados desde esta perspectiva tienden a no emitir juicios de valor, tienden a preguntarse aspectos cómo ¿bajo qué condiciones cierto tipo de comportamientos puede ser considerado como corrupto en una sociedad? ¿Grado en el que se contravienen los roles establecidos?, buscan entender el contexto socio cultural en el que se presenta la corrupción, más que buscar una forma de definirla, por ejemplo, el estudio de Ümit Berkman (1992) presenta un marco conceptual particularmente útil y comprensivo para explicar la burocracia y el soborno a partir del análisis de: los valores, normas, la importancia de los beneficios, su situación financiera y el cálculo de riesgo involucrado de los que ofrecen sobornos; los valores, normas, los beneficios, la situación financiera, el cálculo de riesgo involucrado y el desempeño dentro de la organización del que recibe el soborno; así como, la naturaleza del acto corrupto en sí mismo, la demanda existente,

²⁵ Poulson intenta argumentar (aprovechando la ambigüedad en la categoría legal derivada del *Prevention of Corruption Act of 1906*) que el otorgamiento de obsequios a funcionarios públicos no es un acto corrupto sino actividades promocionales de relaciones públicas, una actividad plenamente aceptada en el sector empresarial. Cuando a Poulson se le solicitó que definiera lo que es corrupción, él señaló "Bringing influence to bear in order to get something that could not be obtained through normal procedures... contrary to the usual practice accepted by the professional bodies".

la posición del que toma la decisión de ofrecer y el número de colaboradores necesarios para obtener el resultado inducido por el soborno. El estudio de este autor, analiza también a las instituciones donde el soborno tiene lugar y el medio ambiente nacional en el que operan las organizaciones y los individuos.

El enfoque socio cultural destaca la importancia de tomar en consideración el contexto social de los conceptos. Esto es importante por el vaivén conceptual que pueden presentar los conceptos en el tiempo. Por ejemplo, Semo (1998, p. 44) señala que el análisis histórico de la corrupción revela que los conceptos 'legalidad' y 'moralidad' cambian de época en época y de cultura en cultura y que las ideas sobre lo público y lo privado son tan relativas como ellos. En este sentido apunta que el Diccionario de autoridades de 1726 la corrupción es definida como: "Putrefacción, infección, contaminación y malicia de alguna cosa, por haberla dañado y podrido. Es del latino corrupto que significa lo mismo. Pero corrupto "metafóricamente se toma por el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; como corrupción de costumbres, de voces" ²⁶.

Si bien, en estos estudios encontramos elementos más del tipo descriptivo, es importante reconocer que éstos contribuyen a mejorar la comprensión del contexto social y cultural en el que se desarrolla la corrupción. Elementos que, sin lugar a dudas, son indispensables para un diseño mejor estructurado de políticas de combate a la corrupción.

En los años 1970's y 1980's resurgió un importante bastión moralista que proclamaba la necesidad de altos estándares éticos en las estructuras gubernamentales como la vía para erradicar la corrupción. Este nuevo bastión plantea incluso que la autorregulación ética es un requisito indispensable para el combate a la corrupción.

²⁶ Citado en Aridjis, Homero (2000, p.28 – A)

Los estudios más recientes emplean modelos provenientes de la teoría económica²⁷, como son: modelo del agente – principal, teoría de juegos y teoría de los costos de transacción, entre otras. Bajo este enfoque la corrupción es entendida como un crimen de cálculo que parte de un “ejercicio de maximización” de los que intervienen en el acto corrupto.

La utilización de modelos teóricos que retoman los supuestos teóricos de la economía permite modelar el comportamiento de los agentes en un caso particular de corrupción, el soborno, poniendo en relieve aspectos importantes para la elaboración de políticas públicas en materia de combate a la corrupción. Sin embargo, este enfoque deja de lado aspectos centrales acerca de cómo es entendida la corrupción.

Un modelo conceptual útil del NIE para analizar el soborno es el del agente – principal. Este modelo se caracteriza por la existencia de una autoridad o Principal, como el departamento de tránsito, que emplea a un agente, un oficial de tránsito, para cumplir una función (hacer cumplir las normas de tránsito y vialidad). El agente actúa en representación del departamento de tránsito al desempeñar sus funciones de hacer respetar la ley de Tránsito. Bajo la óptica del modelo de agente principal se supone que los actores son racionales. Por lo que, un agente será corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de ser corruptos superen los posibles costos. (Groenendijk, 1997)

El soborno es un acto en el que intervienen dos partes: el conductor que ha infringido la Ley y el agente de tránsito que está dispuesto a recibir un soborno. La valoración costo – beneficio de las

²⁷ Bajo esta etiqueta se clasifican varias corrientes teóricas que aplican el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional. El nuevo institucionalismo económico aporta a la microeconomía conceptos ajenos a la tradición neoclásica- por ejemplo, los conceptos de oportunismo y de racionalidad limitada (del Castillo, 1997). En el nuevo institucionalismo, a diferencia de la tradición neoclásica, se problematiza el intercambio sosteniendo que la transacción de bienes conlleva costos, y apunta hacia la relevancia causal de dichos costos para la configuración institucional de la economía. Sin embargo, a pesar de estas innovaciones, el nuevo institucionalismo económico continúa manteniendo los principios del individualismo y la racionalidad, no renuncia a la modelación matemática, y continúa adhiriéndose a los principios del equilibrio y la eficiencia en la modelación de la economía (del Castillo, 1996).

partes puede analizarse mediante la teoría de juegos. Analicemos la valoración del agente de tránsito, en la figura 1.1 se muestra un árbol de decisión simple para un agente que enfrenta una situación de soborno. Supongamos que el agente tiene dos opciones, ser corrupto (al acepta el soborno) o ser honesto (al rechazar el soborno). Si decide ser honesto obtiene una recompensa que es igual a la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral que le genera no ser una persona corrupta. Si decide aceptar el soborno, recibe el monto económico del soborno más su sueldo regular. Sin embargo, debe enfrentar el costo moral de ser corrupto²⁸.

Si el agente decide ser corrupto, podría suceder algo más: podría ser sorprendido y sancionado. Por lo que el agente deberá tomar en consideración la posibilidad de que esto suceda al momento de tomar su decisión. La sanción podría incluir la pérdida de su empleo y su salario, una sanción de tipo penal, la deshonra social, etc. Por lo tanto la decisión del agente será “si no soy corrupto, obtendré mi salario y la satisfacción moral de ser una persona honesta. Si soy corrupto, obtendré el dinero del soborno pero pagaré un costo moral. También existe la posibilidad de que sea descubierta y sancionada. Por lo tanto, seré corrupto si el soborno menos el costo moral, menos el riesgo (la probabilidad de ser sorprendido y sancionado) multiplicado por la sanción de ser corrupto es mayor que mi sueldo más la satisfacción que obtengo por ser honesto. Es decir, seré corrupto si el beneficio neto de ser corrupto es mayor al beneficio neto de no serlo”.

Sin embargo, hay un elemento que frecuentemente es descuidado en estos estudios. Cuando los individuos calculan el beneficio esperado y el costo probable de incidir en un acto corrupto, el individuo [sea sobornador o sobornado] tiene como punto de partida los “hechos” que él percibe en

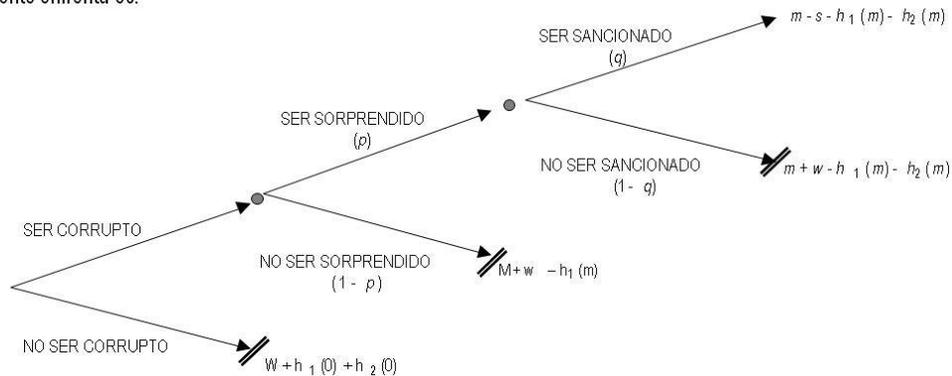
²⁸ El costo moral dependerá de las norma éticas personales del agente, de lo que sus colegas y sus compañeros hacen, de la magnitud del soborno que va a obtener y del grado de desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Así pues, para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser corrupto puede aproximarse a cero.

la sociedad. Es decir, un servidor público toma la decisión de aceptar o no un soborno partiendo de su percepción sobre la probabilidad de ser sancionado por cometer este acto.

Figura 2.1

Árbol de decisión simple para un agente que enfrenta una situación de soborno

Sea w el salario del agente; el soborno o cuota ilegal pagada por el cliente; s la multa por el delito del cliente; h_1 el costo moral individual por ser corrupto; b_2 el costo moral colectivo por la conducta corrupta del funcionario público. Por otro lado, p es la probabilidad de que el agente sea sorprendido, q la probabilidad de ser sancionado de acuerdo con s , entonces el árbol de decisión que el agente enfrenta es:



La utilidad esperada del agente por ser corrupto es:

$$E(B) = (pq)[m - s - b_1(m)] + (p)(1 - p)[m + w - b_1(m) - b_2(m)] + (1 - p)[m + w - b_1(m)]$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupto, esto significa que $m + b_1(0) + b_2(0)$, ella aceptará el soborno es importante mencionar que si el agente decide no aceptar ninguna gratificación ilegal, es decir $m = 0$, entonces $b_1(0)$ representa la satisfacción personal por haber sido honesta, mientras que $b_2(0)$ representa su reconocimiento social por haber sido recta.

Fuente: Arturo del Castillo, 2001-a, p. 281.

Dentro de las organizaciones la posibilidad de ser sancionado no se limita a un asunto de normas escritas. La posibilidad formal de recibir sanciones por aceptar un soborno existen. Sin embargo, en las organizaciones públicas se encuentran presentes también reglas informales, como la complicidad, que permiten eludir o violar las reglas formales sin recibir la sanción.

Al poner énfasis en los aspectos formales del diseño institucional y en cómo estos afectan la propensión de sus miembros a incidir en actos corruptos, deja de lado aspectos relacionados al sistema informal dentro de la organización.

De acuerdo a la perspectiva teórica de análisis bajo la cual es analizado este fenómeno, es posible identificar cuatro grandes categorías, entre las que se encuentran: legal, de Interés público, socio-cultural y de mercado. En el siguiente cuadro se presenta una categorización de las publicaciones realizada por el Mtro. Arturo del Castillo (2002-a).

Cuadro 2.1
Perspectiva de análisis y dominio en el campo

Perspectiva	No. de Referencias	No empírico		Empírica Cualitativa		Empírica Cuantitativa	
		No.	% del total	No.	% del total	No.	% del total
Interés público	13	8	6	0	0	5	4
Legal	47	28	21	5	4	14	11
Socio-Cultural	24	18	14	0	0	6	4
Mercado	48	29	22	17	13	2	1
Total	132	83	63	22	17	27	20

Fuente: Del Castillo (2002-a, p.9)

Como es posible observar en el cuadro 1, el estudio de la corrupción ha estado dominado por un enfoque económico, el cual considera como unidad de análisis fundamental al individuo.

A pesar de las limitaciones que enfrentan los análisis economicistas, gracias a los modelos surgidos desde esta perspectiva, ha sido posible identificar los incentivos que inhiben o promueven comportamientos considerados como corruptos y esto ha permitido desarrollar los modelos de combate a la corrupción impulsados por los organismos internacionales parten de esta perspectiva.

2.4 La medición de la corrupción.

Como se ha expuesto hasta este punto, existen diversos tipos de corrupción y ésta puede ser analizada desde múltiples perspectivas, dada la complejidad que caracteriza este fenómeno. Una de estas vertientes se ha avocado al desarrollo de diversas metodologías para medir los niveles de

corrupción en los países, ya sea a través de percepciones de su existencia o de experiencias, o para calificar en qué medida un país cuenta con instituciones habilitadas para combatirla²⁹.

A pesar de los problemas metodológicos que entraña la medición de la corrupción por ser una actividad que se desarrolla con discreción³⁰ y en la clandestinidad, y de los cuestionamientos que han recibido los estudios³¹ que a continuación se presentan en esta sección, se considera que éstos ofrecen datos relevantes sobre el estado y evolución de la corrupción en nuestro país.

Índice de Integridad Pública³².

El Índice de Integridad Pública se basa en una serie de 80 indicadores que valoran varias medidas anticorrupción que la literatura especializada y la propia experiencia sugiere que son universalmente aplicables. Esencialmente, el Índice de Integridad Pública mide tres cosas: La existencia de mecanismos, incluyendo leyes e instituciones, que promuevan la rendición de cuentas y limiten la corrupción; La efectividad de estos mecanismos y; el acceso que los ciudadanos tienen a la información pública para mantener la rendición de cuentas de su gobierno. En este estudio México obtuvo una calificación de 72 sobre 100 en 2008, y en 2004 obtuvo 75.

Índice de pagadores de pagadores de soborno³³.

²⁹ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2006) "Measuring corruption: myths and realities", Banco Mundial y Kaufmann, Daniel A. Kraay y M. Mastruzzi (2006) 'Measuring Governance Using Perceptions Data' en Susan Rose-Ackerman, ed., International Handbook on the Economics of Corruption, Cheltenham: Edward Elgar

³⁰ Utilizo el término discreción más que el de secrecía, pues como Michael Reisman (1981)³⁰, apunta la palabra secreto puede emplearse para indicar serios esfuerzos por esconder a otros unas costumbres consideradas erróneas e incluso sancionables, mientras que la discreción se refiere a la ocultación de costumbres que, aún cuando discrepan del sistema mítico, se sabe que se practican ampliamente y casi nunca se sancionan. El sistema mítico para Reisman se constituye por cuatro referencias importantes: implica normas de comportamiento para sus habitantes; es un instrumento clave de cohesión social; es una referencia para la definición de normatividades de las lealtades de las personas; es el patrón de referencia para juzgarlo bueno y lo malo.

³¹ Para un análisis detallado sobre los principales problemas que presentan los índices de corrupción basados en percepciones, particularmente el IPC de Transparencia Internacional, véase Del Castillo (2003)

³² Para su consulta, véase <http://www.publicintegrity.org/ga/> y <http://www.cieconsulting.com>

³³ Para su consulta, véase http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/bpi_2008

Incluye a 22 de los países más ricos y económicamente dominantes del mundo. Se basa en las observaciones de 26 países desarrollados y países en desarrollo, seleccionadas en el tamaño de sus importaciones y los flujos de inversión extranjera directa. Las puntuaciones van de 0 a 10. La calificación más alta la tienen Bélgica y Canadá con 8.8, México ocupa el lugar 20 con una calificación de 6.6. Este estudio muestra que una serie de empresas de los principales países exportadores aún utilizan el soborno para ganar negocios en el extranjero. El 32% de los encuestados declaró haber pagado sobornos a políticos, el 32% ha pagado sobornos a servidores públicos de niveles operativos para agilizar trámites y 38% declaró haber utilizado relaciones personales y familiares para obtener contratos públicos.

Índice de Percepción de la Corrupción 2008

El índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC), es quizá el índice más publicitado, en él se clasifica a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. Se basa en los resultados de encuestas llevadas a cabo por diversas instituciones, así como entrevistas a analistas y expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas sobre los niveles de corrupción presentes en cada país.

Cuadro 2.2
Evolución de los resultados obtenidos por México en el IPC de TI

Año	Calificación	Lugar ocupado	Calificación máxima	Calificación mínima
2009	3.3	89/180	9.4	1.1
2008	3.6	72/180	9.3	1.0
2007	3.5	72/180	9.4	1.4
2006	3.3	70/163	9.4	1.9
2005	3.5	65/159	9.5	1.7
2004	3.6	64/146	9.5	1.5
2003	3.6	64/133	9.5	1.3
2002	3.6	57/102	9.5	1.2
2001	3.7	51/91	9.5	0.4

Fuente: elaborado con base en la información publicada en <http://www.transparency.org>

El IPC considera la corrupción en el sector público, y define la corrupción como el abuso de cargos públicos para beneficio privado. Las encuestas utilizadas para calcular el IPC contienen preguntas relacionadas con el mal uso del poder público para beneficio propio, por ejemplo, sobornos aceptados por funcionarios públicos en contrataciones públicas. Las fuentes no distinguen entre corrupción política y administrativa, o entre actos de corrupción menores y significativos.

Governance Matters VII³⁴.

Este estudio del Instituto del Banco Mundial presenta un conjunto de indicadores de gobernabilidad para 212 países, de 1996 a 2007. Dichos indicadores están agrupados en seis componentes de buena gobernabilidad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; estado de derecho, y control de la corrupción. Este índice no mide propiamente la corrupción en un país, sino las condiciones institucionales requeridas para combatirla.

Cuadro 2.3
Calificaciones obtenidas por México en 2008

Indicador de gobernanza	Calificación (0-100)	Promedio regional
Libertad de expresión y rendición de cuentas	50.5	52.1
Estabilidad Política	24.4	35
Efectividad de gobierno	61.1	44.8
Calidad del marco regulatorio	65.2	48.3
Estado de derecho	29.7	33.1
Control de la corrupción	49.8	44.1

Fuente: Banco Mundial <http://info.worldbank.org>

Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008³⁵

³⁴ Para consulta véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GovernanceMattersVII.pdf>

³⁵ Para ver el documento en el que se presentan los resultados del estudio consultar http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/libreria/mexico/en_fraude_2008.pdf

La Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008 tiene como objetivo conocer la incidencia y el impacto que tienen el fraude y la corrupción en el sector privado en México, a través de una encuesta aplicada a 235 directivos de empresas que operan en México y que han registrado ingresos anuales de más de 200 millones y hasta 5,000 millones de pesos (aproximadamente 455 millones de dólares americanos). Las empresas que participaron en este estudio representan diversos sectores e industrias.

En cuanto a la corrupción se revela que el 44% de las empresas que operan en México ha reconocido haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos, en promedio las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos y que el nivel de gobierno donde más incidencia existe de este tipo de pagos extraoficiales es el municipal. 6 de cada 10 de los encuestados consideraron que los pagos extraoficiales a servidores públicos tienen un impacto significativo en sus proyecciones de inversión en México.

Entre las causas por las cuales se pagan sobornos, los entrevistados indicaron las siguientes: el 43 % señaló que fue para agilizar trámites, el 32 % para obtener licencias y/o permisos, el 21 % para impedir abusos de autoridad, el 16 % para ganar contratos, el 11 % para participar en licitaciones.

Los directivos encuestados consideraron que las circunstancias de no pagar sobornos son las siguientes: el 47 % trámites más lentos, 27 % es la imposición de de multas injustificadas, el 21 % la pérdida de contratos, el 21 % el aumento de costos de operación y el 7% la falta de vigilancia de sus instalaciones.

Es un índice realizado por Transparencia Mexicana con el objetivo de medir las experiencias y percepciones que tiene la ciudadanía mexicana en materia de corrupción. Se distingue por evaluar el pago de sobornos o “mordidas” en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. En este índice la corrupción es medida por el número de veces en que el ciudadano tuvo que pagar una compensación extra, denominada como mordida, para que se le otorgara el servicio público.

Se selecciona una muestra estrictamente probabilística de 14,836 hogares a nivel nacional, el tamaño de la muestra por entidad federativa es suficiente para desagregar resultados a nivel de entidad federativa (entre 237 y 501 cuestionarios).

En 2007, se reportaron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. El costo promedio de las “mordidas” fue de \$138, 22 % menos que en 2005 costaron \$177. Sin embargo, de acuerdo a este estudio en 2007, se pagaron más de 27 mil millones de pesos de “mordidas” por los hogares, en comparación con los 19 mil millones de pesos en 2005.

Los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso al pago de “mordidas”, mientras que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso.

Este índice se obtiene con la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{INCBG}_{\text{sg}} = \frac{\text{Número de veces en las que se dio mordida en los 38 servicios}}{\text{Número total de veces en que se utilizaron los 38 servicios}} \times 100$$

Cuadro 2.4
Índice de Corrupción y Buen Gobierno
Posición por entidad federativa en 2007

Entidad Federativa	ICBG por año			
	2001	2003	2005	2007
1 Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
2 Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7
3 Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1
4 Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2
5 Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7
6 Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8
7 Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9
8 Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0
8 Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0
10 Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4
11 Durango	8.9	12.6	11.1	6.5
12 San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
13 Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0
14 Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1
14 Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1
16 Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2
NACIONAL	10.6	8.5	10.1	10.0

Entidad Federativa	ICBG por año			
	2001	2003	2005	2007
17 Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3
18 Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0
19 Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1
20 Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4
21 Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7
22 Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8
22 Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8
24 Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9
25 Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2
26 Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7
26 Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
28 Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8
29 Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0
30 Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
31 Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
32 Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana, resultados nacionales por entidad federativa 2007

Este incremento en el monto de sobornos se refleja en un incremento de que la percepción de la corrupción es cada vez mayor, ante la pregunta ¿actualmente la corrupción en nuestro país es mayor, igual o menor? Los resultados son presentados en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.5
Percepción de la corrupción en México

Año	Porcentaje de encuestados que creen que la corrupción es		
	Mayor	Igual	Menor
Nacional 2001	35.4	44.0	20.6
Nacional 2003	33.9	47.2	18.9
Nacional 2005	39.8	42.7	15.8
Nacional 2007	41.5	42.5	14.1

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana, Resultados nacionales por entidad federativa 2007

Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas³⁶

Las empresas Gaussc y Redes levantaron en 2006 una encuesta nacional para medir la actitud de los ciudadanos respecto de la corrupción y evaluar el impacto de las campañas encaminadas a

³⁶ <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/12.pdf>

combatir este grave problema. La encuesta se realizó con dos levantamientos de 1,200 casos en vivienda, representativos de la población mayor de 18 años, según el Censo del INEGI 2000. En esta encuesta se revela que el 13 % de la población considera que la corrupción es uno de los problemas más graves del país. La corrupción se considera como algo negativo en la sociedad; se relaciona con ilegalidad y con una falta de ética en la ciudadanía. Sin embargo, se percibe que la corrupción no ha sido erradicada, y que difícilmente desaparecerá, ya que todos participamos en ella.

El 66% de los encuestados consideran que forma parte de la corrupción o tienen alguna corresponsabilidad. El 34% de las personas considera que es necesario denunciar para combatir la corrupción, sin embargo, sólo el 2.4% señaló que cuando ha visto a otro ciudadano dar mordida lo ha denunciado, el 54% indicó que no realizó acción alguna. Los encuestados consideraron que existen menos denuncias por miedo a represalias, porque el sistema es así. De hecho el 40% considera que la corrupción es necesaria para agilizar trámites.

Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 200537

Esta encuesta fue desarrollada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, entre los meses de abril y mayo. El objetivo fue captar la percepción de los empresarios mexicanos sobre los obstáculos que limitan su desarrollo; la honestidad de las instituciones gubernamentales; la transparencia en la prestación de servicios públicos en los tres niveles de gobierno; su calidad; y la incidencia de prácticas de corrupción.

En esta investigación se define a la corrupción como "la transacción clandestina entre un funcionario público y un actor de la sociedad civil o del sector privado en la que ambos actúan en contrariedad a

³⁷ Para una presentación del resumen de este trabajo consultar <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/mediciones/nacionales/encuestasobregobernabilidad/Prensa3edge170805.pdf>

las responsabilidades formales adquiridas y que involucra un intercambio económico impropio en dinero o en especie". Esta corrupción puede ser de dos tipos: A) "La Captura del Estado" que se define como los pagos extraoficiales realizados por el sector privado a legisladores, políticos o funcionarios del Ejecutivo con el fin de influir en la definición de leyes, políticas y regulaciones, para favorecer sus intereses. B) "La Corrupción Burocrática-Administrativa", que son los pagos extraoficiales de las empresas y personas a funcionarios públicos con el fin de adquirir, ilegalmente, beneficios públicos, contratos, concesiones, decisiones judiciales, ahorro en tiempo, preferencias de pago, celeridad en trámites y otros.

Esta encuesta realizada a directivos de empresas reveló en el 2005, que un 20% de las empresas entrevistadas reconoció que realiza pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones, para favorecer sus intereses. Según lo reportado, estas empresas gastan anualmente en promedio 6% de sus ingresos en esta actividad.

Por lo que respecta a la corrupción burocrática- administrativa, se indica que el 13% de las empresas reconocieron realizar pagos extraoficiales para influir a funcionarios públicos a nivel federal y desde su perspectiva, las empresas gastan anualmente un promedio de 6% de sus ingresos; el 10% reconocieron que realizan pagos extraoficiales para influir a funcionarios públicos a nivel estatal y que las empresas gastan anualmente el 5% de sus ingresos; el 11% de las empresas reconocieron que realizan pagos extraoficiales para influir a funcionarios públicos a nivel municipal y consideran que en este tipo de pagos gastan anualmente un promedio de 6% de sus ingresos. En una en una escala de 1 a 7 a continuación se presentan los resultados por entidad federativa.

Cuadro 2.6
Calificaciones obtenidas por entidad federativa
Índice de corrupción, 2005

Lugar	Estado	Índice	Lugar	Estado	Índice
-------	--------	--------	-------	--------	--------

1	Guerrero	2.58	17	Tamaulipas	1.78
2	Baja California	2.19	18	Sinaloa	1.77
3	Distrito Federal	2.09	19	Chiapas	1.75
4	Nayarit	2.08	20	Quintana Roo	1.74
5	Estado de México	2.05	21	Michoacán	1.72
6	Morelos	2.03	22	Chihuahua	1.72
7	Tabasco	2.02	23	Zacatecas	1.72
8	Jalisco	1.96	24	Puebla	1.69
9	Oaxaca	1.95	25	Aguascalientes	1.62
10	Hidalgo	1.90	26	Durango	1.60
11	Veracruz	1.85	27	Yucatán	1.58
12	Nuevo León	1.85	28	Tlaxcala	1.55
13	Coahuila	1.82	29	Sonora	1.52
14	Querétaro	1.81	30	Baja California Sur	1.43
15	Guanajuato	1.79	31	Colima	1.39
16	San Luis Potosí	1.79	32	Campeche	1.33
Promedio Nacional		1.88			

Fuente: Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005

Además de las investigaciones específicas sobre corrupción ya señaladas, también se han realizado los siguientes estudios en materia de transparencia: la Evaluación de Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2007³⁸, por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo, A.C.; la Métrica de la Transparencia en México 2007, realizado por el mismo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Centro de Investigación y Docencia Económicas³⁹ y el Estudio sobre la Cultura de los Servidores Públicos alrededor de los temas de Transparencia y Acceso a la Información 2007, la Encuesta sobre el Costo de la Regulación para las Empresas en México 2007, realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y el Índice de Transparencia Presupuestaria 2007 implementado por FUNDAR.

³⁸ Para su consulta véase http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/indices_encuestas_y_estudios#07

³⁹ Para su consulta véase <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica>

2.5 Evolución de las perspectivas de combate a la corrupción.

Por otra parte, en la historia de las reformas anticorrupción en el sector público es posible distinguir cuatro visiones: Anti patronazgo, progresiva, administración científica y panóptica. Las primeras tres pertenecen a las corrientes de la administración pública mientras la cuarta se desvía un poco de ella.

La primera visión, de Antipatronazgo, se centra en el ataque a los sistemas de renovación en cascada o Spoil systems. Los reformadores consideran que al reemplazar los sistemas de renovación en cascada con oficiales electos y servidores públicos de moralidad ejemplar la democracia se revitaliza. Esta revitalización se busca a través de la implementación del servicio civil de carrera, caracterizado por la neutralidad política, el reclutamiento y el sistema de ascensos con base en el merito, entrenamiento especializado y exámenes competitivos, estándares de promoción, disciplina, niveles salariales y retiros.

La visión progresiva, consideró que para erradicar la corrupción era necesario reformar el sistema político. Se considero el control de la como una condición precedente a la eficiencia de gobierno y la rendición de cuentas democrática. Parte importante de la corrupción se atribuye a los partidos políticos. Por ese motivo algunos autores como Woodrow Wilson (1887) consideraban necesaria la adopción de una administración separada de los partidos políticos.

Desde la perspectiva de la administración científica se considera que el control de la corrupción es una meta importante de la administración pública. En esta corriente la corrupción en agencias complejas no puede ser controlada por medios informales y normas profesionales es vista como un problema de diseño estructural de las organizaciones, antes que como un problema de ética o política. Los oficiales no son corruptos porque sean inmorales sino por la propia maquinaria de gobierno. Es precisamente en la administración científica cuando se le agrega una dimensión organizacional al estudio de la corrupción. Fue en la administración científica cuando se incluyeron

sus principios en la administración pública al implementar la perfección de jerarquías, nuevas técnicas de auditoría y contabilidad, el control externo, entre otras (Goodnow, 1905 Gulick, 1937).

Desde los 70's la visión panóptica dominó el control de la corrupción. Esta visión asume que los oficiales pueden sucumbir ante oportunidades corruptas, y abogan por el entendimiento comprensivo sobre vivencias, investigación y estrategias focalizadas.

Gracias al estudio de diversas prácticas exitosas en el combate a la corrupción en diversos países (Satyanand, 2000; Eigen, y Sötje, 1993; Huther y Shah, 2000; Kisubi, 1999; Speville, 1999; Klitgaard, Maclean y Parris, 2000) y a las contribuciones hechas por los académicos y estudiosos en el tema. Los organismos internacionales fomentan actualmente el diseño de estrategias en múltiples direcciones con la finalidad de abatir este problema. De manera esquemática la figura 1 muestra las vertientes que abarcan estas propuestas integrales.

En México, al igual que en otros países, se han emprendido acciones en estas cinco direcciones. Se han tomado medidas de simplificación administrativa, hasta cambios estructurales en la contratación del personal, en el ámbito federal, se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, como instancia de coordinación de esfuerzos en la materia⁴⁰. Sin embargo, de acuerdo a las mediciones realizadas por organizaciones civiles y organismos internacionales, cuyos resultados fueron presentados en la sección anterior pareciera que no se ha avanzado significativamente en el combate a la corrupción.

Figura 2.2
Estrategia múltiple para combatir la corrupción

⁴⁰ Para mayor referencia del trabajo desarrollado por esta comisión, véase <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/>



Fuente: Tomado de "Anticorruption in transitions, A Contribution to the Policy Debate", p. XXII.

Aunque existe una amplia gama de fuentes teóricas que han nutrido el estudio de la corrupción y de las importantes contribuciones que cada disciplina han hecho para lograr una mejor comprensión de este fenómeno, es posible observar poca participación de los estudios organizacionales.

2.6 Los estudios organizacionales y el estudio de la corrupción

Gracias a los estudios elaborados por múltiples académicos, desde diferentes perspectivas, hoy, sociedad y gobernantes están más conscientes de que la corrupción guarda una estrecha relación con la calidad de la gobernanza de un país (Kaufmann, 2006) y de que tiene un efecto negativo sobre el desarrollo (Aidt, Dutta y Sena, 2008) y el crecimiento del Producto Interno Bruto (Abed y Davoodi 2000; Lambsdorff, 2002), de que reduce la calidad de la educación (Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000; Heyneman, 2004), de la infraestructura pública (Tanzi and Davoodi 1997) y de los

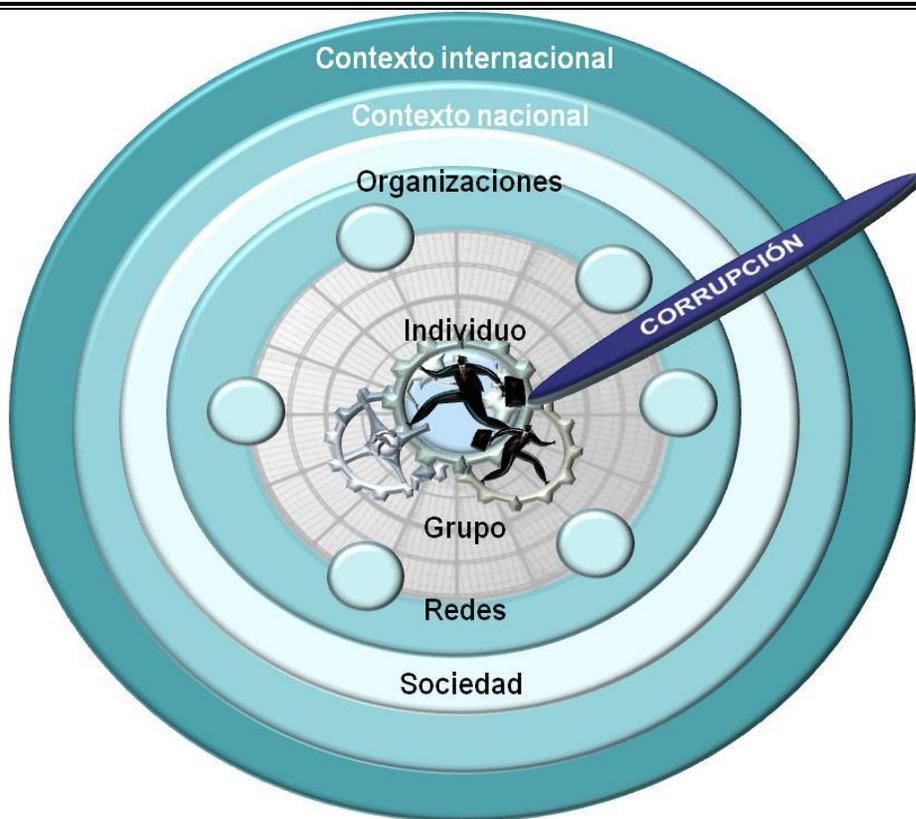
servicios de salud (Tomaszewska and Shah, 2000, Reich, 2002; Afsana, 2004; Ibrahim y Majoor, 2002), el desempeño de los sistemas e impartición de justicia (Marjit y Shi, 1998) de los sistemas policiales (McCormack, 1996) y también reduce la efectividad de los subsidios, programas de apoyo y combate a la pobreza (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 1998).

Además, se ha constatado que la corrupción genera Injusticia, ineficiencia, desconfianza en el gobierno, desperdicio de recursos públicos, inestabilidad política, medidas represivas, impacto reducido de las políticas públicas (McMullan, 1961). Aunque algunos autores como Nye (1967) menciona que ciertos tipos de corrupción, sin especificar cuáles, a ciertos niveles puede ser benéfica para: promover el desarrollo económico, al agilizar los trámites necesarios para realizar inversión.

Los múltiples estudios dan muestra de que la corrupción está caracterizada por ser multifacética y multidimensional (Aidt, 2003; Boehm y Lambsdorff, 2009), de naturaleza compleja (Batty & Torrens, 2005; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1999) que requiere ser analizado desde una perspectiva multidisciplinaria (Jain, 2001).

Esta complejidad inherente a la corrupción es uno de los elementos más importantes que dificulta el diseño de un modelo único para combatirla (Aidt, 2003). Es en esta característica donde los estudios organizacionales encuentran un fértil campo de desarrollo. Pues gracias a la diversidad de disciplinas que contribuyen al enriquecimiento de los estudios organizacionales es posible advertir de mejor manera la complejidad que caracteriza a este fenómeno y que ha sido ampliamente reconocida por los académicos.

Figura 2.3
Niveles de análisis en el estudio de la corrupción



Fuente: Elaboración de la autora

Estudiar la corrupción desde la perspectiva de los estudios organizacionales implica asumir, por una parte, que los individuos no actúan de manera aislada, sino que éstos operan dentro de organizaciones, las cuales están constituidas por seres humanos con intereses particulares que requieren ser conciliados con los intereses institucionales (McMullan, 1961); y por otra parte, que estas instituciones, a su vez, funcionan dentro de un contexto cultural e histórico, en donde sus integrantes interpretan las normas conforme a criterios subjetivos y con referencia en valores y normas consideradas como correctas por su entorno, relacional, organizacional y social, como se esquematiza en la figura 1.3.

Sin embargo, al revisar la literatura existente en el tema, se observa que es necesaria una mayor participación de los estudios organizacionales y de las teorías de la administración pública. La integración de estos enfoques permitiría entender el contexto organizacional en el que la corrupción

tiene lugar e identificar la forma en la que los elementos del proceso de toma de decisiones, de la cultura organizacional, del tipo de relaciones de poder afectan la propensión de los individuos a incidir en actos corruptos en las organizaciones gubernamentales de nuestro país.

Estudiar la corrupción desde la perspectiva de los estudios organizacionales permitirá: examinar la acción individual dentro del contexto de las organizaciones formales e informales; analizar los efectos del contexto social y cultural sobre el comportamiento de las organizaciones y; emplear teorías y modelos conceptuales específicos para lograr un mejor entendimiento de los fenómenos organizacionales asociados a la corrupción.

De esta forma sería posible mejorar la comprensión acerca de la manera en la cual el sistema de relaciones interpersonales al interior de las organizaciones y, de manera específica dentro de los grupos o subgrupos, afectan el comportamiento de los actores, incluso, sería posible analizar de manera particular cuáles son los mecanismos de comunicación y de transmisión de información estratégica para la configuración del entramado social que sustenta la corrupción (Aven, 2009).

Al lograr una mayor comprensión de las características de las organizaciones en las cuales se pretende implementar las medidas recomendadas por los organismos internacionales para combatir la corrupción, será posible identificar elementos que faciliten la transferencia de modelos⁴¹ en contextos organizacionales con características en común y así contribuir al incremento de la inmunidad organizacional ante la corrupción.

⁴¹ La transferencia de modelos es un proceso antiguo que consta de un intercambio de conocimientos, prácticas y técnicas respecto a la forma de solucionar cierto tipo de problemas. La transferencia se da cuando una organización adopta prácticas desarrolladas en otras organizaciones que ya han sido identificadas como exitosas, como mecanismo para reducir la incertidumbre y la complejidad del entorno. Generalmente, las organizaciones transfieren prácticas que disfrutaban de cierta legitimidad social, y que por el éxito demostrado en la organización de origen, tienden a percibirse como arquetipos. (Montaño, 2000; Dolowitz, Greenwold y Marsh, 1999).

Aunque hablar de la aplicación de teorías de los estudios organizacionales es, por decir lo menos, ambiguo pues desde sus antecedentes, en la administración científica, hasta la etapa postmodernista, los estudios organizacionales se han caracterizado por la proliferación de distintas escuelas de pensamiento, formas de concebir a la organización, empleo de diversas metodologías y diferentes posicionamientos ante la racionalidad, conocimiento empírico y lenguaje como representación⁴², entre otros aspectos.

Así, al estudiar la corrupción desde la perspectiva de los estudios organizacionales se pueden aplicar diversos lentes. Por ejemplo desde la teoría de la burocracia podría analizarse como una patología organizacional que debería ser eliminada.

También se puede analizar desde un enfoque funcionalista el cual analiza la corrupción como una especie de “aceite” que lubrica las transacciones de una sociedad, que surge como respuesta a la sobre regulación y a los altos costos de transacción para hacer negocios y cumplir con las leyes, se entiende como protección del ciudadano contra un estado que se convierte en su enemigo, porque impone controles, altos costos y trabas burocráticas.

⁴² Los estudios de la organización que parten de un enfoque modernista se sustentan sobre tres supuestos centrales, enraizados en la creencia de que hay una realidad objetiva que no está sujeta a discusión: el primero de ellos es el de actor racional, se supone que mediante un comportamiento racional instrumental los individuos maximizan su función de utilidad; el segundo supuesto es la importancia del método empírico, en este caso se enfatiza el poder de la observación individual. Este supuesto está enraizado en la creencia de que existe una realidad organizacional concreta, un mundo objetivo, capaz de ser estudiado mediante el método empírico, a través del uso de herramientas estadísticas; el tercer supuesto es la creencia de que el lenguaje es capaz de representar el mundo real. A diferencia de los enfoques modernistas, los enfoques postmodernos parten del supuesto de que la racionalidad es comunal, lo racional es una invención cultural, es decir, lo que es o no racional es definido por los grupos y subgrupos sociales en particular; asimismo, se pasa del empiricismo al constructivismo, es decir, en los enfoques postmodernistas se considera que el los investigadores logran captar solamente una parte del proceso sociocultural, el cual es representado conforme a la visión particular del investigador contribuyendo a la construcción del mundo social; Finalmente, el lenguaje es considerado, más que como una representación del mundo, como una forma de construcción del mundo. Gergen y Thatchenkery (1996).

Desde este enfoque la corrupción o por lo menos cierto grado de ella, sería considerada "conveniente" y funcional para el crecimiento económico, así lo argumentaron en su momento algunos autores como Leys (195) y Huntington (1968).

Leys (1965) argumentaba en los años cuarenta que (la corrupción) puede tener efectos benéficos, como el acceso no violento a los asuntos gubernamentales cuando los canales políticos están bloqueados, o la reducción de tensiones entre el servidor público y el político por medio de los vínculos desarrollados en la cadena de intereses comunes.

También es posible analizar el lenguaje, los símbolos, signos, metáforas, historias y narrativas, desde una aproximación del estudio del discurso organizacional el cual involucra un análisis de historias y narrativas, no como evidencia formal, sino como un conjunto de historias entrelazadas que carecen de un consenso colectivo (Boje, 2001:9) que permiten poner en evidencia la indeterminación organizacional de las experiencias y la construcción de la realidad (Ledema, 2003).

El análisis del discurso organizacional encuentra fundamentos importantes en disciplinas como la sociolingüística y el análisis del discurso (Ledema y Wodak, 1999). Los cuales involucran el análisis de conversaciones, documentos escritos, así como tipos visuales de mecanismos de construcción de significados (como diseños). Se retoman elementos legales, organizacionales estructurales que orientan a los integrantes de la organización a expresarse en un sentido u otro. La relevancia del análisis del discurso organizacional radica en que se retoma la importancia de individuo y de las experiencias personales (Ledema, 2003). Elementos muy importantes para lograr una mayor comprensión de los elementos informales existentes en las organizaciones.

Como ya se indicó anteriormente la corrupción y en particular el soborno es un fenómeno que no se da en el vacío, en él intervienen individuos que coexisten en organizaciones o instituciones, por lo cual para lograr una mejor comprensión de este fenómeno se parte de un enfoque institucional.

La utilidad práctica de los conceptos institucionales radica en que permiten analizar la relación existente entre los individuos y las organizaciones, los individuos y el grupo, y los individuos y la sociedad. Aunque dentro del enfoque institucional es posible encontrar múltiples definiciones de lo que es una institución, aunque en este trabajo se entiende por institución la presencia de reglas compartidas por un conjunto de individuos, las cuales tienen un efecto vinculante y estructurante sobre ellos (Jepperson, 1991).

Aunque existe un consenso relativo en considerar las instituciones como sistema de reglas compartidas, hay opiniones divergentes en cuanto a la metodología y en los niveles de análisis que deben ser considerados en su estudio, pues al hablar de nuevo institucionalismo, no se refiere a un cuerpo de pensamiento homogéneo⁴³. A pesar de la intervención de distintas disciplinas es posible señalar que estos enfoques parten de un objetivo común: explicar cómo el marco institucional en el que se desenvuelven los individuos afecta las decisiones de éstos.

En la presente investigación se propone analizar la corrupción desde una perspectiva nuevo institucionalista a partir de un modelo analítico que se denominó "Krasner – Scott"⁴⁴, expuesto en el

⁴³ Para una clasificación más precisa de las corrientes que integran el nuevo institucionalismo véase Vergara (1993) y Hall y Taylor (1994) y Del Castillo (1996). En Vergara (1993) el autor propone un mapeo inicial de las corrientes que integran "el nuevo institucionalismo". Partiendo de una clasificación disciplinaria tradicional, este autor establece distinciones entre el nuevo institucionalismo económico, sociológico y político. En este trabajo, el autor arguye que la diferencia más importante entre las distintas corrientes del nuevo institucionalismo consiste en la concepción de utilidad y los alcances del concepto de racionalidad como fuente explicativa del comportamiento de los individuos. Por otra parte, Hall y Taylor (1994) proponen cuatro subdivisiones: el histórico comparativo, el racionalista. El económico y el sociológico.

⁴⁴ Este modelo es desarrollado a partir de las ideas expuestas por del Castillo (2003-a) quien retoma los trabajos de Krasner (1988) y Scott (1995) fusionando las propuestas de análisis institucional de estos dos autores para elaborar así

capítulo anterior. Este modelo retoma elementos de las propuestas de análisis nuevo institucionalista de estos dos autores y posibilita la integración de elementos de carácter regulativo, normativo y cognitivo en el análisis de este fenómeno de naturaleza compleja y multifacética como es el soborno.

Mediante la aplicación del modelo “Krasner – Scott” será posible comprender e identificar algunos los mecanismos de regulación formal e informal de las estructuras administrativas de las organizaciones mexicanas, que orientan a los servidores públicos a incurrir en actos considerados como corruptos o bien a mantener un comportamiento dentro de estándares éticos.

2.7 Consideraciones preliminares.

Grosso modo, hoy sabemos que la corrupción se reduce al limitar el monopolio del poder, clarificar las funciones y limitar la discrecionalidad de los servidores públicos, simplificar los trámites administrativos y promover la rendición de cuentas; que es indispensable aumentar los costos de ser corruptos mediante el establecimiento de sanciones rápidas y expeditas, así como aumentar el beneficio de ser honesto mediante salarios justos, prestaciones y reconocimientos que incentiven un comportamiento honesto. También sabemos que la colaboración de los ciudadanos en la tarea de prevención es indispensable para coadyuvar a un mejor desempeño de los órganos de control y fiscalización, mediante la creación de diferentes mecanismos para recibir información acerca de actos corruptos.

En este estudio se reconoce que la corrupción no es una simple irregularidad y si no un fenómeno complejo en el que intervienen múltiples elementos de diversa naturaleza y que no se restringe a un solo tipo de prácticas, sino que involucra formas diversas. Por lo cual requiere una aproximación sistémica para resolverlo.

este modelo analítico bidimensional. Para ver una propuesta más elaborada del modelo véase Del Castillo y Montes (2003)

Es importante reconocer que múltiples enfoques se han aplicado al estudio de este fenómeno, sin embargo, es claro que aún queda un vasto camino por recorrer, especialmente en la comprensión de la corrupción en México.

La aplicación de modelos, enfoques y teorías provenientes de los estudios organizacionales permitirá, entre otras cosas, identificar elementos para el desarrollo de estrategias que incrementen la posibilidad de las estrategias de combate a la corrupción.

Como señala, la corrupción se presenta en múltiples formas, aunque es posible distinguir a la corrupción administrativa, burocrática o pequeña, gran corrupción, captura del estado, o patronazgo/paternalismo (Anwar Shah, 2006).

Para los fines de este trabajo se analizará la corrupción presentada en el sector público, particularmente, lo que es conocido como “pequeña corrupción” o “corrupción de ventanilla” en el ámbito municipal. Entendiéndose como corrupción el intercambio de bienes, dinero o capacidades decisorias a cambio de la obtención de beneficios privados. Es decir, la corrupción se definirá como cualquier acto que involucre el intercambio bienes o recursos entre un servidor público o un ciudadano, a cambio de la agilización de trámites (impliquen o no la violación de la Ley), o de recibir un trato preferencial.

Al aplicar un enfoque que permite encontrar puntos de interconexión entre los elementos formales e informales de las organizaciones mexicanas, se pretende lograr una mejor comprensión de los elementos institucionales que pudieran inhibir o propiciar comportamientos corruptos en los ayuntamientos mexicanos, con el objetivo de brindar mayores elementos para el diseño de políticas de combate a la corrupción en los ayuntamientos.

Estudios empíricos sobre las causas y consecuencias de la corrupción

CAUSAS			
Tipo	Relación	Variables	Autores
Administrativos	Negativa	A menor nivel salarial, mayor corrupción	Becker y Stigler (1974) Bruenetti y Weder (1999)
	Negativa	A mayor formación ética, menor corrupción	Klitgaard (1991)
	Negativa	Diseño de un esquemas de incentivos adecuados, introducción de sistemas de control eficientes, capacitación, fortalecimiento de la infraestructura ética, diseño adecuado de los marcos de control interno, entre otros.	Satyanand (2000) Eigen, y Sötje, (1993) Huther y Shah (2000) Kisubi (1999) Speville (1999) Klitgaard, Maclean y Parris, (2000)
	Positiva	Los espacios de discrecionalidad la aumentan	Reyes Calderón Cuadrado y Álvarez Arce (2007)
	Positiva	Mayores niveles de tramitación Burocrática la aumentan	Mauro (1995) Vertiz (1999)
	Positiva	Flexibilización de normas ineficientes	Leff (1964) Huntington (1968) Osterfeld (1992).
Sociológicos	---	la tradición religiosa, los protestantes tienden a fiscalizar más	Treisman (2000) La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997)
	Positiva	A mayor individualismo mayor corrupción.	Husted (1999)
	Positiva	El grado de estrechez de los vínculos familiares en una sociedad afecta la propensión a la corrupción	Bardhan (1997) La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1998) Mauro (1996) Tanzi (1994)
	Positiva	A mayor diversidad y/o fragmentación étnica, mayor corrupción	Shleifer y Vishny (1993) Mauro (1995) Tanzi (1994)
	Negativa	Mayor subsidio mayor corrupción	Clements, Hugounenq y Schwartz (1995) Ades y Di Tella (1995)
Económicas	Positiva	Políticas económicas tomadas por el Estado, como las barreras comerciales, que facilitan la extracción de rentas por parte de los burócratas aumentan la corrupción	Ades y Di Tella (1999) Mauro (1996) Svensson (2003) Tanzi (1998 y 2002).
Políticos	Negativa	A mayor competitividad electoral, menor corrupción	Ades y DiTella (1997) Mocan (2004)
	Negativa	El sistema federal promueve competencia entre jurisdicciones diversas (reduce la corrupción)	Weingast (1995)
	Positiva	El sistema federal permite un nivel mayor de interacción entre corruptos potenciales y los oficiales (mayor descentralización, mayor corrupción)	Tanzi (1995).
	Negativa	Mayor libertad de prensa, menor corrupción	Brunetti y Weder (1998).
Legales	Negativa	A menor estado de derecho, mayor corrupción	Huther y Shah (2000).
	Positiva	Ineficiencia de los sistemas legales la aumentan	Mauro (1995) Jonson, Breach y Friedman (1998)
	Negativa	Derechos de propiedad débilmente definidos generan mayor corrupción	Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) La Porta et al. (1998).
	Negativa	La explotación de los recursos naturales crean oportunidades	Ades y Di Tella (1999). Sachs y Warner (1993)

Consecuencias Nivel macro		
Tipo	Efectos	Autores
Económicos	Beneficia la actividad económica	Leff (1964)
	Reduce los niveles de crecimiento y desarrollo económico	Mauro (1995, 1997) FMI (estudios varios) Wei (1999)
	Reduce el PIB	Ades y DiTella (1997)
	Reducción de las inversiones	Banco Mundial (1997) FMI (estudios varios)
	Reduce la inversión extranjera directa	Ades y DiTella (1997) Mauro (1995) Keefeer y Knack (1994)
	Reduce la ayuda internacional	Mauro (1997) Alesina (1998)
Políticos	Reduce la legitimidad del régimen	Seligson (2001, 2002)
	Reduce la confianza en las instituciones Políticas	Seligson (2001, 2002)
Capacidades de gobierno	Debilita la eficiencia y eficacia de políticas y programas públicos	(Di Tella).
	Reducción de la capacidad recaudatoria	Andvig (2000) Gupta (1998)
	Reducción de recursos públicos	
	Reducción de la eficiencia de los servicios públicos y de la calidad de infraestructura	Tanzi (1990) Tanzi and Davoodi (1997)

Fuente: Elaboración de la autora con base en la bibliografía analizada

CAPÍTULO 3

ESQUEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS AYUNTAMIENTOS

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

3.1 Preámbulo

Si bien las instituciones pueden incluir las normas culturales de comportamientos, así como las reglas escritas y formalmente aplicadas por las autoridades gubernamentales, o reglas no escritas sancionadas formalmente (Clague, 1997). Como ya se explicó anteriormente en el capítulo 2, para fines prácticos haremos la separación analítica en los términos expuestos en el modelo Krasner-Scott y en este acápite sólo se examinará, el pilar regulativo, entendido como el conjunto de normas escritas que pretenden orientar el comportamiento de los servidores públicos hacia un desempeño honesto, o al menos a la no recepción de sobornos.

El primer pilar, el regulativo, se refiere a “los aspectos de las instituciones que restringen y regularizan la conducta” (Scott, 1994). Esta dimensión puede ser analizada desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico a través de modelos de comportamiento de actor racional, en los cuales se parte del supuesto de que las instituciones guían el comportamiento mediante el establecimiento de reglas, monitoreo y actividades de sanción.

Desde esta perspectiva las agencias gubernamentales son organizaciones integradas por un conjunto de actores racionales, que se comportan de manera estratégica y oportunista, en un ambiente en el que prevalece la información asimétrica. Así pues, un diseño institucional “adecuado” sería aquel que evite la asimetría de la información e incentive que los servidores públicos trabajen orientados a resultados.

Desde esta perspectiva se sugiere que los individuos actúan bajo una lógica de instrumentalidad (Scott, 1994) o de consecuencialidad (March y Olsen, 1989: 35) con el objetivo de maximizar intereses egoístas en un contexto de reglas establecidas. Es decir, se considera que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos en tanto que son utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos costos – beneficio⁴⁵.

Al partir del supuesto de que los servidores públicos son agentes racionales que actúan de manera oportunista, quienes manipulan sus ventajas de información ante los servidores públicos electos para maximizar el beneficio propio, cobra especial relevancia analizar el esquema de incentivos formales que enfrentan los servidores públicos.

En este capítulo retomaremos algunos principios y supuestos del nuevo institucionalismo económico en el cual las instituciones son vistas como restricciones a la acción individual socialmente construida (North, 1990), para en segundo término analizar el esquema general de rendición de cuentas que orienta la actuación de los servidores públicos de este ámbito de gobierno y posteriormente, abordar el esquema de responsabilidad aplicable a los servidores públicos locales como ejecutores y operadores de los actos de autoridad emanados de esta esfera de gobierno.

De manera será posible identificar, de manera puntual, cuáles son los elementos formales que pudieran incidir en la valoración costo beneficio de los servidores públicos que hacen los servidores públicos al momento de decidir si incurren o no en la aceptación o petición de un soborno.

⁴⁵ Un ejemplo de este tipo de investigaciones en el campo de los estudios organizacionales es la investigación realizada por Stern (1979) acerca de la evolución de la nacional Collegiate Athletic Association (NCAA). El autor describe cómo una organización pequeña y poco cohesionada se transformó en una confederación con un amplio poder de influencia en su entorno. En su estudio, este autor concluyó que a partir del fortalecimiento de las “reglas del juego”, es decir, de los incentivos y las penalizaciones en las que pueden incurrir los actores, es como una organización puede generar mecanismos de control comportamentales más eficaces y modificar su dinámica organizativa, pasando así de una organización reactiva a una proactiva.

3.2 Supuestos básicos en el análisis de los elementos regulativos de las organizaciones

Para analizar la rendición de cuentas al interior de la administración pública municipal la teoría del agente – principal ofrece una perspectiva esquemática para comprender el fenómeno del soborno en las organizaciones. Esta teoría expresa claramente los problemas que enfrentan los funcionarios electos para controlar al personal de la administración pública.

Se parte del supuesto que existe un contrato entre dos: el agente y el principal. El primero, está al servicio del principal y es generador de un bien o servicio. El principal es quien contrata o compra un bien o servicio (Waterman, Rouse and Wright; 1998).

Sin embargo, en la administración pública municipal no existe un principal único. Lo que existe es una serie de cadenas agente – principal. En donde se supondría que el principal inicial de la cadena es el ciudadano, el cual elige a un presidente municipal, con una planilla, para que realice una serie de políticas públicas que le permitirán maximizar sus objetivos.

Una vez que el candidato es electo, el Presidente municipal selecciona los objetivos a desarrollar en un periodo administrativo. Como ya se explicó las acciones de este agente serán controladas por el Congreso local, órganos de fiscalización local y federal, la opinión pública y el Poder Judicial Estatal.

El presidente municipal no podrá desarrollar muchas de las actividades que requiere para alcanzar sus objetivos, por lo que está obligado a contratar personal para desarrollar dichas actividades. El punto central de esta relación es cómo el presidente municipal (principal) puede motivar de mejor manera a los servidores públicos (agente) para que desarrollen las tareas tal y como él lo desea, considerando las dificultades para monitorear las actividades del agente.

El ciudadano ejerce mecanismos de control ex - post vía electoral sobre el presidente municipal o el partido político al no votar por él en las elecciones siguientes si considera que su desempeño no fue el correcto.

El poder judicial y los legisladores ejercen un control directo sobre la administración municipal, en especial sobre el presidente al establecer, mecanismos de control ex – ante mediante la elaboración de leyes y ex – post mediante la fiscalización de la cuenta pública, para el caso de los legisladores, y mediante el dictamen de sanciones en el caso del poder judicial. Asimismo, los legisladores controlan el desempeño del aparato administrativo mediante la elaboración de leyes y que inciden en su desempeño.

La opinión pública y los partidos políticos ejercen un control indirecto sobre el gobernador y el aparato administrativo pues tiene la capacidad de influenciar el proceso de toma de decisiones de ambos, pero sin desarrollar una capacidad de establecer sanciones.

Aunque existen múltiples principales que controlan el funcionamiento del aparato administrativo. En este segmento se centrará la atención en la relación agente – principal existente entre el presidente municipal y el aparato administrativo (Waterman, Rouse and Wright, 1998).

Un aspecto importante entre la relación entre el agente y el principal es que hay una situación de información asimétrica, es decir, el agente controla información que el principal no tiene a su disposición. Situación que genera dos problemas: selección adversa y riesgo moral.

El problema de selección adversa se traduce en una selección inadecuada del personal, es decir, en la contratación de personal que no necesariamente tiene los mismos intereses del presidente municipal o los conocimientos requeridos para desempeñar adecuadamente las funciones que el

puesto requiere. Mientras que el riesgo moral genera un patrón de conducta en donde el agente maximiza una función de utilidad distinta a la del principal. Esto se debe a que existe una discrepancia entre los incentivos que enfrentan ambos actores, en donde el agente maximiza sus objetivos en lugar de maximizar los objetivos del gobernador.

La función de utilidad del presidente municipal está constituida, entre otras cosas: por el interés de incrementar su poder político y la maximización de la función de utilidad social, para mejorar su posición política y obtener un ascenso en su carrera política (Geddes, 1994; Johnson, 1994). Esta función de utilidad puede maximizarla, entre otras cosas, mediante la implementación de estrategias que le permitan distinguirse por un buen desempeño administrativo, distinguiéndose así del resto de los políticos locales. Para maximizar su función de utilidad cuenta con el aparato administrativo, quién al ejecutar las políticas tal y como se lo ordena el presidente municipal, contribuye a maximizar la función de utilidad del agente.

Por otra parte, idealmente, el aparato administrativo trabaja para alcanzar los objetivos del principal, el problema es que esto no siempre sucede. El funcionario público no es sólo el ente maximizador del bienestar social planteado por Von Mises (1944) es, además, un individuo maximizador de una función de utilidad, optimizador de beneficios y costos netos (Niskanen, 1980; Downs, 1967).

De acuerdo a algunos autores, la función de utilidad de los administradores públicos está compuesta por motivaciones de tipo egoístas y potencialmente altruistas las cuales son alcanzadas a través de cinco estrategias instrumentales (Downs, 1967; Niskanen, 1980; Olson, 1992; Geddes, 1994).

Entre las motivaciones egoístas se encuentran: poder al interior o exterior del aparato administrativo, mayor ingreso monetario, prestigio, conveniencia, minimización del trabajo personal y seguridad,

esta última definida como una baja probabilidad de pérdidas futuras de poder, ingreso monetario, prestigio o conveniencia. (Downs, 1967; Niskanen, 1980)

Las motivaciones del segundo tipo son: lealtad personal hacia el grupo inmediato, aparato administrativo en su totalidad, al gobierno o a la nación; identificación personal con un programa de acción determinado o un compromiso con la misión del gobierno; orgullo en la habilidad de desarrollar bien un trabajo y; deseos de servir a los intereses públicos (Von Mises, 1944; Olson, 1992).

Mientras que las estrategias de tipo instrumental mediante las cuales satisfacen las dos anteriores son cinco: primero, los administradores públicos frecuentemente distorsionan la información que sus jefes inmediatos superiores transmiten, interpretándola de manera tal que favorezca más sus intereses; segundo, ellos responden a las ordenes de los políticos u oficiales electos de manera discrecional; tercero, cuando tienen que elegir entre políticas equivalentes, siempre eligen aquella opción que favorezca más sus propios intereses; la búsqueda de nuevas opciones de políticas está fuertemente influenciada por intereses egoístas; por último, a fin de maximizar estos intereses egoístas y potencialmente altruistas, el aparato administrativo tiene tendencias naturales a expandir su tamaño (Niskanen, 1980).

Así como tienen intereses, los administradores públicos también tienen cierto poder político, el cual depende del medio ambiente político de la agencia, del apoyo político que reciban, del conocimiento especial de los administradores públicos, de la cohesión del personal y del liderazgo al interior del aparato administrativo (Meier, 1994).

De esta manera, si los administradores públicos tienen intereses y poder para maximizarlos es probable que el aparato administrativo antes que alcanzar los objetivos generales de un gobernante busque alcanzar sus objetivos propios.

Este entorno de intereses divergentes y de información asimétrica produce una situación en donde el administrador público no necesariamente maximiza la función de utilidad del presidente municipal. Además de los problemas de riesgo moral y selección adversa, generados por la situación de asimetría de información, el control sobre el aparato administrativo es complicado por la existencia de múltiples actores⁴⁶ participando en la toma de decisiones y en la implementación de políticas y por la complejidad causal de los resultados e impactos de las políticas (March y Olsen, 1995).

El Presidente municipal buscará contar con un aparato administrativo, que a su juicio, tenga una serie de características adecuadas para cuidar la imagen del gobierno municipal y así poder optimizar sus intereses. Entonces ¿bajo qué circunstancias un servidor público puede desviar su comportamiento e infringir la normatividad?

Desde la perspectiva del modelo agente-principal el empleado será corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de ser corruptos superen los posibles costos (Groenendijk, 1997). La valoración costo – beneficio del servidor público puede analizarse de manera esquemática mediante un árbol de decisión simple, frecuentemente utilizado en la teoría de juegos⁴⁷.

En la figura 3.1 se retoma el árbol de decisión simple para un agente que enfrenta una situación de soborno, presentado en el capítulo 1. En él se muestra la valoración costo beneficio que realiza un

⁴⁶ La complejidad de las relaciones es más claramente observable bajo una perspectiva de relaciones intergubernamentales donde es posible observar relaciones entre individuos, entre instituciones del mismo ámbito de gobierno y entre instituciones de diferentes ordenes de gobierno.

⁴⁷ La teoría de juegos es una herramienta analítica del Nuevo institucionalismo económico que incluye la aproximación de los costos de transacción de Williamson (1993) y el trabajo de los teóricos de la agencia como Alchian y Demsetz (1972).

servidor público ante un posible acto de corrupción. Puede aceptar o rechazar el soborno. Si decide rechazar un soborno obtiene una recompensa que es igual a la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral que le genera no ser una persona corrupta. Si decide aceptar el soborno, recibe el monto económico del soborno más su sueldo regular. Sin embargo, debe enfrentar el costo moral de ser corrupto⁴⁸ y enfrentar el riesgo de ser detectado y sancionado.

El costo moral dependerá de las norma éticas personales del agente, de lo que sus colegas y sus compañeros hacen, de la magnitud del soborno que va a obtener y del grado de desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Por otra parte, podría ser sorprendido y sancionado.

En caso de ser detectado la sanción podría incluir la pérdida de su empleo y su salario, una sanción de tipo penal, la deshonra social, etc. Por lo tanto la decisión del agente será “si no soy corrupto, obtendré mi salario y la satisfacción moral de ser una persona honesta. Si soy corrupto, obtendré el dinero del soborno pero pagaré un costo moral y asumiré los riesgos de ser detectado.

Este tipo de modelos nos permite identificar cuáles son los elementos formales que pueden incidir en la decisión de un servidor público para aceptar o solicitar un soborno.

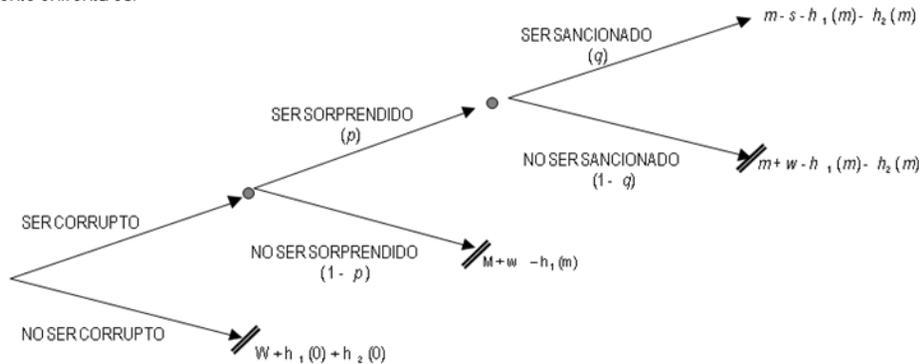
Estos elementos formales pueden identificarse a través de dos niveles de análisis particulares. El primero de ellos se relaciona con el sistema general de rendición de cuentas, el cual se expondrá en el apartado 3.3 y el segundo, de manera más específica, con las sanciones que son impuestas a los servidores públicos por incumplir con el deber, las cuales son establecidas en el marco jurídico de responsabilidades, el cual incluye sanciones de tipo administrativo, penal y económico en los términos que se expondrán en el apartado 3.4.

⁴⁸ El costo moral dependerá de las norma éticas personales del agente, de lo que sus colegas y sus compañeros hacen, de la magnitud del soborno que va a obtener y del grado de desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Así pues, para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser corrupto puede aproximarse a cero.

Figura 3.1

Árbol de decisión simple para un agente que enfrenta una situación de soborno

Sea w el salario del agente; m el soborno o cuota ilegal pagada por el cliente; s la multa por el delito del cliente; h_1 el costo moral individual por ser corrupto; b_2 el costo moral colectivo por la conducta corrupta del funcionario público. Por otro lado, p es la probabilidad de que el agente sea sorprendido, q la probabilidad de ser sancionado de acuerdo con s , entonces el árbol de decisión que el agente enfrenta es:



La utilidad esperada del agente por ser corrupto es:

$$E(B) = (pq)[m - s - h_1(m)] + (p)(1 - p)[m + w - h_1(m) - b_2(m)] + (1 - p)[m + w - h_1(m)]$$

Si esta expresión es mayor que su recompensa por no ser corrupto, esto significa que $m + b_1(0) + b_2(0)$, ella aceptará el soborno es importante mencionar que si el agente decide no aceptar ninguna gratificación ilegal, es decir $m = 0$, entonces $b_1(0)$ representa la satisfacción personal por haber sido honesta, mientras que $b_2(0)$ representa su reconocimiento social por haber sido recta.

Fuente: Del Castillo, 2001-a, p. 281.

3.3 Organización de la administración pública municipal

Actualmente escuchamos frecuentemente las referencias que consideran al municipio como la base del sistema democrático mexicano, al ser el ámbito de gobierno que más cercano se encuentra a sus electores. Este tipo de referencias supondrían que es (o al menos debiera ser) en el municipio donde se cumplen los elementos centrales de la democracia, entre los que se encuentran, ineludiblemente, el de la rendición de cuentas.

El federalismo mexicano reconoce la existencia de tres ámbitos de gobierno, el federal, estatal y municipal, entre los cuales se comparten y distribuyen atribuciones y competencias, conforme a lo establecido en el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de

las características del federalismo en nuestro país es que las entidades federativas, con excepción del Distrito Federal, tienen la facultad de emitir su propia constitución y legislación, mientras que los ayuntamientos tienen atribuciones únicamente de carácter reglamentario siempre y cuando los reglamentos emitidos no se contraponga a las leyes y constitución local y federal⁴⁹.

Por otra parte, en el ámbito federal el sistema presidencial⁵⁰ mexicano establece un sistema de frenos y contrapesos en un esquema de división de poderes entre un poder ejecutivo, legislativo (cámara de senadores y diputados), judicial y órganos constitucionalmente autónomos. En el ámbito estatal se reproduce este mismo sistema de organización política, mientras que, en el gobierno municipal se observan algunas diferencias.

Cejudo y Ríos (2009) señalan que, como consecuencia de las reglas electorales que determinan la conformación del gobierno municipal, la estructura y funcionamiento de los gobiernos municipales mexicanos se asemeja más a un régimen parlamentario⁵¹, que al régimen presidencial del sistema federal y estatal, por tres aspectos centrales: el primero de ellos es que los poderes ejecutivo y legislativo (cabildo) del gobierno municipal están fusionados en un cabildo, tal cual lo están en el parlamento cuando hablamos de regímenes parlamentarios; además, el presidente municipal debe rendir cuentas al cabildo y éste a su vez debe responder de sus acciones (colegiadas) a los ciudadanos; finalmente, al igual que en los regímenes parlamentarios los municipios son un ente colectivo que debe responder de manera uniforme ante las múltiples demandas de información y de

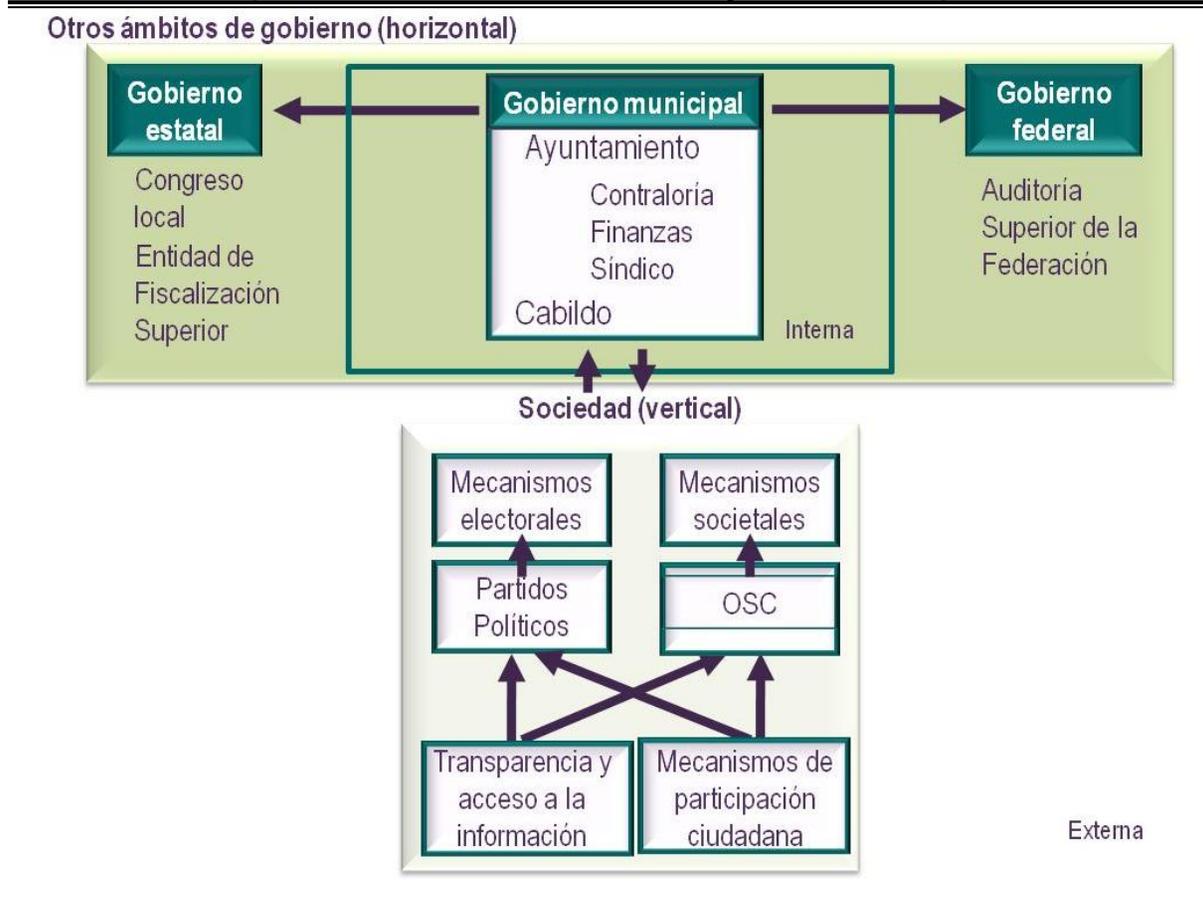
⁴⁹ Un completo estudio sobre el federalismo se encuentra en Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, IJ-UNAM, 2008.

⁵⁰ Para Sartori (1994: 99) "[...] un sistema político es presidencial si, y sólo si. el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido. y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa."

⁵¹ Para Sartori (1994: 116), la característica primordial del sistema parlamentario es que el Poder Ejecutivo y Legislativo se comparte.

rendición de cuentas para informar, explicar y justificar sus acciones también de manera homogénea.

Figura 3.2
Esquema de rendición de cuentas en los gobiernos municipales



Fuente: elaboración de la autora, basándose en la propuesta de Cejudo y Ríos (2009)

Sin embargo, de acuerdo a estos mismos autores el gobierno municipal se distingue de un régimen parlamentario en dos aspectos importantes. Por una parte, el presidente municipal (comparable con el primer ministro de un régimen parlamentario) no está sujeto a un voto de confianza por parte del cabildo, es decir no puede ser destituido por decisión mayoritaria del cabildo, sólo puede ser destituido de su cargo por violaciones graves a la Ley y previo procedimiento de juicio político

realizado por el Congreso local y; por otra parte, aunque las reglas electorales aseguran la representación de más de una fuerza política, el presidente municipal tiene garantizado el apoyo de la mayoría en el cabildo lo que pudiera atemperar los conflictos políticos.

Derivado de las particularidades del gobierno municipal Cejudo y Ríos (2009) consideran que es posible identificar tres dinámicas de rendición de cuentas en el ámbito municipal: una interna que se refiere a la dinámica del gobierno municipal y dos externas que corresponden, por un lado, a su interacción con otras instancias gubernamentales y, por otra parte, a la interacción con el ciudadano (o lo que O'Donnell, 1999) identifica como rendición de cuentas vertical y horizontal. De esta manera al tomar en consideración el sistema de frenos y contrapesos del sistema federal mexicano, tenemos el esquema de rendición de cuentas que se presenta en la figura 3.2.

3.3.1 Rendición de cuentas interna

El municipio se encuentra gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles (regidores) que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad. Se considera que se constituyen en cabildo cuando resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas.

La fusión del ejecutivo y del legislativo se percibe más claramente en el texto del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en el que se indica

que los Ayuntamientos “constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio y representarán la autoridad superior en los mismos”.

Cuadro 3.1
Estructura de los ayuntamientos estudiados

Coatzacoalcos	Zacatecas	San Pedro Garza García
Presidente municipal	Presidente municipal	Presidente municipal
Sindico	Sindico	Sindico primero y segundo
Regidores	Regidores	Regidores

Fuente: Elaboración de la autores con base en lo señalado en las Leyes Orgánicas Municipales correspondientes a cada estado.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas los ayuntamientos tienen las siguientes facultades y atribuciones:

...
II. Expedir y publicar en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con lo dispuesto por ésta y demás leyes aplicables;

...
IV. Ejercer las funciones que en materia de desarrollo urbano y vivienda, ecología y patrimonio cultural, así como de programas de transporte público de pasajeros, les confiere a los Municipios la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables;

...
XIV. Nombrar Secretario de gobierno municipal, Tesorero y Directores, a propuesta del Presidente Municipal, y removerlos por justa causa, así como designar y remover al Contralor Municipal, en los términos de la presente ley.

Nombrar representantes y apoderados generales o especiales, sin perjuicio de las facultades que esta ley confiere a la sindicatura municipal;

XV. Analizar, evaluar y aprobar, en su caso, los informes contables, financieros y de obras y servicios públicos, que elaboren las unidades administrativas municipales, que deban presentarse ante las entidades de fiscalización del Estado;

XVI. Someter anualmente, antes del día primero de noviembre, al examen y aprobación de la Legislatura, la Ley de Ingresos, que deberá regir el año fiscal inmediato siguiente.

Aprobar sus presupuestos de Egresos, a más tardar el treinta de enero de cada año, con base en las contribuciones y demás ingresos que determine anualmente la Legislatura del Estado.

Enviar a la Legislatura del Estado el informe trimestralmente de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, que contenga además, una relación detallada del ejercicio presupuestal que se lleve a la fecha, especificando los convenios celebrados que signifiquen modificación a lo presupuestado.

Rendir a la Legislatura del Estado dentro del mes de Febrero siguiente a la conclusión del año fiscal, la cuenta pública pormenorizada de su manejo hacendario, para su revisión y fiscalización.

Asimismo deberán remitir oportunamente la documentación e informes que les sean requeridos por la Auditoría Superior del Estado.

Publicar trimestralmente en el tablero de avisos del Ayuntamiento y en algunos periódicos de circulación en el Municipio, el estado de origen y aplicación de los recursos públicos;

...

XVIII. Administrar libremente su hacienda, sin perjuicio de que rindan cuentas a la Legislatura;

Aprobar sus presupuestos de Egresos, a más tardar el treinta de enero de cada año, con base en las contribuciones y demás ingresos que determine anualmente la Legislatura del Estado.

Enviar a la Legislatura del Estado el informe trimestralmente de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, que contenga además, una relación detallada del ejercicio presupuestal que se lleve a la fecha, especificando los convenios celebrados que signifiquen modificación a lo presupuestado.

De acuerdo al artículo 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León el Ayuntamiento tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades:

ARTICULO 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos:

a).- En materia de Régimen Interior:

I.- Prestar, en su circunscripción territorial en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente Ley, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados.

...

VI.- Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, un informe anual del estado que guarda los asuntos municipales y del avance de los programas de obras y servicios.

VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene esta ley.

VIII.- Aprobar los nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal propuestos por el Presidente Municipal.

...

b).- En materia de Administración Pública Municipal:

...

VI.- Constituir, organizar y preservar los archivos históricos municipales.

...

c).- En materia de Hacienda Pública Municipal:

I.- Someter oportunamente a la revisión y aprobación del H. Congreso del Estado, el Presupuesto de Ingresos Municipales, que debe regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente, con base en el artículo 128 de la Constitución Política del Estado.

II.- Elaborar sus presupuestos anuales de egresos.

...

VII.- Publicar trimestralmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación en el municipio, el estado de origen y aplicación de recursos.

VIII.- Enviar trimestralmente al Congreso, los documentos y estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha.

...

VI.- Garantizar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones colectivas, estableciendo medios institucionales de consulta y descentralizando funciones de control y vigilancia en la construcción de obras o prestación de los servicios públicos.

...

Las demás que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la presente Ley y los ordenamientos jurídicos relativos.

Por otra parte, en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz establece las siguientes atribuciones del ayuntamiento:

Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Iniciar, ante el Congreso del Estado, leyes o decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre;

II. Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;

...

VII. Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

VIII. Determinar y cobrar las contribuciones que las leyes del Estado establezcan a su favor, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

IX. Proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

...

XII. Resolver sobre el nombramiento y, en su caso, remoción o licencia del Tesorero y del Secretario del Ayuntamiento;

XIII. Resolver sobre la licencia, permiso o comisión de los demás servidores públicos municipales, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias municipales aplicables;

XIV. Expedir los reglamentos de las dependencias y órganos de la administración pública municipal de naturaleza centralizada, manuales de organización y procedimientos y los de atención y servicios al público, así como ordenar su publicación en los términos de esta ley;

...

XVII. Promover el desarrollo del personal estableciendo los términos y condiciones para crear el servicio civil de carrera;

XVIII. Capacitar a los servidores públicos de los diversos niveles y áreas de la administración pública municipal, a los Agentes y Subagentes Municipales, así como a los Jefes de Manzana, mediante cursos, seminarios y demás actividades tendientes a eficientar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

...

XXI. Establecer sus propios órganos de control interno autónomos, los cuales desarrollarán funciones de control y evaluación, de conformidad con lo dispuesto por las disposiciones legales aplicables;

...

XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

...

XXVII. Formular, aprobar y administrar, en términos de las disposiciones legales aplicables, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

XVIII. Participar, en términos de las disposiciones legales aplicables, en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

XXIX. Otorgar, en el ámbito de su competencia, licencias para construcciones;

...

XLI. Tomar la protesta de ley al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal;

...

XLVIII. Las demás que expresamente señalen la Constitución Local, esta ley y demás leyes del Estado.

Como es posible observar en la normatividad citada, los ayuntamientos ejercen las funciones ejecutivas del gobierno municipal. En este caso, la dimensión interna de la rendición de cuentas se refiere a la obligación de informar ante las propias instancias internas de control ya sea la Contraloría Interna, al Síndico primero o bien al cabildo. Es importante señalar las responsabilidades de el síndico primero pueden variar dependiendo del estado, asignándose en algunos municipios, como en Zacatecas, un peso mayor en términos de control de la administración pública local.

En Coatzacoalcos la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz indica en su artículo 37 que son atribuciones del Síndico:

I. Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el Síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

II. Representar legalmente al Ayuntamiento;

III. Vigilar las labores de la Tesorería y promover la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal, así como coadyuvar con el órgano de control interno del Ayuntamiento en el ejercicio de las funciones de éste;

IV. Vigilar que, con oportunidad, se presente los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual al Congreso del Estado;

V. Realizar los actos que le encomiende el Ayuntamiento;

VI. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos que la ley así lo establezca;

- VII. Formar parte de las Comisiones de Gobernación, de Reglamentos y Circulares, y de Hacienda y Patrimonio Municipal, así como firmar las cuentas, órdenes de pago, los cortes de caja de la Tesorería y demás documentación relativa;
- VIII. Colaborar en la formulación anual de la ley de ingresos del municipio, en los términos señalados por esta ley y demás disposiciones legales aplicables;
- IX. Registrar y, en su caso, reivindicar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- X. Intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, cuidando que se cumplan los requisitos legales y reglamentarios para su adecuado control y vigilancia;
- XI. Asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones del Ayuntamiento;
- XII. Presidir las comisiones que acuerde el Ayuntamiento;
- XIII. Asociarse a las Comisiones cuando se trate de asuntos que afecten a todo el Municipio; y
- XIV. Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.

La Ley Orgánica del Municipio vigente en el Estado de Zacatecas, estipula en su artículo 78 las siguientes facultades para el Síndico.

Artículo 78.- El Síndico, además de la representación jurídica del Ayuntamiento, en todo tipo de juicios, tendrá específicamente las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Autorizar los gastos de la administración pública municipal, así como vigilar el manejo y aplicación de los recursos, de conformidad con el presupuesto correspondiente;
- II. Suscribir, en unión con el Presidente Municipal, actos, contratos y convenios que tengan por objeto la obtención de empréstitos y demás operaciones de deuda pública, en los términos de la ley de la materia;
- III. Formular demandas, denuncias y querellas sobre toda violación a las leyes en que incurran los servidores públicos municipales, o los particulares, en perjuicio del patrimonio del Municipio;
- IV. Autorizar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;
- V. Tener a su cargo el patrimonio mueble e inmueble municipal, en términos de esta ley, la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, y demás disposiciones aplicables;
- VI. Vigilar conjuntamente con el Presidente Municipal, el debido ejercicio de las facultades que en materia de culto público le otorga al Municipio el artículo 130 constitucional y su ley reglamentaria;
- VII. Autorizar la cuenta pública municipal y vigilar su envío en término legal a la Auditoría Superior del Estado;
- VIII. Asesorar al Presidente Municipal en los casos de tutela dativa cuando le corresponda su desempeño;
- IX. Vigilar que Regidores y servidores públicos del Municipio presenten sus Declaraciones de Situación Patrimonial en términos de ley;
- X. Proteger los intereses sociales e individuales de los menores discapacitados, de las personas de la tercera edad y de los ausentes, en los términos que determinen las leyes;
- XI. Practicar, en casos urgentes y en ausencia del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas en el término de veinticuatro horas a las autoridades competentes;
- XII. Exigir al Tesorero Municipal y demás servidores públicos que manejen fondos públicos, el otorgamiento de fianzas para garantizar el debido cumplimiento de sus atribuciones; y
- XIII. Las demás que le asigne el Ayuntamiento o cualquier otra disposición aplicable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León establece en su artículo 30 y 31 las siguientes funciones para el Síndico primero y Segundo:

- Artículo 30.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o del Síndico Primero en su caso:
- I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
 - II.- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
 - III.- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la Cuenta Pública Municipal y los estados financieros.
 - IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.
 - V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
 - VI.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
 - VII.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
 - VIII.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
(F. DE E., P.O. 18 DE MARZO DE 1991)
 - IX.- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.
 - X.- Las demás que se señalen en la ley, los reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.

ARTICULO 31.- Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o en su caso del Síndico Segundo:

- I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal.
- III.- Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la materia.
- IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.
- V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- ...
- X.- Vigilar que los Servidores Públicos Municipales de nivel directivo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su cargo, anualmente y al terminar su ejercicio.
- ...

Por otra parte, el artículo 105 de la Ley Orgánica del Municipio en Zacatecas se establece que además de ejercer las funciones de control y vigilancia del ejercicio del gasto también deberá

...

- I. Vigilar y verificar el uso correcto de los recursos propios, así como los que la Federación y el Estado transfieran al Municipio, de conformidad con la normatividad establecida en materia de control y evaluación;
- II. Inspeccionar el gasto público municipal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos;
- III. Verificar el cumplimiento por parte del Ayuntamiento y sus integrantes de las disposiciones aplicables en materia de:
 - a) Sistemas y registro de contabilidad;
 - b) Contratación y pago de personal;
 - c) Contratación de servicios y obra pública; y
 - d) Adquisición, arrendamientos, conservación, uso, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración municipal.
- IV. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con la administración municipal, de conformidad con las normas que al efecto se emitan por el Ayuntamiento;
- V. Coadyuvar con la Auditoría Superior del Estado, para que los servidores públicos municipales que deban hacerlo, presenten oportunamente sus declaraciones de situación patrimonial;
- VI. Conocer e investigar los hechos u omisiones de los servidores públicos municipales, que no sean miembros del Cabildo, para que el Ayuntamiento decida si se fincan o no, responsabilidades administrativas. Aportar al Síndico Municipal los elementos suficientes para que se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, en caso de probable delito;
- VII. Verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y los programas operativos;
- VIII. Programar y practicar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal informando del resultado al Cabildo y a la Auditoría Superior, para que en su caso, se finquen las responsabilidades correspondientes;
- IX. Revisar y verificar los estados financieros de la Tesorería Municipal, así como las cuentas públicas e informar al Cabildo y a la Auditoría Superior;
- X. Informar trimestralmente al Ayuntamiento y a la Auditoría Superior sobre las acciones y actividades de la Contraloría; y
- XI. Las demás que le señalen otras disposiciones jurídicas sobre la materia, reglamentos, bandos y acuerdos del Ayuntamiento.

De esta forma observamos como el Síndico se constituye en un brazo importante del presidente municipal para verificar que las acciones son desarrolladas en términos de sus directrices políticas y conforme a la normatividad aplicable. Esto es independiente de la labor de control interno que deben desempeñar las contralorías internas y de las acciones de control que desempeña el ayuntamiento cuando se constituye como cabildo.

Cabe señalar que los síndicos son electos dentro de la planilla que registran los candidatos a presidentes municipales.

Tomando en consideración la normatividad expuesta, es posible identificar 3 instancias de control, a saber, síndico primero, cabildo y contralorías. Por lo cual es posible señalar que es fácil identificar patrones de conducta que se contrapongan a la normatividad que rige la actuación de los servidores públicos. Sin embargo estas instancias de control adolecen de diversos problemas.

En primer lugar, el Contralor es designado por el Presidente municipal, por lo cual responde a los intereses del mismo, lo cual puede introducir sesgos importantes en la imparcialidad del Contralor al momento de investigar una denuncia por actos de corrupción, especialmente cuando las infracciones fueren cometidas por algún trabajador que sea parte del equipo político del presidente municipal.

Si bien el Síndico Primero es un servidor público electo, y por ende no podría ser despedido por el presidente municipal, como ocurre en el caso del Contralor, debe considerarse que éste es votado en la misma planilla mediante la cual el presidente municipal es electo, por lo cual podría responder a los mismos intereses del titular del ejecutivo municipal. Por ende, es posible suponer que el Síndico tendría los incentivos para combatir la corrupción si ésta es una de las prioridades del Presidente Municipal.

El Ayuntamiento, está integrado por regidores de distintos partidos políticos, los cuales pudieran tener algún interés en desacreditar a algunos servidores públicos del equipo del presidente municipal y por lo tanto, tendrían los incentivos necesarios para buscar que un servidor público sea sancionado si incurrió en un acto de corrupción, específicamente si aceptó un soborno.

Sin embargo, la influencia de los regidores de oposición tendría más un impacto mediático que en términos decisorios, pues las reglas electorales están diseñadas para asegurar que el presidente municipal cuente con la mayoría de los regidores en sus cabildos.

3.3.2 Interacción con otras instancias gubernamentales

El segundo tipo de rendición de cuentas en los municipios, se refiere a la interacción con otras instancias gubernamentales. Los gobiernos municipales, además de los ingresos propios, reciben recursos del estado y la federación, por lo que, independientemente de la revisión que realicen sus instancias internas de control sobre el uso de estos recursos, los ayuntamientos están obligados a rendir cuentas ante la cámara de diputados estatal y la Auditoría Superior de la Federación. Esta vertiente de la rendición de cuentas es la que se conoce en la literatura como rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1999).

Los municipios están obligados a rendir cuentas a la legislatura estatal y a la auditoría superior de la federación sobre el ejercicio de las transferencias federales. Por ejemplo, en el caso de Coahuila de Zaragoza la *Ley Orgánica del Municipio Libre* del Estado de Coahuila establece en su artículo 73 que el "Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, podrán ordenar acciones de fiscalización e investigación con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar, evaluar y auditar los servicios públicos que presten los Ayuntamientos".

Asimismo, el artículo 186 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre* del Estado de Veracruz estatuye que El Congreso del Estado y el Órgano de Fiscalización Superior podrán designar representantes

para que participen como observadores en los procesos de entrega y recepción de los ayuntamientos.

Aunque la revisión de la cuenta pública por parte de los órganos de fiscalización no es una garantía de que el municipio esté rindiendo cuentas, como tampoco es garantía de que la legislatura esté efectivamente desempeñando su papel de exigirlos.

Lo anterior se debe a diversas circunstancias. En primer lugar cuando existen altas posibilidades de colusión entre servidores públicos, en particular del mismo partido, pues aumenta el riesgo de que en caso de encontrar irregularidades, éstas sean encubiertas; Adicionado al hecho de que las entidades de fiscalización, ya sea estatales o federales carecen de facultades para imponer sanciones de manera directa, esto debe realizarse mediante los órganos de control municipales, lo que incrementa el riesgo de impunidad.

En resumen, “el poder de sanción de las legislaturas estatales, a pesar de reformas recientes, es en la práctica inocuo. Dadas las incongruencias entre la legislación estatal principal y la legislación supletoria de fiscalización del gasto público, el efecto de las sanciones legislativas sobre la burocracia depende en gran medida de consideraciones políticas” (Rios, 2006).

Otro de los problemas de la rendición de cuentas de los gobiernos municipales hacia el gobierno federal o estatal es que ésta se centra en su mayor parte en aspectos contables y en menor medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política.

3.3.3. Interacción con el ciudadano

Finalmente, el tercer tipo de rendición de cuentas, se refiere al conocido en la literatura como rendición de cuentas vertical (O'Donnell, 1999) o hacia la ciudadanía. Dentro de esta vertiente podemos identificar dos grandes tipos de rendición de cuentas, la electoral y la societal.

Schedler (2004: 34) señala que “La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas”. Mientras que “la rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios⁵²”.

La rendición de cuentas societal puede darse por varias vías institucionales como son el acceso a la información, los cabildos abiertos, o las contralorías ciudadanas.

La Contraloría Social es una forma específica de participación social, consiste en el desarrollo, por parte de individuos o grupos, de actividades de control y vigilancia de las acciones de interés público que ellos mismos o el gobierno realiza, con el fin de combatir la corrupción, participar en la orientación del ejercicio presupuestal y promover el gasto social.

Sin embargo, el diseño institucional actual ha hecho que los mecanismos de rendición de cuentas societales se constituyan en vías para abrir el flujo de información de los ciudadanos hacia el gobierno o del gobierno a los ciudadanos, más que en mecanismos reales de rendición de cuentas. Esto se debe a que no existen mecanismos para asegurar que la información que fluye de la ciudadanía hacia el gobierno se traduzca en un mandato u orden, ni de que la información que

⁵² Para una explicación más detallada sobre la rendición de cuentas electoral, Schedler (2004) recomienda consultar a Przeworski, Stokes y Manin (1999), Schedler (1999) y Stokes (2001). Sobre la rendición de cuentas societal, véase Smulovitz y Peruzzotti (2000).

obtienen los ciudadanos se constituya en un mecanismo real de vigilancia y control de las acciones que puedan derivar en la sanción de servidores públicos.

Las primeras legislaciones en materia de transparencia surgieron en México a partir del 2002, aunque era posible observar una gran heterogeneidad entre ellas. Por este motivo el Congreso de la Unión reformó el 20 de julio del 2007 el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ya establecía que el derecho a la información será garantizado por el Estado, para introducir un segundo párrafo en el que se establecen los principios y bases de derecho a la información pública sobre los cuales se regirán la Federación, los Estados y el Distrito Federal⁵³.

Actualmente, las 32 entidades federativas cuentan con legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y muchas de ellas ya han adecuado sus marcos normativos a los estándares establecidos en el artículo 6°.

La transparencia y el acceso a la información permiten combatir la corrupción porque fomenta el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática del estado de Derecho al dar a conocer las reglas del juego, permite el ejercicio del escrutinio activo de los gobernantes sobre las actividades de los servidores públicos y reduce la discrecionalidad oficial al ofrecer a cambio un sistema riguroso de rendición de cuentas (Villanueva, 2001).

De manera específica, Lindstedt y Naurin (2006) Hubbard (2007) y Reinikka y Svensso (2003) argumentan que aunque la transparencia inhibe la corrupción, no es la única condición que importa, “volver disponible la información no eliminará la corrupción si las condiciones de publicidad y rendición de cuentas son débiles. Los efectos de interacción de la transparencia con la educación, la

⁵³ Para revisar los alcances de la reforma constitucional véase Vega (2008)

circulación de periódicos y la democracia electoral condicionan la relación con la corrupción” (Lindstedt y Naurin 2006, 23).

Como ya se señaló los municipios no tienen facultades para emitir leyes, por lo que en materia de transparencia los municipios deben acatar lo que la legislación estatal en la materia establezca y, de ser el caso, emitirán su propia reglamentación.

La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León*⁵⁴, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*⁵⁵ y la *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas*⁵⁶ establecen que los Ayuntamientos, las dependencias de la administración pública municipal y entidades paramunicipales, y las entidades paramunicipales creadas por dos o más ayuntamientos, son sujetos obligados.

Es decir, que en los tres casos analizados existe la posibilidad de presentar solicitudes de acceso a la información y se establece también que éstos se encuentran obligados a publicar cierta información en sus portales de Internet, entre la que destaca la presentada en los cuadros 2.2 y 2.3

Cuadro 2.2
Información que debe ser publicada en los portales de Internet

Categoría de información	Coatzacoalcos	San Pedro G.G	Zacatecas
Marco normativo	Sí	Sí	Sí
Estructura orgánica	Sí	Sí	Sí
La información relativa a sueldos, salarios y remuneraciones de los servidores públicos,	Sí	Sí	Sí

⁵⁴ La Ley vigente, fue publicada en el Periódico Oficial de 19 de julio 2008 y su última reforma integrada se publicó en Periódico Oficial del 30 de septiembre de 2009. Esta Ley abrogó la Ley de Acceso a la Información Pública contenida en el decreto 305, publicado el 21 de febrero de 2003; y todas sus reformas.

⁵⁵ En el Estado de Veracruz se publicó la primera Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Gaceta Oficial el 8 de junio de 2004, esta Ley fue abrogada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 27 de febrero de 2007, última reforma publicada en la gaceta oficial el 7 de junio de 2008, la cual está vigente a la fecha

⁵⁶ Publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 14 de julio de 2004, última reforma publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 30 de agosto de 2004

Los servicios que se ofrecen al público, así como los trámites, requisitos y formatos	Sí	Sí	Sí
Datos referentes a la prestación de servicios municipales	No	Sí	Sí
Tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria	No	Sí	Sí
Información sobre sus indicadores de gestión	Sí	Sí	Sí
La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias	No	Sí	No
Actas de las sesiones del ayuntamiento	No	Sí	No

Fuente: Elaboración de la autora, con base en las leyes en materia de transparencia

La transparencia y el acceso a la información pública sientan las condiciones para que los ciudadanos puedan controlar las acciones de los servidores públicos y pedir que se rindan cuentas en caso de que la normatividad no sea cumplida, al permitirles adquirir los elementos necesarios para la presentación formal de denuncias. Para evaluar las condiciones existentes en estos tres ayuntamientos para el ejercicio eficaz en el cumplimiento de estos derechos se evaluó la información publicada en los portales de internet, en relación con la información incluida en el cuadro 2.2 y 2.3.

Al revisar la información publicada en los portales de internet en relación al cuadro 2.2, el 17 de junio de 2010, se encontró que en Coatzacoalcos se publica toda la información a la están obligados, incluso publican en su portal de Internet, aunque no en la sección de transparencia, información que no están obligados por la Ley de Transparencia como los datos referentes a la prestación de servicios, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones, la calendarización de las reuniones públicos de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos y sesiones plenarias y las actas de las sesiones del ayuntamiento. Con lo cual superan las obligaciones que la ley de transparencia estatal les impone.

En San Pedro Garza García se cumplió con las obligaciones que la ley establece mientras que en Zacatecas sólo se publica la información señalada en el artículo 9 de la Ley, aunque en ocasiones de manera incompleta como en el caso de la información relacionada con los servicios, trámites, requisitos y formatos. El 17 de junio de 2010, no estaba publicado en el portal de transparencia de Zacatecas la información que se indica, con lo cual se estaría contribuyendo a ampliar la asimetría de información entre el ciudadano y el servidor público y aumentar así los márgenes de discrecionalidad con los que pudieran actuar los servidores públicos.

Cuadro 2.3
Información sobre licencias que debe ser publicada en los portales de Internet

	Coatzacoalcos	San Pedro G.G.	Zacatecas
Objeto	No	Sí	Sí
Nombre o razón social del titular	Sí	Sí	Sí
Naturaleza de la licencia, permiso o autorización/ Tipo de licencia	Sí	Sí	No
Fundamento legal	Sí	No	Sí
Vigencia	Sí	No	Sí
Monto de los derechos pagados por el titular del derecho	Sí	No	Sí
Especificar si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos	No	Sí	No

Fuente: Elaboración de la autora, con base en las leyes en materia de transparencia

Por otra parte, en la revisión realizada al Portal de Internet de los ayuntamiento el 17 de junio de 2010, en relación al cuadro 2.3 se encontró lo siguiente: En Coatzacoalcos se cumple con las obligaciones establecidas, únicamente se omite publicar el nombre o razón social del titular, aunque sí publican el objeto de la concesión, a pesar de que no están obligados a publicarlo. Aunque la información más reciente es de diciembre de 2009, por lo cual es necesario establecer periodos más cortos de actualización.

En San Pedro Garza García se publica la información que la Ley establece, incluso publican información adicional que puede contribuir a una mejor supervisión ciudadana para el cumplimiento de las disposiciones en materia de ordenamiento urbano, por ejemplo, se publica el número de expediente y la dirección exacta de la localización del establecimiento o inmueble sujeto a la licencia.

En Zacatecas no se publica la información que el artículo 11 de la Ley de transparencia local les obliga, sólo publican lo establecido en el artículo 9. Por lo cual no se pública información alguna en relación al cuadro 2.3.

Cabe señalar que la información de publicación obligatoria no es la única a la que los ciudadanos pueden acceder. En caso de requerir información sobre alguna edificación, se puede solicitar además el acceso a una versión pública de la licencia de construcción o del expediente para verificar que efectivamente se cumple con la normatividad vigente.

Adicionalmente, el 31 de marzo de 2010 se presentó una solicitud de información en cada municipio, en las que se requirió información estadística sobre denuncias presentadas en contra de servidores públicos del 2004 a la fecha. Actualmente, en los tres municipios estudiados se cuenta con un sistema electrónico para presentar solicitudes de información, los cuales se sustentan en la plataforma del sistema Infomex. Cabe destacar que San Pedro Garza García fue el primer municipio en firmar el convenio para la adopción de este sistema en el ámbito municipal.

En San Pedro Garza García la solicitud fue atendida en un término de 7 días hábiles, plazo inferior a los 10 días establecidos en la Ley de Transparencia estatal y se entregó la totalidad de la información solicitada de 2004 a la fecha.

En Coatzacoalcos la solicitud no fue reconocida por el Sistema Infomex debido a diversas fallas técnicas que registraba el sistema, por lo cual el 28 de abril se presentó de nueva. En la segunda ocasión la petición fue atendida dentro de los 10 días hábiles que establece la Ley, sin embargo, se respondió que la información del 2004 a 2007 no se localizó en los archivos respectivos, por lo cual sólo se entregó la información correspondiente a la administración municipal actual.

Si bien la solicitud fue atendida en tiempo, la respuesta refleja una importante área de oportunidad tanto en materia de acceso a la información como en términos del seguimiento que se da a las sanciones impuestas a los servidores públicos locales. En términos de transparencia, debe señalarse que no se fundó ni motivó acerca de las razones por las cuales los archivos no fueron localizados, así como tampoco se indicó en qué unidades administrativas se había buscado la información, lo cual resta certeza jurídica a la respuesta brindada por el particular.

Por otra parte, resulta preocupante la no localización de información pues evidencia el escaso seguimiento que se da a las denuncias presentadas en contra de servidores públicos, la pregunta en este caso sería cómo se tiene la certeza de que los servidores públicos que laboran en el ayuntamiento no han sido sancionados en administraciones públicas anteriores.

En Zacatecas, se presentó la misma solicitud el 31 de marzo de 2010 y esta no fue atendida dentro de los 20 días hábiles que establece la Ley estatal de transparencia, no se presentó recurso de revisión pues a la fecha en que se identificó la omisión de respuesta ya habían transcurrido los 3 días hábiles que la Ley da de plazo para ejercer este medio de defensa. Se presentó de nueva cuenta la solicitud el 28 de abril de 2010 y se previno a la solicitante para que acudiera a la oficina de información pública a presentar la solicitud de manera presencial y explicar que era lo que se requería, sin especificar cuál era la información que requería ser precisada.

El realizar una prevención en esos términos resulta contradictorio a la Ley de Transparencia del Estado pues sólo se prevé este supuesto para pedir información adicional al peticionario o para requerirle que especifique algún aspecto que no es claro en su petición como la modalidad de acceso, periodicidad de la información solicitada, por señalar algunos ejemplos. Supuesto que en este caso no se actualizó.

La misma solicitud fue reingresada al sistema el 7 de junio de 2010 y no fue atendida dentro del plazo legal. Después de presentar recurso de queja (medio de defensa que procede ante la omisión de respuesta) se recibió una respuesta parcial, motivo por el cual el recurso fue sobreseído.

El tratamiento recibido a las peticiones en el ayuntamiento de Zacatecas, resulta particularmente preocupante pues aunque existe un medio electrónico para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información al prevenir para acudir a la oficina de información pública se establecen barreras importantes al ejercicio del derecho de acceso a la información.

3.4. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Un aspecto fundamental para analizar el esquema de incentivos que regula el comportamiento de los servidores públicos en los ayuntamientos mexicanos es el régimen de responsabilidades al que se encuentran sujetos. Es decir, los mecanismos formalmente instaurados para sancionar los comportamientos considerados como corruptos.

Para Ortiz (2004) el control legal de los servidores públicos es muy importante para orientar el comportamiento de los servidores públicos para que cumplan con las funciones que se les confieren por mandato legal y así evitar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su

deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia.

En este sentido es importante señalar que en términos de responsabilidades de los servidores públicos no se habla propiamente de comportamientos “corruptos”, sino de comportamientos ilegales. Es decir, un acto es sancionable, si y sólo si, está tipificado en alguna norma.

Cossío y Núñez (2000) establecen que un adecuado sistema de regulación de la corrupción tiene que satisfacer varias etapas que incluyen, al menos, lo siguiente:

- Identificar ciertas conductas de determinados individuos como obligaciones;
- Determinar que las conductas contrarias a esas obligaciones constituyen un acto ilícito;
- Determinar la sanción que deba corresponder al acto ilícito;
- Crear al órgano que pueda establecer que el acto ilícito se ha dado y que debe aplicar la sanción;
- Crear los procedimientos a través de los cuales se pueda identificar el incumplimiento de la obligación y;
- Determinar las sanciones aplicables y castigar tales prácticas.

Según Barragán (1984) los antecedentes del sistema de responsabilidades actual⁵⁷ pueden identificarse en el denominado juicio de residencia y el juicio de responsabilidad. La residencia, se consagra en las siete partidas y en otros cuerpos legales españoles y fue aplicado en México hasta la llegada de la independencia, después de la cual, en 1824, se instaura el denominado sistema de juicio de responsabilidad. Desde la perspectiva del autor estos dos sistemas engloban la idea de hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad y del funcionario, en un sentido amplio.

El artículo 108 de la Constitución establece que son servidores públicos, para efectos de las responsabilidades a que alude su Título Cuarto, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y

⁵⁷ A excepción del juicio político.

empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones⁵⁸.

Este artículo adiciona en el último párrafo que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En este sentido la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León adopta una definición similar al establecer lo siguiente:

Art. 105.- Para los efectos de lo preceptuado en este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a **los servidores o empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la administración pública, ya sea del Estado o los municipios**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los integrantes que conforman los organismos electorales, los que fueren designados para integrar el Tribunal Electoral, y en general a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, estarán con motivo del desempeño de su encargo, sujetos a las responsabilidades de los servidores públicos a que se refieren este artículo y las leyes reglamentarias.

En esta misma vertiente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas define al servidor público como sigue:

Artículo 147.- Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este Título, se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular estatales y municipales; a los miembros del Poder Judicial del Estado; a los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a los Magistrados de otros tribunales, a los integrantes del Instituto Estatal Electoral y, en general, a

⁵⁸ Este artículo incorpora a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza al servicio de la Administración Pública centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal, así como de los organismos públicos autónomos, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Son inatacables las declaraciones y resoluciones que de conformidad con lo dispuesto en este Título, expidan la Legislatura o el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En tanto que la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no define de manera puntual quien tiene la naturaleza de servidor público, al respecto sólo establece en su artículo 77 que:

Artículo 77. Podrán ser sujetos de juicio político, por los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho, los Diputados, el Gobernador, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia, el Contralor General, los Magistrados, los Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y los Síndicos; el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano; los Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información; los titulares o sus equivalentes de las entidades de la administración pública estatal y municipal.

El artículo 109 de la CPEUM estatuye el régimen de responsabilidad al que se encuentran sujetos los servidores públicos, y se ordena que este mismo esquema deberá ser observado en el ámbito local en los siguientes términos:

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

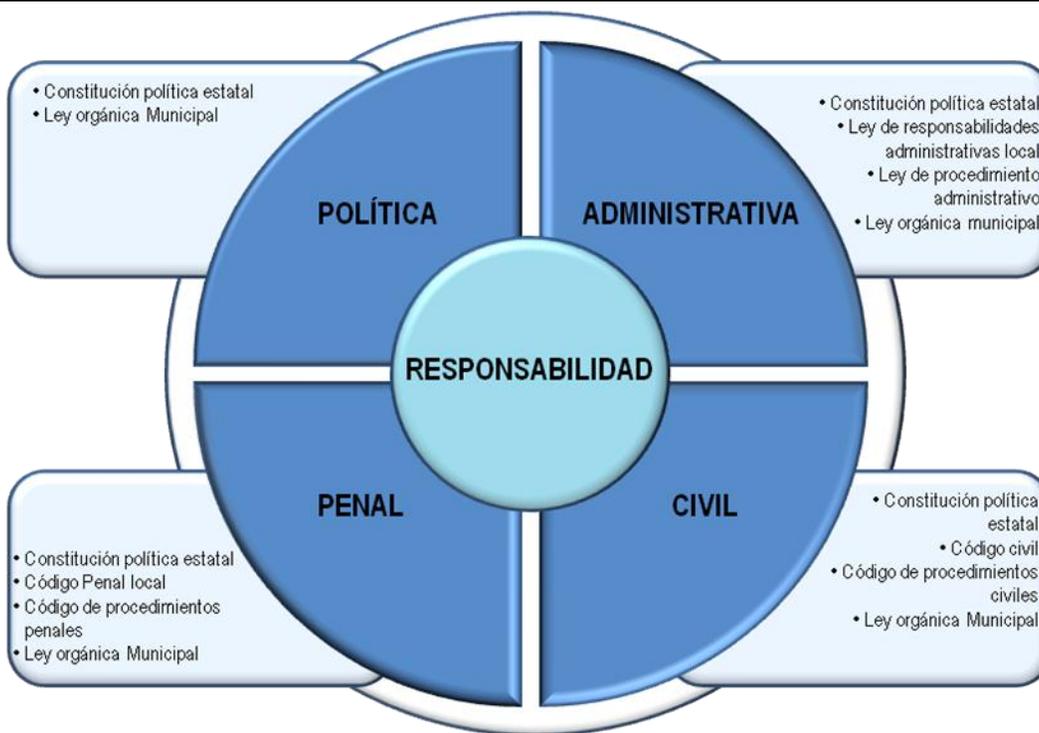
III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Figura 3.4
Esquema de responsabilidades al que se encuentran sujetos los servidores públicos municipales



Fuente: Elaboración de la autora

De acuerdo a lo estatuido en el artículo 109, es posible señalar que, actualmente, el régimen de responsabilidades al que se encuentran sujetos los servidores públicos considera cuatro ámbitos: político, administrativo, penal y civil. Cada uno de estos es independiente del otro, lo cual implica que

un servidor público puede ser sancionado por la vía política, administrativa, penal o civil de manera independiente, siempre y cuando la conducta esté tipificada como ilegal en la norma correspondiente. La figura 3.4 representa el esquema de responsabilidad descrito.

La CPEUM consagra en su artículo 23 el principio conocido como *ne bis in idem* el cual prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza con motivo de una sola conducta ilícita. Sin embargo, existe la posibilidad de que un ilícito tenga diversas implicaciones que podría traer la imposición de sanciones de carácter diferente, sin que esto contravenga el principio *ne bis in idem*.

En este sentido la justicia federal⁵⁹ ha establecido que el “vinculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una densidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, encuentran su fundamento y sustento en legislación de distinta materia”.

Respalda lo anterior la tesis aislada P.LX/96 emitida por el Poder Judicial de la federación en 2006:

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, revisión fiscal 31/99. 1 de junio de 1999, unanimidad de votos, ponente: José R. Medrano González).

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, **de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.**

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz

Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede;

y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

A continuación se expondrán algunos elementos importantes en torno a cada uno de estos tipos de responsabilidad.

3.4.1 Responsabilidad Política

La responsabilidad política se determina a través del juicio político, asimismo para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos, con representación popular y los así señalados en las constituciones locales y federales, se requiere la declaración de procedencia. En el siguiente cuadro se resume la denominación específica del tipo de servidores públicos que expresamente

mencionan en cada una de las Constituciones locales de la República Mexicana como sujetos susceptibles de juicio político y declaración de procedencia.

Adicionalmente, algunas legislaciones incluyen a otros servidores públicos, por ejemplo, en Chihuahua, Morelos y Sonora también se incluye a los titulares de los órganos garantes del derecho de acceso a la información; en Baja California, Coahuila, Jalisco, Tabasco y Veracruz incluyen a los Consejos Municipales; en Baja California Sur se incluye a los Delegados Municipales, en Durango a los Procuradores Municipales; en Jalisco a los Funcionarios encargados de la Secretaría General de Ayuntamientos y de Haciendas Municipales; en Michoacán a los Jueces municipales, Miembros de Ayuntamientos, Funcionarios municipales y en Sonora a los Secretarios y Tesoreros de los Ayuntamientos, entre otros.

Cuadro 3.4
Servidores públicos señalados expresamente en la Constitución como sujetos a declaración de Procedencia

	Diputados	Gobernador	Procurador General	Secretarios de Despacho	Presidentes Municipales	Regidores	Síndicos	Magistrados del TSJ	Magistrados del Trib. Elec.	Consejeros electorales	Magistrados del TCA
Aguascalientes	✓	✓	✓			✓	✓	✓			
Baja California	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			
Baja California Sur	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Campeche	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Chiapas	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			
Chihuahua	✓	✓			✓			✓			
Distrito Federal	✓	✓	✓		✓			✓			
Durango	✓		✓		✓			✓	✓		
Estado De México	✓		✓					✓			✓
Guanajuato	✓	✓						✓			
Guerrero	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Hidalgo	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Jalisco	✓		✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Michoacán	✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓
Nayarit	✓	✓						✓			

Nuevo León	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
Oaxaca	✓		✓					✓	✓	✓	
Puebla	✓	✓						✓			
Querétaro	✓		✓		✓			✓		✓	
Quintana Roo	✓		✓		✓			✓			
San Luis Potosí	✓		✓		✓			✓			
Sinaloa	✓	✓	✓		✓			✓			
Sonora	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	
Tamaulipas	✓		✓					✓		✓	
Tlaxcala	✓	✓									
Veracruz	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓	
Yucatán	✓	✓	✓		✓			✓			✓
Zacatecas	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Total											

Fuente: Gamboa y Valdez, 2006.

Las consecuencias jurídicas en materia del juicio político consisten en la destitución del cargo y la inhabilitación de 1 a 20 años, mientras que las consecuencias de la declaración de procedencia (o lo que se conoce coloquialmente como desafuero) residen solamente en la separación del cargo, con independencia de aquellas que pudieran derivar del proceso penal respectivo, ya que este se instaurará una vez que se determinó como procedente en la declaración de procedencia.

El procedimiento de declaración de procedencia es distinto del procedimiento de juicio político, en el primero lo que se busca es autorizar la procedencia de un proceso penal por un delito cometido por cualquiera de los servidores públicos señalados en la Constitución Federal o local, los cuales se resumen en el cuadro 3.4. Mientras que en el proceso del juicio político el objetivo es la destitución del funcionario público y su inhabilitación por un tiempo determinado, motivada no por la comisión de un delito sino por lo dispuesto a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos o en su caso por la constitución local⁶⁰.

⁶⁰ La constitución política de los estados unidos mexicanos sólo excluye de su procedencia al presidente de la república, lo que no pueden hacer las constituciones locales respecto de los gobernadores de los estados. Jurisprudencia. Controversia Constitucional, Pleno. Clave P. /J. 3/2000 (SJF: 9ª época, T XI, Febrero., 2000, p. 628).

En Veracruz los procedimientos se desarrollan conforme a lo previsto en la *Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*⁶¹, en Nuevo León conforme a lo estatuido por la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León*⁶² y en Zacatecas de acuerdo a la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas*⁶³.

La responsabilidad política es fincada por las legislaturas, en el caso de los estudios abordados, por los congresos locales. Los procedimientos se inician al ser presentada una denuncia, la cual debe de cumplir con una serie de requisitos formales como ser presentada por escrito, señalar el nombre del denunciante, los hechos presuntamente cometidos, aportar las pruebas necesarias para respaldar la acusación y ser ratificada. La resolución que dictan las Cámaras es definitiva e inatacable, por lo cual en caso de determinar que el servidor público incurrió en una falta grave conforme a lo señalado en las respectivas constituciones locales⁶⁴.

3.4.2 Responsabilidad penal.

El término responsabilidad de los funcionarios está estrechamente vinculada con la situación jurídica de un sector de los funcionarios a los cuales se considera necesario proteger para evitar que el

⁶¹ Última reforma publicada en la Gaceta Oficial: 08 de Agosto de 2007. Ley publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el lunes 14 de agosto de 2006.

⁶² Última reforma publicada el 27 de Julio de 2009

⁶³ Disponible en <http://www.congreso Zac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cual=64>

⁶⁴ De acuerdo a la tesis aislada "Derechos políticos, amparo improcedente por violación a." De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual. Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época: Tomo C, página 1026, tesis de rubro "DERECHOS POLITICOS." Tomo XCIX, página 1191, tesis de rubro "DERECHOS POLITICOS.". Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 71, se señala que en los Tomos C y XCIX.

ejercicio de sus funciones sea obstaculizado por la acción de otros funcionarios. Estos instrumentos reciben la denominación de inviolabilidad e inmunidad, o también conocida con el nombre de “fuero constitucional”.

Según Fix- Zamudio (1984) el precepto de inviolabilidad tiene como objetivo proteger a los miembros del parlamento contra persecuciones por la expresión de sus ideas, por ejemplo, el artículo 61 de la constitución federal señala que “los diputados y senadores son inviolables en por la opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Esta inviolabilidad también se ha ampliado a los jueces en relación con la interpretación de las disposiciones legislativas que realicen en sus disposiciones, siempre que no exista negligencia o mala fe (artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

El precepto de inmunidad se refiere a que los funcionarios de alta jerarquía no pueden ser enjuiciados por delitos o faltas graves que cometan, ya sea de carácter ordinario o bien con motivo de sus atribuciones oficiales, sin que previamente se hubiera suspendido la inmunidad.

La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se puedan cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

El Código Penal Federal dedica el título décimo a los “Delitos cometidos por los servidores públicos”, los códigos penales estatales siguen una estructura más o menos similar, y encuadran en un título especial diversos actos que podrían ser considerados como corruptos. Existe un alto grado de homogeneidad en la forma de tipificar los actos cometidos por los servidores públicos entre las

diversas entidades federativas, aún cuando puedan existir denominaciones diferentes⁶⁵. Aunada a esta homogeneización en la tipificación de actos, en el cuadro 3.5 encontramos como contraparte un una heterogeneidad en el establecimiento de sanciones⁶⁶, en el caso de la legislación penal a la que se encuentran sujetos los servidores públicos de los municipios analizados en este trabajo.

Cuadro 3.5
Penas impuestas a los delitos cometidos por los servidores públicos
aplicables en los municipios estudiados.

Delito	Características	Zacatecas	Veracruz	Nuevo León
Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas	Prisión	3 meses a 1 año	1 a 6 años	1 a 7 años
	Multa	10 a 50 cuotas	Hasta 150 SMD	10 a 100 SMD
	Inhabilitación	NO	No	1 a 7 años
Ejercicio abusivo de funciones	Prisión	N/A	N/A	1 a 12 años
	Multa	N/A	N/A	100 a 500 SMD
	Inhabilitación	N/A	N/A	1 a 12 años
Incumplimiento del deber legal	Prisión		1 a 8 años	
	Multa		Hasta 200 SMD	
	Inhabilitación		No	
Abuso de autoridad	Prisión	6 meses a 6 años	2 a 8 años	
	Multa	5 a 50 cuotas	Hasta 200 SMD	
	Inhabilitación	Hasta 6 años	No	
Coalición	Prisión	6 meses a 3 años	6 meses a 6 años	2 a 7 años
	Multa	5 a 15 cuotas	No	30 a 300 SMD
	Inhabilitación	No		2 a 7 años
Cohecho	Prisión	uno a seis años	1 a 10 años	6 meses a 12 años

⁶⁵ Un claro ejemplo de la diversidad en las denominaciones de actos tipificados es el caso del Código Penal de Coahuila el cual a pesar de contar con un denominación de actos tipificados distinta a la federal, cuenta con alto grado de homogeneidad en los actos considerados, en si mismos. Por ejemplo, en el CPCOAHUILA se sanciona de manera específica en su artículo 210 el Otorgamiento indebido de identificaciones tipificado en la fracción XII del CPF; se tipifica de manera independiente el delito de Abuso de un subalterno tipificado en la fracción IX del CPF; se tipifica el delito de ejercicio abusivo de funciones bajo el titulo de Negociación ilícita en su artículo 199; se integra una figura equiparada al enriquecimiento ilícito, para integrar a los prestanombres en el Artículo 199; se integra la Figura equiparada al peculado en el artículo 196 para incluir a aquellos servidores públicos que no tienen el carácter de servidor público. Asimismo, tipifica de manera específica la figura de promoción o denigración de imagen e imagen equiparada. Finalmente, se hace una distinción en materia de salvaguarda de documentos entre aprovechamiento indebido de información reservada y uso indebido de información reservada en los artículos 205 y 206.

⁶⁶ Mientras entados como el Estado de México y Coahuila establecen sanciones privativas de derechos altas, al inhabilitar definitivamente para ocupar un cargo público a aquellos servidores públicos que incurran en peculado y enriquecimiento ilícito (Coahuila) o de 20 años a quien incurra en cualquiera de los delitos de este apartado con una inhabilitación de 20 años (Estado de México). Entidades como Nayarit, Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas no establece la inhabilitación como sanción privativa de derechos para aquellos que incurran en cohecho (Nayarit), cohecho, peculado y abuso de autoridad (Jalisco) Enriquecimiento ilícito, delitos cometidos en contra de la administración de justicia (Tlaxcala y Zacatecas). Incluso, en Zacatecas no se considera ni siquiera la destitución del cargo para aquellos que incurran en enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.

	Multa	dos tantos del beneficio	Hasta 600 SMD	De 150 a 600 veces el monto del cohecho
	Inhabilitación	destitución	No	6 meses a 12 años
Concusión	Prisión	2 meses a 2 años		2 a 6 años
	Multa	Doble del beneficio		Doble del beneficio
	Inhabilitación			2 a 6 años
Peculado	Prisión	uno a diez	4 a 15 años	No
	Multa	dos tantos del beneficio obtenido	600 DSM	No
	Inhabilitación	Hasta 10 años	No	No
Delitos cometidos en la custodia de documentos	Prisión	3 meses a 5 años		6 meses a 6 años
	Multa	No		30 a 300 SMD
	Inhabilitación	No		6 meses a 6 años
Enriquecimiento ilícito	Prisión	1 a 9 años	3 a 10 años	3 meses a 14 años
	Multa	50 a 250 SMD y decomiso de bienes	Hasta 300 SMD	30 a 500 cuotas y el decomiso de bienes
	Inhabilitación	hasta por diez años		3 meses a 14 años
Tráfico de influencia y negociaciones ilícitas	Prisión	6m a 6años	1 a 4 años	2 a 6 años
	Multa	30 a 300 cuotas	Hasta 150 SMD	30 a 300 SMD
	Inhabilitación	Hasta 4 años	No	2 a 6 años
Intimidación	Prisión		1 a 8 años	2 a 9 años
	Multa		Hasta 300 SMD	30 a 300 SMD
	Inhabilitación		No	2 a 9 años
Abuso de autoridad	Prisión			6 meses a 9 años
	Multa			40 a 400 SMD
	Inhabilitación			6 meses a 9 años
Delitos patrimoniales	Prisión			2 a 9 años
	Multa			30 a 300 SMD
	Inhabilitación			2 a 9 años

Fuente: Elaboración de la autora

De los delitos enlistados en que resulta relevante analizar con mayor detalle es el del Cohecho, pues es de esta forma como se define legalmente lo que es conocido como soborno, o más coloquialmente hablando como “mordida”.

El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave define el cohecho en su artículo 322 de la siguiente manera

Artículo 322.- Comete el delito de cohecho:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente, para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo lícito o ilícito, relacionado con sus funciones; o

II. Quien de manera espontánea dé u ofrezca, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra dádiva al servidor público, para los fines a que se refiere la fracción anterior.

Cuando el dinero, dádiva o servicios de que se trate, sea inferior al equivalente de mil días de salario, se aplicará prisión de uno a siete años y multa hasta de doscientos días de salario. Cuando el equivalente rebase los mil días de salario, la sanción será de tres a diez años de prisión y multa hasta de seiscientos días de salario.

El dinero o dádivas entregadas, en su caso, se aplicarán en beneficio de la Asistencia Pública del Estado.

El Cohecho se define de manera particular en Nuevo León de la siguiente forma:

Artículo 215.- comete el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, directa o indirectamente para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

(Reformada, p.o. 28 de julio de 2004)

II.- El que directa o indirectamente dé u ofrezca dinero o dádivas a las personas antes mencionadas, para que hagan u omitan un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

(Reformado, p.o. 12 de diciembre de 2008)

Artículo 216.- a los responsables del delito de cohecho se les sancionara:

I.- Si el valor del cohecho no excede de doscientas cincuenta cuotas, se impondrán de seis meses a tres años de prisión, multa de ciento cincuenta a trescientas cincuenta cuotas y destitución e inhabilitación de seis meses a tres años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos;

II.- Si el valor del cohecho excede de doscientas cincuenta cuotas, pero no de seiscientas o se encuentra indeterminado, se impondrán de dos a cinco años de prisión, multa de trescientas cincuenta a seiscientas cuotas y destitución e inhabilitación de dos a cinco años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos; o

III.- Si el valor del cohecho excede de seiscientas cuotas, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de seiscientas cuotas hasta por el monto del cohecho y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Adicionalmente el Código Penal para el Estado de Nuevo León, desde el 28 de julio del 2004, en su artículo 214 bis penaliza la intimidación a denunciantes en los siguientes términos

Artículo 214 bis.- Comete el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley; y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de la persona que la presente o aporte, o de algún tercero con quien dicha persona guarde algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa de treinta a trescientas cuotas y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

El artículo 197 del Código Penal del Estado de Zacatecas establece que comete el delito de cohecho:

I.- La persona encargada de un servicio público del Estado, o descentralizado, o del municipio, o el funcionario de una empresa en que como accionista o asociado participe el Estado, que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo lícito o ilícito relacionado con sus funciones; y

II.- El que dé u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a la persona encargada de un servicio público del Estado, Municipal o descentralizado o de participación estatal, sea o no servidor público, para que haga u omita un acto lícito o ilícito relacionado con sus funciones.

(REFORMADO, P.O. 30 DE JUNIO DE 2004)

198.- El delito de cohecho se sancionará con uno a seis años de prisión y multa equivalente a dos tantos del beneficio obtenido, solicitado u ofrecido; al cohechado se le impondrá además la destitución de su empleo, cargo o comisión, pero el cohechador quedará libre de toda responsabilidad penal, siempre que haya obrado por coacción moral y que dentro de los cinco días siguientes a la comisión del delito ponga los hechos en conocimiento del Ministerio Público y pruebe aquella circunstancia.

Adicionalmente, el Código Penal para el Estado de Zacatecas establece en su artículo 332 qué se entiende por servidor público para el establecimiento de sanciones penales:

Artículo 332.- Para los efectos de este Título, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes Públicos, en los organismos autónomos de Estado o en la Administración Pública Estatal o Municipal.

Los servidores públicos que cometan los ilícitos previstos en el presente Título serán además inhabilitados para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, hasta por un tiempo igual al de la sanción privativa o restrictiva de libertad personal.

Cabe señalar que en todas las legislaciones se tipifica el delito denominado concusión, el cual a simple vista pudiera confundirse con el cohecho por tratarse de una solicitud de bienes, valores,

servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida. La diferencia sustancial se centra en que en el caso de la concusión se solicitan estos recursos apelando a una ley y se trata de un cobro superior al establecido en la norma⁶⁷.

Como es posible observar aunque la tipificación del cohecho es similar en las tres entidades federativas, las penas impuestas son diferentes en los tres casos, incluso en Zacatecas se exime de culpa a la persona que hubiera sido víctima del delito cuando lo denuncie. El hecho de que tanto el que ofrezca como el que reciban sean responsables de este delito puede desincentivar la presentación de denuncias en materia penal, pues además de la dificultad de probar este hecho, pueden verse implicados como participantes, más que como víctimas del delito. Esta situación se atempera con la exclusión considerada en el Código Penal de Zacatecas.

3.4.3 Responsabilidad administrativa.

Ortiz (2004: 127) define la responsabilidad administrativa como “aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el código de conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que se tutelan en el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁶⁷ En Nuevo León se establece en el Código Penal, en el artículo 220, que “Comete el delito de concusión: todo servidor público, que con ese carácter y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por si o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad de la señalada por la ley”. Se define de la misma manera en el artículo 202 del Código Penal para el Estado de Zacatecas y el Código Penal para el Estado de Veracruz no considera este delito.

Es decir, la responsabilidad administrativa conlleva el incumplimiento de las obligaciones que se imponen al servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia de la función pública.

Esta materia es regulada por las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la CPEUM. La responsabilidad administrativa puede traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En ciertos casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que origina se denomina falta disciplinaria a la cual corresponde una sanción disciplinaria impuesta por el jefe inmediato superior del empleado que cometió la infracción.

El artículo 113 de la CPEUM establece la pauta para que las legislaturas locales emitan la normatividad aplicable en términos de responsabilidades administrativas en los términos siguientes:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE REFORMA, VER PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO UNICO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE JUNIO DE 2002)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Las sanciones de tipo administrativo son impuestas por instancias de control interno, aunque pueden trascender a las instancias financieras o penales cuando se trate de faltas graves que conlleven la

imposición de multas o de privación de la libertad. Asimismo, para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades.

El párrafo tercero del artículo 114 de la CPEUM indica que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

El artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en sus párrafos cuarto a sexto, establece las pautas para normar la responsabilidad administrativa en el estado en los siguientes términos:

Artículo 79. Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar al desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones.

Las sanciones económicas que señale la ley, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, pero no podrán ser mayores a tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo.

Desde el 30 de agosto del 2004, el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave⁶⁸ establece que son sujetos de esta Ley los servidores públicos, entendiéndose como tales, a los Diputados el Gobernador, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de Justicia, el Contralor General;

⁶⁸ Última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 10 de agosto de 2006.

los Magistrados; los Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y los Síndicos; el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano y el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; los titulares o sus equivalentes, de las entidades de la administración pública estatal y municipal y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes del Estado. La responsabilidad se hace extensiva a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos estatales.

Cada una de las legislaciones establece obligaciones para los servidores públicos con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar el servicio público. *La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas*⁶⁹ establece 28 obligaciones en el artículo 5; la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave* estatuye 22 en su artículo 46 y la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León* incluye un catálogo de 66 obligaciones.

En las leyes analizadas se establecen obligaciones relacionadas con la ejecución de planes y programas, el buen uso de los recursos públicos, de abstenerse a participar en asuntos que puedan implicar la existencia de conflictos de interés, de salvaguardar documentos e información de acceso restringido en términos de la legislación aplicable, presentar la declaración patrimonial, no incurrir en nepotismo, entre otras.

Llama la atención las disposiciones contenidas en la legislación de Zacatecas para asegurar la equidad de género, al hacer mención específica a la prohibición de incurrir en acoso sexual y de

⁶⁹ Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 11 de junio de 2005.

discriminar o relegar a la mujer, por su sola condición de género, en la selección, contratación o nombramiento en empleos, cargos o comisiones;

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León establece un amplio catálogo de obligaciones que incluyen, entre otras, obligaciones específicas en materia de procuración e impartición de justicia, seguridad pública y adquisiciones públicas.

En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de las obligaciones que pueden estar relacionadas a la obligación de no recibir o solicitar “soborno”, “mordida” o “cohecho”.

Cuadro 3.6
Obligaciones de los servidores públicos establecidas
en las leyes de responsabilidades administrativas

Obligación establecida en la normatividad	Coahuila	San Pedro GG	Zacatecas
Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;	Sí	Sí	Sí
Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;	Sí	Sí	Sí
Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio	Sí	Sí	Sí
Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o Municipio le otorgan por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;	Sí	Sí	Sí
Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de sus obligaciones;	Sí	Sí	Sí
Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las órdenes que reciba;	Sí	Sí	No
Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien no cumpla requisitos	No	No	Sí

Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo establecido en cada una de las leyes de responsabilidad administrativa

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León

también establece las siguientes obligaciones para los servidores públicos

...
XXXIII. Abstenerse de solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones;

...
LXIII.- Desempeñar su función pública sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas por la Ley. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

En cada una de las legislaciones se establecen sanciones por el incumplimiento de las obligaciones que se imponen, en el siguiente cuadro se presentan las sanciones consideradas en cada Ley de responsabilidades administrativas.

Cuadro 3.7
Tipo de sanción administrativa prevista en la normatividad

	Coahuila de Zaragoza	San Pedro Garza G.	Zacatecas
Apercibimiento privado	Sí	Sí	Sí
Apercibimiento público	Sí	Sí	Sí
Amonestación privada	Sí	Sí	No
Amonestación pública	Sí	Sí	No
Suspensión	Max. 3 meses	Máx. 3 meses	Max. 3 meses
Destitución del puesto	Sí	Sí	Sí
Sanción económica	2 tantos del lucro o daño	2 tantos del lucro	Hasta 1000 SMG
Inhabilitación temporal	Max. 10 años	Max. 20 años	Max. 20 años
Resarcir daños al erario	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo establecido en cada una de las leyes de responsabilidad administrativa

Aunque la legislación de Veracruz y de Nuevo León considera la imposición de apercibimientos y amonestaciones, sólo en ésta última se establece una distinción conceptual clara entre el apercibimiento y la amonestación, en los siguientes términos:

Artículo 53.- Las sanciones disciplinarias consistirán en el apercibimiento y en la amonestación.

El apercibimiento es la llamada de atención dirigida al responsable, conminándolo a que evite la repetición de la falta cometida. La amonestación es la advertencia hecha al infractor, sobre las consecuencias de la conducta cometida, excitándolo a la enmienda y advirtiéndole la imposición de una sanción mayor en caso de reincidencia.

Ambas sanciones podrán ser públicas o privadas. Las públicas se harán constar en el expediente personal del sancionado y se inscribirán en el Registro señalado en el artículo 94 de esta Ley. Las privadas se comunicarán de manera verbal o por escrito y no se harán constar en el expediente y registro antes aludidos.

Las Leyes de responsabilidades no establecen de manera categórica la sanción que se aplicará en caso de infringir una fracción u obligación en particular, sólo se indica que al establecer las sanciones correspondientes se tomarán en cuenta diversos elementos. En el cuadro 3.8 se resumen los aspectos que deberán ser considerados por los órganos de control.

Para el establecimiento de sanciones económicas, de manera particular en el artículo 55 de *la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave* se facilita la recuperación de los recursos económicos al establecer un plazo máximo de pago, pues en el mismo se precisa lo siguiente:

ARTICULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 46, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Se otorgará un plazo máximo de tres años, para que el servidor público pague la sanción pero los pagos que se convengan, en ningún caso, lo dejarán con una percepción inferior al salario mínimo que corresponda.

Cuadro 3.8
Elementos que deben ser tomados en consideración
para el establecimiento de sanciones:

Elemento a Considerar	Coatzacoalcos	San Pedro GG	Zacatecas
La gravedad de la responsabilidad en que se incurra	Sí	No	Sí
La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan	Sí	No	Sí
Las circunstancias socioeconómicas del servidor público	Sí	Sí	Sí
El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor	Sí	Sí	Sí
Las condiciones exteriores	No	Sí	Sí
Los medios de ejecución;	Sí	Sí	Sí
La conducta de los que intervinieron;	Sí	No	No
La antigüedad del servicio;	Sí	Sí	Sí

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;	Sí	Sí	Sí
El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento	Sí	Sí	Sí
El tipo de actuación negligente o imprudencial, o dolosa, y	No	Sí	No
Su colaboración, falta de la misma u obstaculización en el proceso de investigación.	No	Sí	No

Fuente: Elaboración de la autora, con base en lo establecido en cada una de las leyes de responsabilidad administrativa

En materia de responsabilidades administrativas, los procedimientos se desarrollan en forma de juicio, lo que implica que deben garantizarse todos los derechos a los presuntos responsables. En las tres legislaciones se establece que se aplicará de manera supletoria la legislación civil y penal, específicamente el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales. Adicionalmente, en todos los casos se determina que en materia de responsabilidad administrativa, en la instauración de los procedimientos tendrán la carga de la prueba quienes denuncien o soliciten el fincamiento de responsabilidades.

Adicionalmente es importante señalar que los servidores públicos pueden impugnar las resoluciones de las contralorías ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal, lo cual puede incrementar de manera considerable los plazos para que las sentencias de los órganos de control queden firmes.

3.4.4 Responsabilidad civil

En el último párrafo del artículo 113 de la CPEUM se indica dentro de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, a la responsabilidad civil, al indicar que “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los

bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del encargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación. La responsabilidad civil tiene, conforme a la legislación, como principal dominio de aplicación el de las fallas cometidas por empleados en el manejo de fondos.

Asimismo, esta responsabilidad se aplica cuando los servidores públicos con su actuación ilícita causen daños patrimoniales a particulares. La responsabilidad civil de los servidores públicos, se origina cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones que como empleados del Estado tengan encomendadas, cometan una falta y con ésta, causen algún daño o perjuicio a los particulares, pues de ahí se deriva la obligación del Estado de reparar el daño o indemnizar a quien resienta un perjuicio, toda vez que el Estado exige a sus agentes sean responsables de los actos que realicen con motivo de sus actividades que tienen asignadas.

La responsabilidad civil fue incluida en el artículo 113 Constitucional, mediante publicación en el diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002 y en su artículo único Transitorio se indica lo siguiente:

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1° de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el cumplimiento del mismo, así como incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma Constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a). El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular, efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b). El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del Decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

En el párrafo octavo del artículo 111 de la CPEUM se establece que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Es decir en caso de incumplir con la responsabilidad de no dañar a alguien, los servidores públicos son responsables civilmente por los daños y perjuicios que puedan causar a los particulares en el ejercicio de sus atribuciones y no se requiere declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados (o Congreso local) lo que lo distingue de la responsabilidad penal de los servidores públicos.

Del precepto antes invocado, encontramos los elementos constitutivos de la ya citada responsabilidad civil, que son: un acto ilícito, la existencia de un daño o perjuicio y un nexo de causalidad entre el acto y el daño (no necesariamente un contrato), ya que la responsabilidad no se produce si no existe una relación entre el acto ilícito y el daño o perjuicio, en virtud que éste debe ser consecuencia del acto ilícito.

Una vez analizados los elementos indispensables para que surja la responsabilidad civil, se ha de agregar, que en el caso de responsabilidad civil de los servidores públicos, el acto ilícito deberá ser cometido necesariamente por cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública municipal.

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM, la responsabilidad estatal es de carácter objetivo y directo. Ese nuevo sistema de responsabilidad extracontractual está regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sus equivalentes en las Entidades Federativas las cuales permiten advertir que la responsabilidad es asumida de manera directa por el Estado, con la posible concurrencia de otros entes, pero, en todo caso, es el Estado quien responde daños ocasionados por los servidores públicos adscritos a los mismos.

De esta forma de acuerdo Poder Judicial el procedimiento de reclamación correspondiente se incoará solamente contra el órgano estatal, no contra los servidores públicos, sin perjuicio de que, en su oportunidad, estos últimos puedan ser sujetos pasivos de la acción de repetición a favor del Estado⁷⁰.

De acuerdo al criterio sostenido por la Corte este sistema de responsabilidad revela una tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado, que actúa a través de servidores públicos. Pues sólo se requiere que entable su reclamación contra el Estado, sin perjuicio de señalar a los servidores públicos que tengan intervención en la actividad administrativa irregular, aunque no como codemandados, sino como responsables de una acción de responsabilidad.

Desde el 31 de Diciembre de 2003, en el Estado de Veracruz cuentan con la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que se establece que:

⁷⁰ Tesis aislada I.3o.C.548 C "RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)", registro número 174991, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Mayo de 2006. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 28/2006. Marco Antonio Vizcaya Verduzco. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Alfaro Telpalo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Sánchez Alcántara.

Artículo 3. La actuación irregular de la administración pública origina el derecho a la indemnización, siempre y cuando el acto no sea anulado o revocado vía administrativa de conformidad con el Código de Procedimientos Administrativos antes de que se presente la reclamación respectiva. La anulabilidad o nulidad de los actos administrativos no presuponen por sí mismos derecho a la indemnización. Empero, en tratándose de hechos consumados o de imposible reparación se estará a lo dispuesto en la parte final del artículo 16 del Código de Procedimientos Administrativos.

De acuerdo a lo establecido en esta Ley los ayuntamientos están obligados a incorporar en sus presupuestos, de conformidad con el Código Hacendario Municipal, una partida destinada a cubrir los pagos indemnizatorios derivados de la responsabilidad de la Administración Pública municipal, así como al pago de las indemnizaciones que no hayan podido ser cubiertas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

En Veracruz se concede al afectado 1 año para pedir ser resarcidos del daño. El procedimiento para resarcir el daño, así como el monto de la indemnización se realiza conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, en el estado de Veracruz, en el artículo 14 de esta Ley se establece que la promoción del procedimiento de reclamación interrumpirá el plazo de caducidad que señala el Código de Procedimientos Administrativos respecto de las atribuciones de los órganos de control interno o del superior jerárquico para determinar responsabilidades e imponer sanciones.

En caso de que se determine que sí se incurrió en un daño, la Administración Pública que haya resultado condenada al pago de la indemnización por responsabilidad patrimonial, podrá repetir en contra de los servidores públicos responsables. Es decir, podrá exigir el cobro de los recursos al servidor público responsable del daño, aunque para poder proceder de esta manera tendrá que sustanciar el procedimiento administrativo para fincar responsabilidades a los servidores públicos en términos de ley.

En el Estado de Zacatecas y en Nuevo León no existe una Ley de Responsabilidad Patrimonial. Al respecto la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas establece en su artículo 3 que “El gasto público estatal comprende las erogaciones por concepto de gasto de operación, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo y deuda pública, así como de responsabilidad patrimonial que realicen...”. Lo que hace suponer la existencia de una partida presupuestal destinada para fines de indemnización. Aunque el procedimiento deberá realizarse conforme a lo establecido en término de la legislación civil.

3.4.5 Denuncias de peticiones de sobornos

Por otra parte, con la finalidad de conocer qué tipo de sanción reciben los servidores públicos que son denunciados se presentaron solicitudes de información requiriendo datos estadísticos al respecto.

En San Pedro Garza García respondieron que de 2003 a 2009 se presentaron 15 denuncias de manera presencial y 22 denuncias mediante el sistema electrónico @cude. De las 15 denuncias presentadas de manera presencial del 1 de enero de 200 al 31 de diciembre de 2009 en San Pedro Garza García, en 6 casos se desechó el asunto porque la denuncia no fue ratificada, en 3 más se determinó que no ha lugar finar responsabilidad administrativa y en 6 casos se fincó responsabilidades. Los funcionarios sancionados fueron 1 caso en 2007 una suspensión sin goce de sueldo por 3 días, 1 trabajador con amonestación privada por escrito y 4 servidores públicos con 1 amonestación pública por escrito en 2007, éstas últimas amonestaciones fueron impugnadas ante el tribunal de lo contencioso administrativo estatal⁷¹. Es decir en el 40 % de los casos se sancionó al servidor público denunciado, aunque la máxima sanción fue la de amonestaciones públicas por escrito.

Adicionalmente el municipio de San Pedro cuenta con el programa @QUDE mediante el cual pueden presentarse quejas y denuncias de manera electrónica, de 2004 a 2009 se presentaron 22 denuncias por este medio mediante las cuales se involucró a 26 servidores públicos, de éstas la totalidad de las denuncias fueron desechadas en alguna de sus etapas procedimentales. 11 fueron desechadas porque no se localizó al quejoso para verificar los hechos, es 4 casos se determinó que la queja era improcedente, en 1 el asunto se desechó por no ratificar la denuncia, en 1 no se

⁷¹ Respuesta a la solicitud con número de folio 100000310 presentada ante el Ayuntamiento de San Pedro Garza García.

continúo con el asunto porque los hechos no coinciden con queja, en 1 más porque el ciudadano no proporciono mas información para proceder, 1 porque la Información del quejoso no coincide con investigación, en 2 más el denunciante se desistió y 1 porque no los servidores públicos no correspondían a personal del municipio⁷². En resumen, la totalidad de las denuncias presentadas por medio electrónico resultaron ser improcedentes.

En Coatzacoalcos respondieron no contar con la información de años anteriores a 2008, pero que de 2008 al 30 de abril de 2009 se localizaron 51 denuncias en contra de servidores públicos municipales, de las cuales 10 correspondieron a denuncias presentadas por solicitar dinero. En los 10 casos, las denuncias resultaron procedentes y en el 100% de los casos se procedió a la suspensión de los servidores públicos⁷³.

Mediante el oficio de referencia 0309/20100 el 25 de junio de 2010, después de presentar el recurso de queja por omisión de respuesta ante la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Zacatecas, la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Zacatecas respondió que 2003 a la fecha se recibieron 86 quejas en contra de servidores públicos, de las cuales 71 fueron resueltas y 15 se encontraban en trámite. De los 71 casos resueltos sólo se sancionó a un servidor público con una amonestación por escrito.

Al analizar los resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno para el 2005, y desagregar los resultados por municipio es posible observar que un importante porcentaje de la población no conoce cuál es el proceso que debe seguir para denunciar un caso de corrupción.

Cuadro 3.9
¿Conoce el proceso que debe de seguir para denunciar un caso de corrupción?

Municipio	Coatzacoalcos	San Pedro Garza García	Zacatecas
-----------	---------------	------------------------	-----------

⁷² Respuesta a la solicitud con número de folio 100000310 presentada ante el Ayuntamiento de San Pedro Garza García.

⁷³ Respuesta a la solicitud de información con número de oficio UAI/nOT/036/2010, emitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Coatzacoalcos el 12 de mayo de 2010.

	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sí	1	5.9	3	60.0	16	30.8
No	16	94.1	2	40.0	34	65.4
NC	0	0.0	0	0.0	2	3.8
Total	17	100.0	5	100.0	52	100.0

Fuente: Elaboración de la autora con sustento en los datos contenidos en la base de datos de la Encuesta Nacional de Transparencia y Buen Gobierno 2005, realizada por Transparencia Mexicana.

El porcentaje más elevado de desconocimiento se observa en el municipio de Coatzacoalcos y aunque el número de encuestas es bajo en términos estadísticos, nos brinda un referente de que es importante dar a conocer cuál es el procedimiento que se sigue para denunciar los actos de corrupción.

En segundo término se revisaron los resultados de la pregunta, la última vez que se vio afectado por un caso de corrupción, ¿lo denunció?, se observa un alto porcentaje de casos en los que el encuestado respondió que nunca ha tenido un caso de corrupción.

Cuadro 3.10
La última vez que se vio afectado por un caso de corrupción, ¿lo denunció?

Municipio	Coatzacoalcos		San Pedro Garza García		Zacatecas	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sí	1	5.9	0	0	9	17.3
No	1	5.9	0	0	16	30.8
Nunca ha tenido un caso de corrupción	15	88.2	5	100	27	51.9
Total	17	100.0	5	100.0	52	100.0

Fuente: Elaboración de la autora con sustento en los datos contenidos en la base de datos de la Encuesta Nacional de Transparencia y Buen Gobierno 2005, realizada por Transparencia Mexicana.

En Zacatecas se observa un mayor porcentaje de encuestados que respondió que no los ha denunciado y las razones expuestas para no haberlos denunciados fueron los incluidos en el cuadro 3.11.

Cuadro 3.10
¿Por qué no denunció el caso?

Municipio	Coatzacoalcos		San Pedro Garza García		Zacatecas	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
No podía probar nada	-	-	-	-	3	18.8
Los tramites son difíciles	-	-	-	-	1	6.3
No hubiesen perseguido a los culpables	-	-	-	-	1	6.3
Las denuncias crean mas problemas / los que denuncian acaban	-	-	-	-	1	6.3
No merecía la pena denunciarlo / es inútil	-	-	-	-	3	18.8
Por comodidad	-	-	-	-	3	18.8
No sabía como hacerlo / a dónde acudir	1	-	-	-	1	6.3
Otro	-	-	-	-	3	18.8
Total	1	100.0	0	0	16	100.0

Fuente: Elaboración de la autora con sustento en los datos contenidos en la base de datos de la Encuesta Nacional de Transparencia y Buen Gobierno 2005, realizada por Transparencia Mexicana.

Sobre los motivos por los cuales no se denunció es importante señalar que la pregunta considera los actos de corrupción de los 35 trámites y servicios que considera la encuesta, los cuales incluyen tanto elementos del ámbito federal, estatal y local del sector público como del sector privado. Si bien en los municipios estudiados no se registró el pago de sobornos en los trámites municipales en la encuesta de 2005, se incluyó la información de los municipios con la finalidad de identificar elementos que pudieran aportar indicios de las razones por las cuales pudiera haber actos que no están siendo denunciados.

3.5 Consideraciones preliminares

Uno de los elementos que llama la atención es que, en términos normativos, no existe el término corrupción. Lo que existe es un catálogo de conductas que están relacionadas a diferentes categorías de corrupción.

El término utilizado en la normatividad para aludir al soborno es el cohecho, acto que es sancionable tanto por la vía administrativa como por la vía penal. En caso de que el incumplimiento de la norma genere un daño patrimonial a un tercero éste deberá solicitar el resarcimiento del daño por la vía civil para que el gobierno municipal repare el daño ocasionado por sus servidores públicos, sin que esto impida que el gobierno pueda “repetir contra el funcionario responsable”, es decir, que pueda cobrarla al trabajador los recursos que debió pagar al tercero perjudicado. Adicionalmente, en caso de que se trate de servidores públicos de alto nivel, éstos deben enfrentar las responsabilidades políticas que resulten procedentes.

En términos formales (escritos) es posible señalar que los servidores públicos municipales no tienen los incentivos para incurrir en actos corruptos, específicamente para aceptar sobornos. Las posibilidades de ser detectados son altas debido a que pueden ser denunciados por sus compañeros de trabajo, por sus jefes o por los ciudadanos a los que atienden.

Por otra parte, si no son denunciados de manera directa por los afectados, en caso de que algún ciudadano detecte que se actuó de manera ilegal, por ejemplo, al otorgar una licencia de construcción. Otros ciudadanos están en posibilidades de adquirir los elementos de prueba al ejercer su derecho de acceso a la información pública y de denunciar formalmente este comportamiento. Por lo cual, puede afirmarse que existen las condiciones para que cualquier persona pueda denunciar a los servidores públicos que les solicitan sobornos ya sea por la vía administrativa o penal.

En caso de que se demuestre que el funcionario incurrió en responsabilidad administrativa las sanciones pueden derivar incluso en la inhabilitación, multas y la obligación de resarcir daños a terceros, por lo que, en términos regulativos, los costos de solicitar o aceptar sobornos es muy alto

dado el riesgo de que este comportamiento sea detectado, así como por las sanciones que pudieran recibirse.

Sin embargo, al analizar datos proporcionados por las propias Contralorías de los ayuntamientos, observamos que la probabilidad real de que el servidor público sea sancionado es baja.

La probabilidad más alta de ser sancionado se observó en Coatzacoalcos, donde durante 2008 y 2009 se localizaron 10 denuncias presentadas por solicitar dinero a los ciudadanos. En los 10 casos, las denuncias resultaron procedentes y en el 100% de los casos se procedió a la suspensión de los servidores públicos⁷⁴.

En San Pedro Garza García, de las 37 denuncias presentadas ante los órganos de control de 2003 a 2009 sólo en 6 casos se fincaron responsabilidades, lo que representa un 16 % de los casos. Los funcionarios sancionados fueron 1 caso en 2007 una suspensión sin goce de sueldo por 3 días, 1 trabajador con amonestación privada por escrito y 4 servidores públicos con 1 amonestación pública por escrito en 2007.

En contraparte, el porcentaje de servidores públicos sancionados más bajo se observó en Zacatecas, en donde sólo en el 1 % de las quejas presentadas de 2003 a junio de 2010 derivó en la imposición de sanciones a servidores públicos. Otros de los elementos que no contribuyen al combate a la corrupción es el incumplimiento tanto de la publicación de la información que la Ley obliga al ayuntamiento de Zacatecas, así como la dificultad para presentar solicitudes de información, pues para recibir una respuesta parcial a una solicitud de información se tuvo que recurrir a la CEAIPEZ.

⁷⁴ Respuesta a la solicitud de información con número de oficio UAI/nOT/036/2010, emitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Coatzacoalcos el 12 de mayo de 2010.

Es importante tomar en consideración que en las tres legislaciones se establece que se aplicará de manera supletoria la legislación civil y penal, específicamente el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales. Adicionalmente, en todos los casos se determina que en materia de responsabilidad administrativa, en la instauración de los procedimientos tendrán la carga de la prueba quienes denuncien o soliciten el fincamiento de responsabilidades.

La necesidad de que las denuncias no sean anónimas, de que éstas sean ratificadas y que la carga de la prueba recaiga en el denunciante son algunos de los factores que desincentivan la presentación de denuncias en contra de servidores públicos. A lo que debe sumarse los costos de tiempo y dinero que debe absorber el denunciante.

También es importante señalar que la tipificación de delito de cohecho no incentiva la presentación de denuncias pues se considera como presunto responsable tanto al que ofrece como el que recibe, es decir, se considera como participantes del delito tanto al ciudadano como al servidor público. Por ende, es probable que el ciudadano que ha sido objeto de un soborno se vea desincentivado a acudir al ministerio público a presentar una denuncia.

A partir del análisis del marco normativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos es posible señalar que son necesarias diversas modificaciones al marco normativo en el cual la Contralorías ejerzan de manera efectiva la función de investigar las denuncias y allegarse de elementos de prueba que permitan fincar responsabilidades en aquellos casos en los que se determinó que los servidores públicos incurrieron en cohecho, así como constituirse en acusadores ante el ministerio público por haber cometido un delito.

Si bien, existe una relación directa en el hecho de que los contralores son designados por los presidentes municipales, lo cual puede afectar la determinación de investigar o no una denuncia, lo

cierto es que al aplicar de manera supletoria la normatividad penal se dificulta al acusador para que pueda allegarse de diversos elementos de prueba, a lo que se adiciona que diferentes documentos que podrían demostrar de manera fehaciente la existencia del acto podrían ser desechados por el Contralor por haber sido obtenidos sin la autorización del denunciado, como es el caso de las grabaciones.

CAPÍTULO 4

CLIMA ORGANIZACIONAL Y CORRUPCIÓN EN LOS MUNICIPIOS

4.1 Preámbulo

En Capítulo 3 se analizaron algunos elementos de carácter regulativo que pueden afectar la propensión de los individuos a incidir en actos corruptos, vistos desde la perspectiva del modelo del agente-principal, el cual se caracteriza por la existencia de una autoridad o Principal (presidente municipal), que emplea a un agente (director), para cumplir una función. Desde este enfoque, el empleado actúa en representación del servidor público electo al desempeñar las funciones delegadas a la unidad administrativa a la que se encuentra adscrito.

Para analizar la posible valoración que un servidor público realiza para decidir si interviene o no en un acto corrupto, en términos de las acotaciones de este trabajo, recibir o solicitar un soborno se presentó un árbol de decisión simple en el que se destacan los elementos que el servidor público podría tomar en consideración decidir participar o no en acto corrupto.

De acuerdo a este árbol de decisión el servidor público tiene dos opciones, ser corrupto (al acepta el soborno) o ser honesto (al rechazar el soborno). Si decide ser honesto obtiene una recompensa que es igual a la suma de su sueldo regular más la satisfacción moral que le genera no ser una persona corrupta. Si decide aceptar el soborno, recibe el monto económico del soborno más su sueldo regular. Sin embargo, debe enfrentar además el costo ser corrupto y asumir el riesgo que conlleva el ser sorprendido y ser sancionado.

El costo moral dependerá de las norma éticas personales del agente, de lo que sus colegas y sus compañeros hacen, de la magnitud del soborno que va a obtener y del grado de desviación de sus responsabilidades hacia su superior. Así pues, para una persona sin escrúpulos en una subcultura corrupta, el costo moral de ser corrupto puede aproximarse a cero.

Como ya se expuso en el capítulo 3, la posibilidad formal de ser sorprendido y sancionado existe. Cualquier ciudadano puede denunciar ante la Contraloría a un servidor público por solicitar o aceptar sobornos, los compañeros de trabajo tienen la obligación de denunciar a sus compañeros cuando adviertan la presencia de este tipo de comportamientos y los subalternos a su vez pueden reportar las “dudas fundadas” que tengan sobre las instrucciones recibidas por sus superiores jerárquicos. Por lo tanto, la posibilidad de ser denunciado, es decir de ser sorprendido al cometer un acto corrupto, es relativamente alta.

Aunque, debido a las formalidades que se siguen en la sustanciación de las denuncias, se observa que muy pocos casos son procedentes, adicionalmente, las máximas sanciones impuestas son la suspensión de funciones en casos de conductas reiteradas; por lo que las posibilidades de ser sancionados, en caso de ser denunciados, son bajas en Zacatecas y San Pedro Garza García. Es decir, en términos regulativos, los costos de ser corruptos son bajos.

Por otra parte, es importante tomar en consideración que la posibilidad de ser sancionado no es el único factor que puede afectar la propensión de los individuos de incidir en actos corruptos. En las organizaciones públicas se encuentran presentes también reglas informales, como la complicidad y la colusión, que permiten eludir o violar las reglas formales sin recibir una sanción por hacerlo.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo económico, cuando existe una aceptación de cierto tipo de conductas que podrían ser consideradas como corruptas el costo moral de ser corrupto y el

riesgo de ser sancionado tiende a cero. Por otra parte, si el monto del salario que recibe un servidor público por ser honesto es muy inferior a lo que recibe por ser deshonesto, entonces el oficial será corrupto y aceptará el soborno.

Sin embargo, hay un elemento que frecuentemente es descuidado en estos estudios. Cuando los individuos calculan el beneficio esperado y el costo probable de incidir en un acto corrupto, el individuo [sea sobornador o sobornado] tiene como punto de partida los “hechos” que él percibe en la sociedad.

Sin abandonar el supuesto teórico de que al aceptar un soborno el servidor público se basa en una decisión “racional”, en este apartado se incorporarán nuevos supuestos al modelo. Es importante reconocer que sólo somos parcialmente racionales debido a restricciones en la información disponible, las limitaciones de las capacidades cognitivas de la mente individual y las restricciones de los recursos asequibles (Simon, 1957).

Por lo tanto es importante tomar en consideración que las decisiones de los actores se sustentan en una “realidad” que está sujeta a interpretación. Es decir, un servidor público toma la decisión de aceptar o no un soborno partiendo de su percepción sobre la probabilidad de ser sancionado por cometer este acto.

Un estudio realizado por del Castillo y Guerrero (2004) muestra que, los ciudadanos tienden a ofrecer sobornos a los oficiales de tránsito cuando éstos consideran que la probabilidad de no recibir una sanción por la violación de alguna norma de tránsito a cambio de un pago monetario es alta. Es decir, la percepción de que los oficiales de tránsito son corruptos hace que sea más fácil negociar un soborno. Según este estudio, los ciudadanos “saben” que es posible negociar un soborno bien, porque ya han vivido esa experiencia o bien porque “alguien se los ha dicho”.

Esta situación pudiera verse reflejada también en el caso de los servidores públicos. Si un funcionario percibe que en la organización existen altas penalizaciones por recibir un soborno y que, la posibilidad de ser sorprendido y sancionado es alta, es probable que se abstenga de recibir o pedir un soborno. En contraparte, si éste percibe que el aceptar sobornos es algo “normal” en la organización su percepción es que sería poco costoso (en términos de riesgo) recibir un soborno.

Aunque, las percepciones son difíciles de medir o analizar, algunos estudiosos del tema consideran que las percepciones que tienen los miembros de una organización sobre el funcionamiento de la organización pueden ser evaluadas a través de estudios de clima organizacional. Así pues, el estudio del clima organizacional se constituye en una vía para analizar las percepciones que tienen los servidores públicos respecto al funcionamiento de la organización.

En la literatura sobre combate a la corrupción se ha dicho que existen diversos mecanismos de diseño institucional que tienden a inhibir prácticas potencialmente corruptas, entre ellas se encuentran el diseño de un esquemas de incentivos adecuados, introducción de sistemas de control eficientes, capacitación, fortalecimiento de la infraestructura ética, diseño adecuado de los marcos de control interno, entre otros. (Satyanand, 2000; Eigen, y Sötje, 1993; Huther y Shah, 2000; Kisubi, 1999; Speville, 1999; Klitgaard, Maclean y Parris, 2000)

En este sentido, además de analizar si el diseño institucional en los ayuntamientos en México, en el sentido formal, es apropiado para inhibir acciones potencialmente corruptas y promover comportamientos éticos en los servidores públicos también es importante estudiar si la forma en las que las reglas formales e informales son percibidas por los integrantes de la organización contribuyen al mismo fin.

En este apartado de la tesis se estudiará el clima organizacional de tres municipios mexicanos, orientando el análisis a factores que se encuentran directamente vinculados a la creación de gobiernos éticos y responsables y, por tanto, a la reducción de la corrupción.

4. 2 Modelo de análisis del Clima Organizacional

Existen múltiples formas de definir el clima organizacional Gonçalves (1997) lo define como un fenómeno que media entre los factores del sistema organizacional y las tendencias motivacionales que se traducen en un [comportamiento](#) que tiene consecuencias sobre la organización tales como la [productividad](#), satisfacción, rotación, etc.

Gibson y colaboradores (1984)⁷⁵, lo conceptualizan como las propiedades del ambiente que perciben los empleados como característico en su contexto laboral. Sobre esta base, el clima está conformado por las percepciones que se tienen sobre las estructuras y procesos organizacionales.

Por su parte

Por lo tanto, el clima organizacional puede ser entendido como el conjunto de percepciones que los trabajadores tienen sobre aquellos factores o elementos estructurales y funcionales de la institución en la que laboran y la opinión que se han formado sobre éstos.

Para Alexis Gonçalves (2001), el comportamiento de un trabajador no está determinado directamente por los factores organizacionales, sino por las percepciones que éste tenga de dichos factores, las cuales dependen, en gran parte, de las interacciones que tiene con otros individuos (miembros y no miembros de la organización) y de sus experiencias.

⁷⁵ Citado en Navarro y Santillán (2007)

Desde la perspectiva de Gonçalves el Clima Organizacional es un filtro por el cual pasan los fenómenos objetivos (estructura, liderazgo, toma de decisiones), por lo tanto, a través de la evaluación del Clima Organizacional se estudia la forma en la cual percibida la organización.

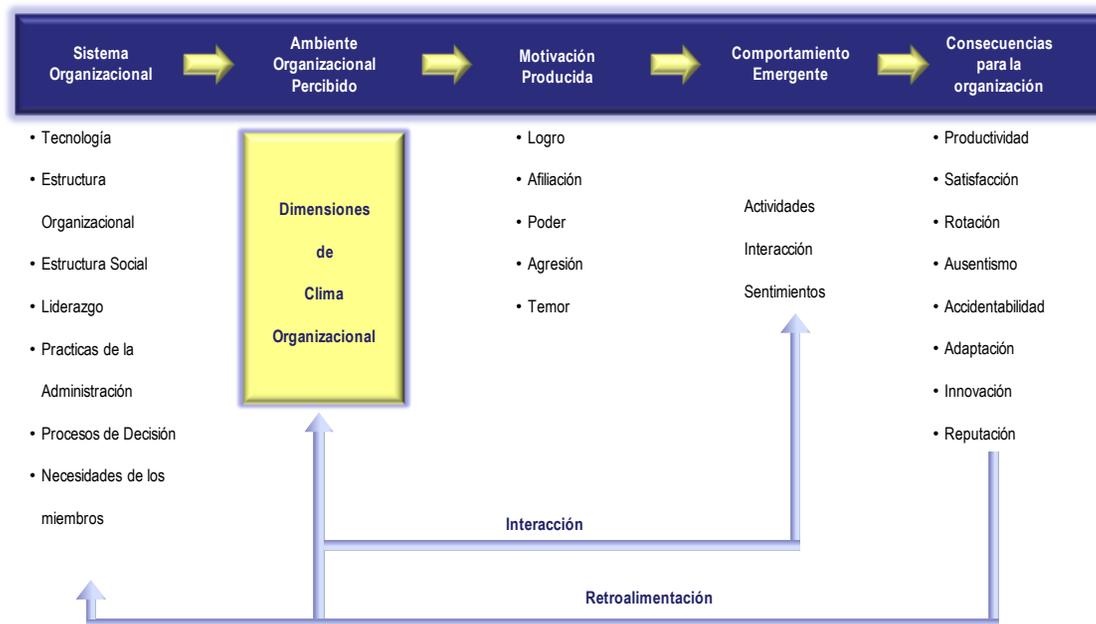
Así pues, según este autor, al estudiar el clima organizacional se parte del supuesto de que las reglas (formales e informales) propician el surgimiento de un clima determinado, en función de cómo son percibidas, interpretadas y apropiadas por los miembros de la organización. A su vez, el clima resultante induce determinados comportamientos en los individuos, los cuales inciden en la organización, y por ende, en el clima, completando el circuito representado en la siguiente figura.

El Clima organizacional puede ser analizado bajo diferentes modelos Litwin y Stinger (1978) proponen un esquema que comprende nueve componentes: la estructura, la responsabilidad o autonomía en la toma de decisiones, la recompensa recibida, el desafío de las metas, las relaciones y la cooperación entre sus miembros, los estándares de productividad, el manejo del conflicto, y la identificación con la organización.

Por su parte, la consultora venezolana Hay Group, identifica seis dimensiones críticas de clima que son medidos a través de un instrumento especialmente construido para Estudio de Clima Organizacional, entre los que se encuentra: Claridad, estándares, responsabilidad, flexibilidad, reconocimiento y espíritu de equipo.

Para la Consultora Gestar las variables a evaluar serían las doce siguientes: Claridad Organizacional, respaldo organizacional, progreso y desarrollo, comunicación, remuneraciones, cooperación entre unidades, beneficios, liderazgo, ambiente físico y seguridad, organización del trabajo, identificación con la empresa y participación.

Figura 4. 1
Proceso de configuración del clima organizacional



Fuente: Litwin y Stinger (1978)⁷⁶

Existen múltiples propuestas metodológicas para analizar el clima organizacional. Con la finalidad de conocer cuáles eran las percepciones de los trabajadores respecto a 6 elementos del clima organizacional que se consideraron importantes para inhibir la recepción de sobornos

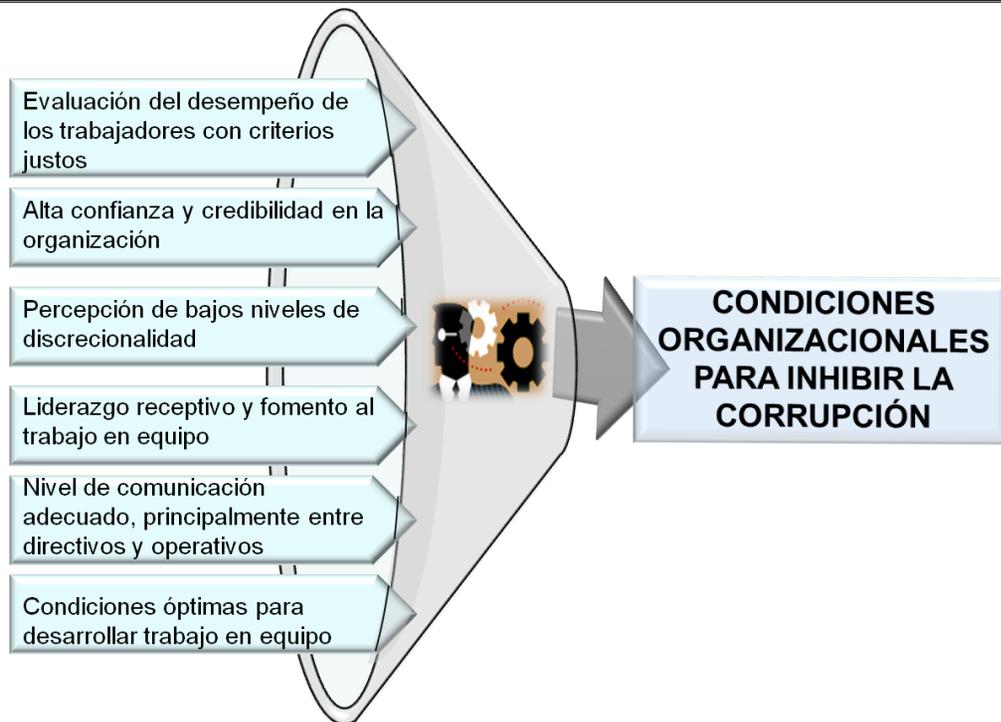
Para conocer las percepciones respecto a las condiciones existentes en el clima organizacional para inhibir la corrupción se optó por aplicar un cuestionario integrado con 34 afirmaciones en las que se solicitó a los trabajadores que externaran su grado de conformidad en una escala de 0 al 10, en donde el 0 representa un grado de inconformidad total y 10 un grado de conformidad total.

A continuación se presenta de manera esquemática los elementos considerados para evaluar las condiciones del clima organizacional y evaluar en qué medida se cuenta con las condiciones

⁷⁶ Tomado de Gonçalves (1997)

existentes dentro de la organización para inhibir la corrupción. Así como las preguntas consideradas en la valoración de cada elemento.

Figura 4.2
Elementos considerados en el análisis del clima organizacional



Fuente: elaboración de la autora

Elementos y variables considerados en cada rubro

Condiciones existentes en el clima organizacional para inhibir la corrupción

$$COE = \left[\frac{(PR_7 - ED_1) + SR + CO + Lid + NC + TEg}{6} \right]$$

Donde:

Consistencia de criterios empleados para evaluar el desempeño de los trabajadores

$$SR_i = AP_i - PR_i$$

Donde

SR_i : Consistencia entre los criterios empleados por el evaluador y los utilizados por el evaluado al calificar la calidad del trabajo desempeñado en la organización

AP_i : Autopercepción de la calidad del trabajo desempeñado
 PR_i : Percepción respecto a la forma en la cual el trabajo es valorado

$AP_7 = AP_i =$ Considero que yo desempeño mi trabajo dando mi mejor esfuerzo en todo lo que hago

$$PR_7 = \left[\frac{(PR_1 + PR_2 + PR_3 + PR_4 + PR_5 + PR_6 + PR_7)}{7} \right]$$

$PR_1 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los resultados de mi trabajo son reconocidos de manera adecuada”.

$PR_2 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mis capacidades son aprovechadas de manera adecuada”.

$PR_3 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “En el trabajo se fomenta mi desarrollo profesional”.

$PR_4 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Mi trabajo es reconocido por mis superiores jerárquicos”.

$PR_5 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “El reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos”.

$PR_6 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Mi trabajo es evaluado objetivamente”.

$PR_7 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “El control se aplica sobre los resultados (sobre la calidad de mi trabajo) y no sobre el volumen del trabajo”.

Confianza y credibilidad en la organización

$$CO_7 = \left[\frac{CP_1 + CP_2 + CP_3 + CP_4 + CP_5}{5} \right]$$

Donde

$CP_1 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado”.

$CP_2 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “La mejor manera de permanecer en el trabajo es haciendo las cosas de acuerdo a la ley, siendo honesto y sincero con mis compañeros de trabajo”.

$CP_3 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi permanencia en el empleo depende de mi desempeño en el puesto (si hago bien mi trabajo no seré despedida)”.

$CP_4 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los recursos son manejados de manera transparente

$CP_5 =$ Considero que mi jefe es una persona honesta”.

Percepción de niveles de discrecionalidad

$$DC_7 = \left[\frac{DC_1 + DC_2 + DC_3 + DC_4}{4} \right]$$

$DC_1 =$ Calificación promedio asignada en la afirmación “Personalmente considero que si

cometo algún error mis compañeros no me delatarían”.

$\mathcal{D}\mathcal{C}_2$ = Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que si desobedezco a mi jefe estoy en riesgo de ser despedido”.

$\mathcal{D}\mathcal{C}_3$ = Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas”.

$\mathcal{D}\mathcal{C}_4$ = Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas”.

Liderazgo

$$\mathcal{L}id = \left[\frac{(\mathcal{L}\mathcal{R} + \mathcal{L}\mathcal{E})}{2} \right]$$

Donde

$\mathcal{L}\mathcal{R}$ = Percepción de la receptividad del líder

$\mathcal{L}\mathcal{E}$ = Percepción de la disponibilidad del líder para trabajar en equipo

$$\mathcal{L}\mathcal{R} = \left[\frac{(\mathcal{L}_1 + \mathcal{L}_2 + \mathcal{L}_3)}{3} \right]$$

\mathcal{L}_1 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que las opiniones que expreso son tomadas en cuenta por mi jefe”.

\mathcal{L}_2 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe superior inmediato acepta mis opiniones”.

\mathcal{L}_3 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe superior inmediato toma decisiones tomando en consideración mis necesidades”.

$$\mathcal{L}\mathcal{E} = \left[\frac{(\mathcal{L}_4 + \mathcal{L}_5 + \mathcal{L}_6 + \mathcal{L}_7)}{4} \right]$$

Donde

\mathcal{L}_4 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe superior inmediato comparte responsabilidades”.

\mathcal{L}_5 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe superior inmediato es una persona a la que le gusta trabajar en equipo”.

\mathcal{L}_6 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe superior inmediato es una persona amable”.

\mathcal{L}_7 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mi jefe es una persona que trata a todos por igual sean o no sus amigos”.

Nivel de Comunicación

$$N C = \left[\frac{(Com_1 + Com_2 + Com_3 + Com_4 + Com_5)}{5} \right]$$

Donde

Com₁: Calificación promedio asignada en la afirmación “Siento la confianza suficiente para expresar libremente mis opiniones negativas y positivas”.

Com₂: Calificación promedio asignada en la afirmación “Puedo expresar libremente mis inconformidades sin temor a ser sancionado”.

Com₃: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los señalamientos sobre mi trabajo son expresados de manera amable y respetuosa”.

Com₄: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que la información necesaria para desarrollar mi trabajo me es transmitida oportunamente, de manera comprensible”.

Com₅: Calificación promedio asignada en la afirmación “Expreso mis opiniones de manera respetuosa”.

Trabajo en equipo

$$TEq = \left[\frac{(TEq_1 + TEq_2 + TEq_3 + TEq_4 + TEq_5 + TEq_6)}{6} \right]$$

Donde

TEq₁: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que el trabajo en equipo es importante”.

TEq₂: Calificación promedio asignada en la afirmación “Es importante apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades”.

TEq₃: Calificación promedio asignada en la afirmación “El trabajo está distribuido por igual entre todos”.

TEq₄: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que el ambiente de trabajo permite que pueda llevar una buena relación personal con mis compañeros de trabajo”.

TEq₅: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que en el trabajo se alienta la participación del personal”.

TEq₆: Calificación promedio asignada en la afirmación “Participo activamente en las decisiones que corresponden a mi ámbito de responsabilidad”.

4.3 Principales resultados

En este apartado se presentaran los principales resultados por cada una de las dimensiones señaladas en el apartado anterior, para en segundo término presentar los resultados globales y algunas conclusiones preliminares acerca de los resultados obtenidos.

4.3.1 Percepción de reconocimiento entre los trabajadores

El apartado de satisfacción profesional se planteó bajo la premisa de que para fomentar un comportamiento ético de los servidores públicos es necesario que exista la percepción de que el trabajo es bueno y que existe es importante conservarlo, pues una valoración adecuada del trabajo desempeñado contribuye a la conformación de ambientes éticos⁷⁷. Se consideró que un elemento fundamental para la satisfacción del personal es la percepción de que su trabajo es reconocido de manera adecuada por sus superiores jerárquicos.

Por este motivo, se plantearon dos tipos de preguntas enfocadas a analizar la percepción de reconocimiento en el trabajo.

Auto percepción del trabajo desempeñado

En primer término se pidió que expresaran su grado de conformidad con la afirmación “Considero que yo desempeño mi trabajo dando mi mejor esfuerzo en todo lo que hago”. Con la finalidad de conocer cuál era la percepción de sí mismo en cuanto a su desempeño laboral.

En términos generales existe muy buena auto percepción del desempeño laboral, en los tres ayuntamientos la calificación promedio fue superior a 9, la más alta se presentó en Zacatecas con 9.6 y la más baja en San Pedro Garza García con 9.1. En términos de antigüedad en el trabajo no se observa un patrón claro que asocie la auto percepción de desempeño con esta variable.

⁷⁷ Así se afirma en Ministerio de asuntos exteriores de Finlandia (2006) “La lucha contra la corrupción en la experiencia finlandesa”, Envío, Núm 289 , Abril 2006 disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/3235>

En términos de nivel académico la calificación promedio más baja se presenta en Coahuila de Zaragoza y Zacatecas entre las personas con educación media superior, mientras que en Zacatecas el promedio más bajo se presentó entre aquellos con educación básica, que comprende la educación hasta nivel secundaria.

Cuadro 4.1
“Considero que yo desempeño mi trabajo dando mi mejor esfuerzo en todo lo que hago”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.3	9.7	9.6	9.5	9.7	9.6	9.6	9.2	9.6	8.9	8.4	9.2	8.9	9.3
<=2	9.4	10.0	9.7	9.6	9.0	10.0	9.5	10.0	9.6	9.0	10.0	9.0	9.2	9.5
2-5	9.5	10.0	9.5	9.6	10.0	9.0	9.8	8.0	9.4	8.3	8.0	9.5	8.7	9.3
5-10	10.0	9.6	-	9.7	-	10.0	9.2	-	9.4	9.0	8.0	8.7	8.7	9.3
10-15	8.0	9.6	10.0	8.8	10.0	9.4	10.0	10.0	9.6	10.0	10.0	10.0	10.0	9.5
15-20	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	-	10.0	8.0	6.0	-	7.0	9.0
20+	9.3	10.0	-	9.6	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	9.9
Sí	9.4	8.3	9.3	9.1	10.0	9.3	9.9	10.0	9.7	9.3	9.8	9.2	9.4	9.4
<=2	9.0	10.0	9.0	9.3	-	10.0	9.8	10.0	9.9	-	10.0	9.0	9.3	9.5
2-5	9.5	7.4	9.0	8.6	10.0	8.7	10.0	10.0	9.7	10.0	10.0	8.7	9.1	9.1
5-10	10.0	-	-	10.0	10.0	7.3	-	10.0	8.7	-	9.5	10.0	9.7	9.4
10-15	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	10.0	10.0
15-20	10.0	8.0	-	9.6	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.8
20+	7.3	10.0	-	8.0	-	10.0	-	-	10.0	9.0	10.0	10.0	9.6	9.2
Prom.	9.3	9.2	9.5	9.3	9.8	9.5	9.7	9.6	9.6	8.9	9.3	9.2	9.1	9.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

3.3.2 Consistencia de Criterios utilizados para evaluar el desempeño de los trabajadores

Percepción respecto a la forma en la cual el trabajo es valorado

Por otra parte, se incluyeron 7 puntos para evaluar la percepción que tienen los trabajadores acerca de la forma en la que su trabajo es reconocido o no en la organización. Para evaluar el nivel de percepción acerca del reconocimiento del trabajo se promedió la calificación de los 7 puntos señalados.

$$PR_7 = \frac{(PR_1 + PR_2 + PR_3 + PR_4 + PR_5 + PR_6 + PR_7)}{7}$$

Donde:

PR_1 = Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los resultados de mi trabajo son reconocidos de manera adecuada”.

PR_2 = Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que mis capacidades son aprovechadas de manera adecuada”.

PR_3 = Calificación promedio asignada en la afirmación “En el trabajo se fomenta mi desarrollo profesional”.

PR_4 = Calificación promedio asignada en la afirmación “Mi trabajo es reconocido por mis superiores jerárquicos”.

PR_5 = Calificación promedio asignada en la afirmación “El reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos”.

PR_6 = Calificación promedio asignada en la afirmación “Mi trabajo es evaluado objetivamente”.

PR_7 = Calificación promedio asignada en la afirmación “El control se aplica sobre los resultados (sobre la calidad de mi trabajo) y no sobre el volumen del trabajo”.

En cuanto a la percepción del reconocimiento del trabajo se observa una percepción relativamente baja, en Zacatecas la calificación promedio de 5.7, por nivel educativo es el personal con educación básica la que tiene una percepción más baja. En Coatzacoalcos el promedio es de 6.5 y la calificación promedio más baja se encuentra entre el personal con nivel licenciatura, es decir, entre los trabajadores con mayor preparación con 4.6. En San Pedro Garza García la más baja percepción se localiza en los servidores públicos con educación media superior.

Cuadro 4.2
“Considero que los resultados de mi trabajo son reconocidos de manera adecuada”
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.0	7.1	4.5	7.0	8.3	6.9	7.7	8.4	7.6	4.6	6.0	6.4	5.4	6.7
<=2	8.0	10.0	7.1	7.8	7.0	7.5	9.4	9.0	8.8	2.0	10.0	3.0	4.0	6.8
2-5	7.3	4.4	0.0	5.5	8.0	5.9	0.0	10.0	5.9	5.0	-	10.0	6.7	6.0
5-10	9.4	-	-	9.4	8.7	-	-	-	8.7	0.0	6.0	-	3.0	7.0
10-15	8.0	9.0	-	8.5	-	8.0	-	-	8.0	10.0	-	-	10.0	8.8
15-20	6.5	8.0	1.0	4.6	10.0	8.0	7.6	7.0	7.7	5.0	2.0	7.0	5.5	5.9
20+	8.0	8.0	-	8.0	-	8.0	5.2	-	5.7	5.0	6.0	6.7	6.0	6.6
Sí	6.6	5.5	4.8	5.8	10.0	6.6	8.4	8.5	7.8	8.0	6.4	5.2	6.0	6.5
<=2	8.5	4.0	8.0	7.3	-	7.3	9.1	10.0	8.9	-	8.0	5.0	6.0	7.4
2-5	4.0	6.0	0.5	2.3	-	7.0	8.0	-	7.2	-	8.0	8.0	8.0	5.8
5-10	5.5	6.0	-	5.6	-	7.3	8.0	-	7.5	-	-	-	-	6.6
10-15	6.7	0.0	-	5.0	-	10.0	-	-	10.0	7.0	8.0	7.0	7.2	7.4
15-20	6.5	6.4	6.3	6.4	10.0	5.0	7.6	6.0	6.9	10.0	10.0	5.3	6.9	6.7
20+	7.0	8.0	-	7.2	10.0	5.3	-	8.0	7.3	-	3.5	2.0	3.0	5.8
Prom.	7.4	6.4	4.6	6.5	8.8	6.7	8.0	8.4	7.7	5.2	6.3	5.7	5.7	6.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Hay una percepción regular sobre el aprovechamiento de las capacidades de los trabajadores son aprovechadas de manera adecuada, esta percepción es mayor en San Pedro Garza García con 7.7, en Coatzacoalcos y en Zacatecas la calificación es similar en 6.7 y 6.5 respectivamente.

Cuadro 4.3
“Considero que mis capacidades son aprovechadas de manera adecuada”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.6	6.9	4.2	6.7	8.9	6.9	7.5	7.6	7.5	7.0	6.0	6.2	6.5	6.9
<=2	7.4	10.0	4.7	6.4	8.0	8.0	8.5	9.0	8.4	7.0	10.0	3.0	6.0	6.9
2-5	6.0	4.0	0.0	4.7	8.0	5.6	4.0	10.0	6.1	5.0	6.0	8.0	6.0	5.6
5-10	10.0	-	-	10.0	9.3	-	-	-	9.3	0.0	6.0	-	3.0	7.4
10-15	4.0	9.0	-	6.5	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	8.8
15-20	7.5	10.0	4.5	6.8	10.0	7.0	7.6	5.0	7.3	8.8	4.0	7.0	7.6	7.2
20+	8.7	7.2		7.8	-	8.0	5.6	-	6.3	6.0	4.0	6.7	6.0	6.7
Sí	7.1	7.0	6.0	6.8	9.3	7.5	8.2	8.0	8.0	8.0	6.7	6.2	6.6	7.1
<=2	8.0	10.0	8.0	8.5	-	8.7	8.5	9.0	8.6	-	8.0	8.0	8.0	8.4
2-5	4.0	8.0	5.3	5.3	-	8.0	4.0	-	7.2	-	8.0	0.0	4.0	5.5
5-10	5.5	6.0	-	5.6	-	7.3	8.0	-	7.5	-	-	-	-	6.6
10-15	7.3	10.0	-	8.0	-	10.0	-	-	10.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.7
15-20	7.5	5.2	5.7	6.0	10.0	5.5	8.2	6.0	7.5	8.0	10.0	5.0	6.4	6.6
20+	8.4	-	-	8.4	9.0	6.7	-	8.0	7.7	-	4.0	9.0	5.7	7.2
Prom.	7.4	7.0	5.1	6.7	9.0	7.2	7.8	7.8	7.7	7.2	6.4	6.2	6.5	7.0

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En Coatzacoalcos la percepción de que se fomenta el desarrollo profesional de los trabajadores es baja con 5.6 y en San Pedro Garza García con 7 y Zacatecas con 6.3. Llama la atención que en los tres caso la menor percepción se encuentra entre los empleados con nivel licenciatura.

Cabe señalar que en Coatzacoalcos el 28.8 % declaró haber recibido capacitación en el último año, de los cuales el 40.0 % tenían estudios con nivel licenciatura, el 33.3 % con estudios a nivel medio superior; en San Pedro Garza García el 51.4 % recibió capacitación en el último año de los cuales el 46.3 contaba con este estudios de licenciatura y el 38.9 con nivel medio superior; en Zacatecas sólo el 22.2 % de los trabajadores declaró haber recibido algún curso de capacitación, sin embargo de los que sí recibieron un capacitación el 66.7 % contaban con nivel licenciatura.

Cuadro 4.4
“En el trabajo se fomenta mi desarrollo profesional”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	6.5	4.1	4.2	5.5	8.3	6.1	6.1	6.0	6.4	6.8	8.0	5.8	6.7	6.2
<=2	3.8	10.0	8.0	5.7	8.0	5.0	7.8	10.0	7.5	9.0	10.0	8.0	9.0	7.4
2-5	7.0	2.4	0.0	4.5	8.0	5.7	4.0	10.0	6.2	5.0	10.0	10.0	7.5	6.1
5-10	9.7	-	-	9.7	8.0	-	-	-	8.0	0.0	8.0	-	4.0	7.2
10-15	4.7	9.0	-	6.4	-	9.0	-	-	9.0	8.0	-	-	8.0	7.8
15-20	6.0	2.0	0.5	3.0	10.0	5.0	5.8	0.0	5.1	6.8	10.0	6.0	6.8	5.0
20+	8.0	3.6	-	5.3	-	8.0	2.8	-	4.3	9.0	2.0	3.3	5.0	4.8
Sí	6.0	6.4	4.7	5.7	9.3	7.6	7.3	8.5	7.6	6.7	8.0	4.0	5.8	6.4
<=2	7.0	4.0	3.0	5.3	-	6.7	8.0	9.0	7.9	-	8.0	4.0	5.3	6.2
2-5	8.0	8.0	2.7	4.8	-	10.0	0.0	-	8.0	-	10.0	-	10.0	7.6
5-10	6.0	-	-	6.0	-	8.7	8.0	-	8.5	-	-	-	-	7.3
10-15	6.0	10.0	-	7.3	-	10.0	-	-	10.0	5.0	10.0	6.0	6.4	7.9
15-20	4.0	6.0	6.0	5.5	8.0	5.0	7.1	8.0	6.7	10.0	10.0	3.3	5.6	5.9
20+	6.4	8.0	-	6.7	10.0	6.0	-	8.0	7.7	-	6.0	4.0	5.3	6.6
Prom.	6.3	5.0	4.5	5.6	8.6	6.9	6.6	7.1	7.0	6.8	8.0	4.8	6.3	6.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

A partir de estos datos es posible señalar que, si bien no existe una relación lineal entre capacitación y percepción de que el desarrollo profesional es fomentado, sí hay una relación importante entre estos dos aspectos, por lo que se considera pertinente fomentar la capacitación de los trabajadores.

La sensación de que el trabajo es reconocido es importante, en Coatzacoalcos esta percepción es baja y la menor se encuentra entre los empleados con nivel licenciatura con nivel licenciatura, en San Pedro y Zacatecas esta percepción aumente con una puntuación promedio de 7.7 y 6.4 respectivamente.

Cuadro 4.5
“Mi trabajo es reconocido por mis superiores jerárquicos”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.2	5.5	4.5	6.2	7.7	5.9	8.2	8.0	7.4	6.4	6.8	6.0	6.3	6.7
<=2	5.0	10.0	6.0	5.7	5.0	9.0	8.9	10.0	8.7	7.0	10.0	3.0	6.0	6.8
2-5	9.7	1.6	0.0	5.5	8.0	4.6	4.0	10.0	5.4	5.0	10.0	10.0	7.5	6.1
5-10	8.3	-	-	8.3	8.7	-	-	-	8.7	0.0	8.0	-	4.0	7.0
10-15	5.3	9.0	-	6.8	-	5.0	-	-	5.0	8.0	-	-	8.0	6.6
15-20	6.5	9.0	3.5	5.8	10.0	6.0	8.0	5.0	7.4	7.0	0.0	7.5	6.4	6.6
20+	8.7	5.6	-	6.8		5.0	7.6	-	6.9	10.0	6.0	4.7	6.0	6.5
Sí	5.9	6.6	4.0	5.5	9.3	6.6	8.6	9.0	7.9	8.7	7.3	5.2	6.4	6.6
<=2	7.0	7.0	3.0	6.0	-	6.7	9.8	10.0	9.3	-	8.0	2.0	4.0	6.4
2-5	3.0	8.0	0.5	2.3	-	7.5	2.0	-	6.4	-	8.0	8.0	8.0	5.6
5-10	3.0	-	-	3.0	-	7.3	8.0	-	7.5	-	-	-	-	5.3
10-15	10.0	8.0	-	9.3	-	10.0	-	-	10.0	9.0	8.0	8.0	8.4	9.2
15-20	7.0	6.0	6.7	6.5	8.0	5.0	8.0	8.0	7.2	8.0	10.0	5.0	6.4	6.7
20+	6.0	6.0	-	6.0	10.0	4.7	-	8.0	7.0	-	5.5	5.0	5.3	6.1
Prom.	6.7	5.9	4.3	5.9	8.2	6.3	8.4	8.4	7.7	6.9	7.1	5.6	6.4	6.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Hay una mala percepción acerca de la forma en la que el reconocimiento se traduce en estímulos, pues en ningún caso la calificación sobrepasó el 6, en Zacatecas se observó el promedio más bajo con 3.5 y la más alta con 5.5. Este es un elemento que es difícil de resolver, en primer término por la disponibilidad presupuestal para poder otorgar apoyos económicos y en segundo término por la discrecionalidad que supone el otorgamiento de dichos apoyos. Si no existe un sistema de evaluación del desempeño claro y transparente para el otorgamiento de reconocimientos monetarios esta medida podría resultar contraproducente en términos del clima organizacional.

Cuadro 4.6
“El reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	5.3	1.9	2.9	3.8	5.0	5.1	5.6	4.4	5.3	4.2	3.6	2.0	3.3	4.1
<=2	7.0	0.0	6.5	6.3	0.0	4.5	7.2	4.0	5.6	0.0	10.0	2.0	3.0	5.0
2-5	5.5	0.8	0.0	2.6	4.0	4.3	0.0	10.0	4.4	5.0	0.0	0.0	2.5	3.2
5-10	3.3	-	-	3.3	8.0	-	-	-	8.0	0.0	6.0	-	3.0	4.8
10-15	6.0	9.0	-	7.5	-	9.0	-	-	9.0	-	-	-	-	8.3
15-20	4.5	0.0	0.0	1.8	10.0	6.0	5.8	2.0	5.5	6.0	0.0	2.5	4.0	3.8
20+	4.7	1.2	-	2.5	-	4.0	2.8	-	3.1	5.0	2.0	2.0	3.0	2.9
Sí	5.4	3.3	3.5	4.4	9.0	5.6	5.6	6.0	5.8	7.3	4.4	2.5	3.8	4.6
<=2	3.5	4.0	3.0	3.5	-	6.0	7.8	7.0	7.2	-	0.0	8.0	5.3	5.4
2-5	4.0	8.0	0.0	2.3	-	5.3	0.0	-	4.0	-	4.0	0.0	2.0	2.8
5-10	5.0	0.0	-	4.0	-	7.3	8.0	-	7.5	-	-	-	-	5.8
10-15	10.0	6.0	-	8.7	-	10.0	-	-	10.0	7.0	8.0	3.0	5.6	8.1
15-20	7.5	1.6	6.0	4.9	8.0	5.5	4.0	2.0	4.5	8.0	10.0	0.3	3.3	4.3
20+	4.4	6.0	-	4.7	10.0	2.7	-	8.0	5.2	-	2.0	4.0	2.7	4.2
Prom.	5.3	2.5	3.2	4.1	6.0	5.4	5.6	5.1	5.5	4.8	4.1	2.3	3.5	4.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En relación a la objetividad con la que el trabajo es evaluado la percepción más baja se posiciona en zacatecas con 5.8 y la mejor en San Pedro Garza García con 7.4. Esta es un área de oportunidad importante que puede resolverse al comunicar a los trabajadores cuáles son los criterios utilizados para evaluar su desempeño.

Por otra parte se percibe que el control se aplica sobre los resultados el promedio más alto se registró en Coatzacoalcos con 9.3, y el menor es de 7.3 en Zacatecas.

En la gráfica 4.1 se muestran las calificaciones totales promedio de cada punto del cuestionario evaluado en este segmento. En términos generales se percibe que el trabajo es calificado de manera regular por los jefes.

Cuadro 4.7
“Mi trabajo es evaluado objetivamente”, calificación promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.0	6.6	4.2	6.9	7.4	6.1	7.5	9.5	7.3	3.7	6.8	5.6	4.9	6.4
<=2	7.5	10.0	6.0	7.1	5.0	5.0	8.3	9.0	7.4	1.0	10.0	3.0	3.6	6.0
2-5	8.0	4.8	8.0	6.7	8.0	6.0	2.0	10.0	6.2	0.0	10.0	10.0	5.0	6.0
5-10	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	-	8.0	0.0	6.0	-	3.0	7.0
10-15	6.0	9.0	-	7.5	-	8.0	-	-	8.0	2.0	-	-	2.0	5.8
15-20	6.0	9.0	0.5	4.4	10.0	6.0	8.0	10.0	8.0	7.2	0.0	6.5	6.2	6.2
20+	8.7	5.5	-	6.9	-	8.0	5.6	-	6.3	4.0	8.0	4.7	5.0	6.0
Sí	6.4	7.0	4.8	6.0	8.7	6.7	8.2	6.5	7.5	8.7	6.9	6.2	6.7	6.8
<=2	7.0	8.0	3.0	6.3	-	6.0	8.9	9.0	8.4	-	8.0	7.0	7.3	7.3
2-5	4.0	10.0	2.0	3.7	-	7.0	2.0	-	6.0	-	8.0	8.0	8.0	5.9
5-10	7.0	-	-	7.0	-	8.7	8.0	-	8.5	-	-	-	-	7.8
10-15	10.0	8.0	-	9.3	-	10.0	-	-	10.0	9.0	8.0	9.0	8.8	9.4
15-20	7.5	5.6	6.9	6.6	6.0	5.5	8.0	2.0	6.8	8.0	10.0	5.3	6.7	6.7
20+	4.0	8.0	-	4.7	10.0	4.7	-	6.0	6.7	-	4.5	4.0	4.3	5.2
Prom.	7.3	6.8	4.5	6.5	7.8	6.5	7.8	8.0	7.4	4.6	6.9	5.9	5.8	6.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

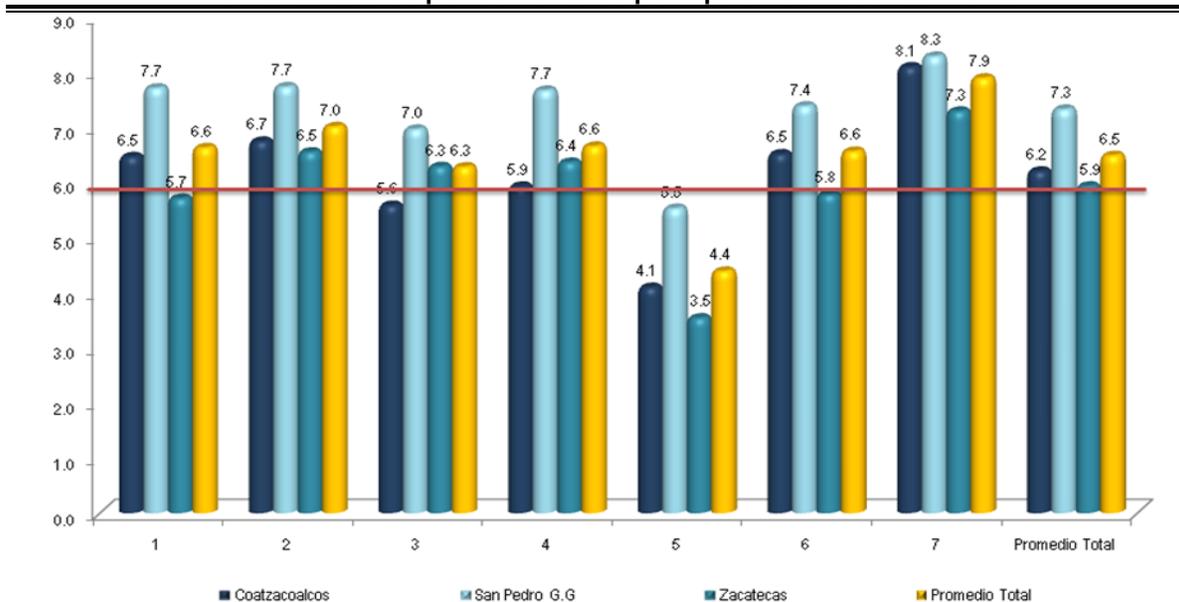
El índice de percepción del reconocimiento más bajo se observa en Zacatecas con 5.9, en este municipio se tiene una mala percepción de la objetividad con la que su trabajo es evaluado pues se obtuvo una calificación promedio de 5.8, así como de lo adecuado en el reconocimiento de los resultados, con 5.7 de promedio.

Cuadro 4.8
“El control se aplica sobre los resultados (sobre la calidad de mi trabajo) y no sobre el volumen de trabajo”, calificación promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.1	9.7	9.1	9.3	8.7	8.4	7.8	8.0	8.1	5.0	6.5	7.8	6.2	7.9
<=2	7.0	10.0	10.0	8.4	9.0	7.0	9.0	9.0	8.6	7.0	10.0	8.0	8.0	8.3
2-5	10.0	10.0	7.5	9.0	10.0	7.0	8.7	6.0	8.1	4.0	0.0	8.0	5.3	7.5
5-10	10.0	9.6	-	9.8		9.0	4.8		6.0	4.0	8.0	6.7	6.0	7.3
10-15	10.0	10.0	10.0	10.0	8.0	8.9	0.0	10.0	8.0	8.0	-	10.0	8.7	8.9
15-20	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	-	8.0	0.0	8.0	-	4.0	7.3
20+	10.0	9.0	-	9.5	-	10.0	-	-	10.0	6.0	-	-	6.0	8.5
Sí	9.7	9.1	9.1	9.4	10.0	9.1	8.0	8.0	8.5	9.3	8.2	8.2	8.3	8.7
<=2	9.0	9.0	5.0	8.0	-	8.0	8.0	8.0	8.0	-	8.0	4.0	5.3	7.1
2-5	10.0	8.8	9.7	9.5	10.0	9.0	8.2	10.0	8.7	8.0	10.0	8.3	8.7	8.9
5-10	9.6	10.0	-	9.7	10.0	7.3	-	6.0	7.6	-	7.0	10.0	8.0	8.4
10-15	10.0	10.0	10.0	10.0	-	10.0	4.0	-	8.8	-	8.0	10.0	9.0	9.3
15-20	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	10.0
20+	10.0	8.0	-	9.3	-	10.0	-	-	10.0	10.0	10.0	9.0	9.6	9.6
Prom.	9.4	9.5	9.1	9.3	9.0	8.7	7.9	8.0	8.3	5.9	7.7	8.0	7.3	8.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Gráfica 4.1
Promedios totales por elemento de percepción del reconocimiento



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En los 3 casos existe una percepción de que el reconocimiento no se traduce en estímulos, lo cual pudiera reflejar un área de oportunidad importante, pues aún cuando no siempre existen recursos económicos suficientes para dar bonos y/o compensaciones podrían otorgarse reconocimientos por desempeño. Los puntajes más altos en este rubro se observan en San Pedro Garza García.

Cuadro 4.9
Resumen de calificaciones promedio obtenidas para evaluar la percepción respecto al reconocimiento en el trabajo

Afirmación incluida para evaluar la percepción de reconocimiento del trabajo desempeñado	Calificaciones promedio			
	Coahuila	San Pedro	Zacatecas	Total
Considero que los resultados de mi trabajo son reconocidos de manera adecuada	6.5	7.7	5.7	6.6
Considero que mis capacidades son aprovechadas de manera adecuada	6.7	7.7	6.5	7
En el trabajo se fomenta mi desarrollo profesional	5.6	7.0	6.3	6.3
Mi trabajo es reconocido por mis superiores jerárquicos	5.9	7.7	6.4	6.6
El reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos	4.1	5.5	3.5	4.4
Mi trabajo es evaluado objetivamente	6.5	7.4	5.8	6.6
El control se aplica sobre los resultados (sobre la calidad de mi trabajo) y no sobre el volumen del trabajo	9.3	8.3	7.3	8.3
Promedio	6.4	7.3	5.9	6.5

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Consistencia de Criterios utilizados para evaluar el desempeño de los trabajadores

Al inicio de este segmento se refirió que se incluyó un ítem sobre la auto percepción del trabajo desarrollado y 7 sobre las percepciones que se tienen respecto al reconocimiento de la labor desempeñada dentro de la organización. Para analizar el nivel de satisfacción del personal con la forma en la que su trabajo es reconocido dentro de la organización se desarrollo un índice de nivel de satisfacción del reconocimiento, el cual se calcula de la siguiente forma:

$$SRI = (AP_i - PR_i)$$

Donde:

SR_i : Consistencia entre los criterios empleados por el evaluador y los utilizados por el evaluado al calificar la calidad del trabajo desempeñado en la organización

AP_i : Autopercepción de la calidad del trabajo desempeñado

PR_i : Percepción del reconocimiento del trabajo en la organización

Se considera relativamente normal que exista una divergencia entre la forma en la que uno se evalúa a sí mismo y la forma en la que se percibe que los superiores jerárquicos califican el trabajo. Sin embargo, se considera que esa disparidad no debe ser excesiva.

Si bien, es complejo determinar con precisión cuál debería ser la diferencia entre la autoevaluación y la percepción sobre la evaluación externa, podríamos decir que, esta diferencia no debería ser excesiva. En una escala de 1 al 10, si existen hasta 2 puntos de diferencia entre estos dos elementos hay buena consistencia entre los criterios utilizados por el evaluador y los del evaluado, lo que podría traducirse en una percepción relativamente buena acerca del reconocimiento del trabajo en la organización.

Si hay una diferencia de más de 2 puntos hasta 3, podríamos hablar de una consistencia media alta, lo que se traduciría en trabajadores medianamente satisfechos con la forma en la que se reconoce su trabajo, y en caso de haber más de 3 puntos de diferencia y hasta 4 podríamos hablar de una disparidad o inconsistencia de criterios lo que podría reflejar una ligera insatisfacción sobre el reconocimiento del trabajo. Más de 4 puntos de diferencia nos muestra una clara divergencia o

prácticamente un desconocimiento de parte de los trabajadores acerca de la forma en la cual es evaluado su trabajo, lo cual podría generar una insatisfacción seria y un comportamiento organizacional poco adecuado.

En los dos cuadros siguientes se presentan las calificaciones promedio obtenidas en este indicador.

Cuadro 4.10
Consistencia entre los criterios empleados por el evaluador y los utilizados por el evaluado al calificar la calidad del trabajo desempeñado en la organización

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	1.9	3.7	4.8	3.0	1.9	3.1	2.4	1.8	2.5	3.5	2.2	3.5	3.3	2.9
<=2	2.9	1.4	2.8	2.8	3.0	3.4	1.1	1.4	1.7	4.3	0.0	4.7	3.5	2.8
2-5	1.9	6.0	7.3	4.1	2.3	3.4	6.6	-1.4	3.4	4.2	2.0	1.5	2.9	3.5
5-10	1.3	0.0	-	1.1	-	1.0	4.4	-	1.3	8.4	1.1	2.0	5.0	2.5
10-15	1.7	0.5	0.0	1.2	2.0	1.1	-	-	1.5	2.3	-	0.0	2.2	1.6
15-20	3.3	-	-	4.8	0.3	-	-	-	3.0	2.2	2.6	-	1.2	3.0
20+	1.2	4.3	-	2.9	-	2.7	-	-	3.9	3.6	-	-	4.7	3.9
Sí	2.7	1.9	4.0	2.9	0.6	2.2	2.1	2.2	2.1	1.2	3.0	3.8	3.2	2.7
<=2	1.9	3.4	4.3	2.9	-	2.9	1.2	1.1	1.6	-	3.1	3.6	3.4	2.6
2-5	4.2	-0.7	6.0	4.3	0.0	1.0	6.5	0.0	2.9	2.0	2.0	3.3	2.1	3.1
5-10	4.1	-	-	4.2	0.0	0.4	-	4.0	0.9	-	2.5	0.0	1.7	2.6
10-15	1.4	-	0.0	1.8	-	0.0	6.0	-	0.2	-	1.7	2.7	2.4	1.4
15-20	2.9	2.2	-	3.0	-	4.1	2.4	-	2.9	-	-	-	-	3.1
20+	0.7	2.7	-	1.3	-	4.3	-	-	2.6	-1.0	4.9	4.7	4.5	2.8
Prom.	2.2	3.0	4.5	2.9	1.6	2.7	2.3	2.1	2.3	3.0	2.7	3.7	3.2	2.9

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En ninguno de los 3 casos se observan trabajadores plenamente satisfechos con la forma en la que su trabajo es reconocido, aunque en San Pedro se observa la calificación promedio total más alta con 2.3, mientras que la más baja se tiene en Zacatecas. Es importante señalar que en este municipio podría haber un sesgo importante ante la incertidumbre que se genera en los trabajadores cuando hay un cambio de administración. Los niveles más altos de satisfacción se presentan entre

los empleados con más de 20 años de antigüedad y entre el personal con educación básica en San Pedro y Coatzacoalcos y con licenciatura en Zacatecas.

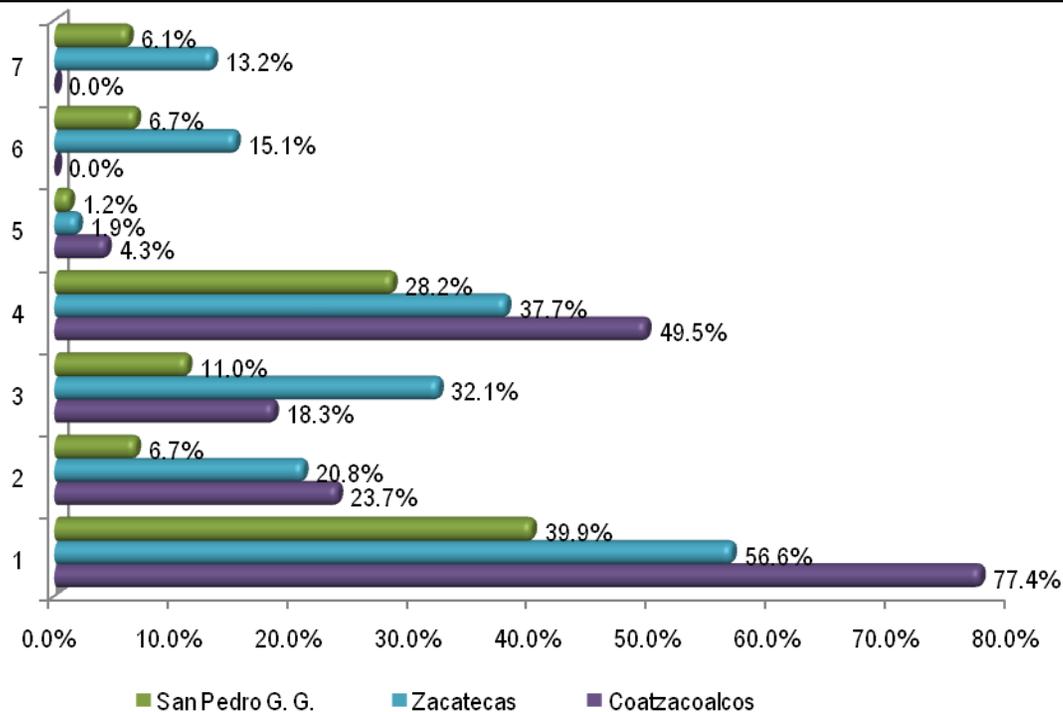
Uno de los elementos importantes dentro del clima organizacional es la identificación de los elementos considerados para ascender dentro de la organización, por ello se incluyó la pregunta “Desde su perspectiva personal ¿cuáles son los criterios que se siguen en esta dependencia para ascender de puesto a alguien? Se solicitó que subrayaran 2 de los criterios que considera más importantes. Las opciones incluidas fueron las siguientes:

- 1) Hacer bien el trabajo
- 2) Antigüedad
- 3) Ser amigo del jefe
- 4) Ser honesto
- 5) Trabajar horas extras
- 6) No sé
- 7) otras (señale cuales)

En los tres municipios los dos aspectos con mayor número de menciones fueron el de hacer bien el trabajo y ser honesto. Llama la atención que en Zacatecas el 32.1 % del personal seleccionó la opción “ser amigo del jefe” y el 15.1 % indicó no saber cuáles criterios se toman en cuenta para ascender. En general es bueno que los trabajadores perciban que su desempeño laboral es un elemento considerado para ascender. En la gráfica 4.2 se presentan los resultados.

En Coatzacoalcos fue en donde un mayor porcentaje de funcionarios eligió esta opción, casi el 77% de los empleados considera que es importante hacer bien el trabajo para ascender, lo cual puede estar relacionado con el hecho de que el 56% de los trabajadores tiene más de 5 años de antigüedad en el área de trabajo.

Gráfica 4.2
Elementos considerados para ascender



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

4.3.2 Confianza y credibilidad en la organización

La confianza tiene la capacidad de reducir la complejidad en entornos de alta incertidumbre como son las actuales sociedades modernas. Esta capacidad opera en varios niveles. Por ejemplo, reducimos complejidad al confiar en un conjunto de reglas o en instituciones determinadas, y así podemos decidir y actuar, tanto en relación a otras personas (con diferente nivel de conocimiento y de familiaridad), como en relación a grupos o incluso instituciones de alto nivel de abstracción.

Pero la confianza no sólo nos da una alternativa para operar en el mundo. También nos brinda una base para poder obtener mayor *seguridad* e inclusive *sentido a muchas de nuestras acciones*. Otro efecto positivo de la confianza es el de garantizar o favorecer la *comunicación* entre los agentes, grupos o instituciones. Como Coleman (1990) propone, la confianza aumenta o disminuye las

oportunidades y posibilidades de decidir sobre determinados rumbos de acción al establecer parámetros sobre cuáles son los riesgos y las posibles consecuencias de sus actos.

La confianza puede darse en distintos niveles de interacción social, Zucker (1986)⁷⁸ distingue tres formas de confianza en función de su modo de producción:

- *Confianza interpersonal*, esta se encuentra ligada a una persona en función de sus características propias como la pertenencia a una familia, etnia, o grupo dado. A un nivel de interacción individual la confianza funge como mecanismo de control informal entre dos actores mutuamente identificado, pues la confianza reduce la incertidumbre en relación al futuro comportamiento del otro.
- La *confianza relacional*, que descansa sobre los intercambios pasados o esperados, en función de la reputación y la reciprocidad. Se define como una creencia particular en las acciones o en el resultado de las acciones de los demás. Las fuentes de esta confianza son múltiples: los intercambios anteriores, los procesos de reciprocidad, la estabilidad de los socios, el participar de una cultura común, la estabilidad de la organización, etc. ;
- la *confianza institucional*, asociada a una estructura formal que garantiza los atributos específicos de un individuo o de una organización. Implica una reconstrucción de la confianza producida localmente, que pasa de ser interpersonal a ser intersubjetiva; es decir, se transforma en exterior a una situación dada, formando parte de un mundo común.

En este caso la que nos interesa es la confianza institucional u organizacional. Para Mangematin (1999⁷⁹) la confianza organizacional puede caracterizarse por tener los siguientes atributos:

⁷⁸ Citado en Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N. y Bianchi,.(2006)

⁷⁹ Citado en Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N. y Bianchi,.(2006)

descansa sobre compromisos implícitos, sobre un aprendizaje colectivo que se teje en las coordinaciones y cooperaciones efectivas de la práctica de trabajo; es histórica, sus modalidades de aplicación y su eficacia dependen del camino seguido para su construcción y puesta en escena; representa una de las soluciones prácticas al problema de la asimetría de información y del riesgo moral y es condición del mantenimiento de la innovación y de la flexibilidad organizacional.

Es decir, en las organizaciones, la confianza se construye a partir del desarrollo de rutinas cotidianas que permiten que una acción iniciada en un punto se continúe en otro, o que una decisión tomada en un sector sea acatada por otro sector, independientemente de que exista una proximidad física o mecanismos de control o vigilancia establecidos (Guiddens, 1993).

Las rutinas como construcción colectiva de individuos, constituyen un conjunto de reglas de acción propio de los fenómenos organizacionales; representan el saber colectivo cristalizado en reglas operacionales; son una manera de abreviar el aprendizaje de los recién llegados a la organización al poner de manera accesible “soluciones satisfactorias” previamente establecidas Tanguy, C. (2000)⁸⁰. Es decir, la confianza aparece como una variante de la racionalidad limitada, con una lógica claramente diferenciada de la confianza identitaria Harrison, D. (1999)⁸¹.

Pucci, Levin, Trajtenberg y Bianchi (2006) señalan que existen cuatro ventajas de fomentar la confianza en el ámbito de las organizaciones:

1. La confianza supone un ahorro de tiempo y dinero. En un ambiente de desconfianza proliferan los controles, aumenta la burocracia, se frena la innovación. Los comportamientos que pretenden controlarlo todo ahogan cualquier intento de comunicación interna e incapacitan a la organización para atender a los desafíos que se

⁸⁰ Citado en Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N. y Bianchi (2006)

⁸¹ Citado en Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N. y Bianchi, C.(2006)

le presentan. En suma, la confianza reduce la necesidad de información para el control y la vigilancia. Es un mecanismo de ahorro sobre costos en las organizaciones.

2. La confianza fomenta la transferencia del saber. Si no hay confianza, quien tiene altas cuotas de saber se sentirá tentado a no compartirlo con los colaboradores en la organización para cual trabaja. La confianza ayuda a salir de uno mismo, a asumir riesgos - lo que entraña vulnerabilidad - y a comunicar a nivel horizontal.
3. La confianza vincula a los colaboradores y fomenta la motivación intrínseca. La confianza incentiva a los trabajadores a dar lo mejor de sí mismos, sin someterlos a controles para aumentar su productividad. De esta manera la motivación intrínseca - orientar la acción a la autorrealización del personal – se fortalece y los hace partícipes en la marcha de la organización. La motivación intrínseca se pierde cuando se constata la carencia de un proyecto común que vincule a todos y cuando el control acaba sustituyendo a la confianza.
4. La confianza favorece un clima laboral satisfactorio debido a la sensación de seguridad que ésta provee.

Por ende, en este caso, supondríamos que un nivel de confianza adecuado tendería a fomentar un comportamiento en el que los servidores públicos actúan en apego a la normatividad, sin dar un trato especial a los ciudadanos a los que atienden.

Para evaluar el clima organizacional en términos de la confianza que tienen los trabajadores respecto a ciertos atributos de la organización y la medida en la que ésta puede inhibir o propiciar la

aceptación de sobornos se incluyeron en el cuestionario 5 ítems, 5 elementos en los que, a consideración de la autora, una percepción alta contribuye para fomentar comportamientos honestos

*P*₁: Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado

*P*₂: La mejor manera de permanecer en el trabajo es haciendo las cosas de acuerdo a la ley, siendo honesto y sincero con mis compañeros de trabajo.

*P*₃: Considero que mi permanencia en el empleo depende de mi desempeño en el puesto (si hago bien mi trabajo no será despedida)

*P*₄: Considero que los recursos son manejados de manera transparente

*P*₅: Considero que mi jefe es una persona honesta

En el cuestionario aplicado a los servidores públicos se incluyeron 5 afirmaciones en las que tendrían que señalarse su grado de conformidad. La asignación de una calificación tendiente a 10 reflejaría que hay un alto nivel de confianza en ciertos atributos de la organización que tenderían a promover comportamientos honestos.

Como ya se analizó en el Capítulo 3, los servidores públicos están obligados a denunciar si un compañero ya sea subordinado, del mismo nivel o de nivel superior incumple con las obligaciones que la Ley de Responsabilidades Administrativas les encomienda. Sin embargo, es importante que los servidores públicos tengan confianza en que su denuncia tendrá consecuencias legales, principalmente si tomamos en consideración que el denunciado tendrá conocimiento de quien es el denunciante, lo cual podría tener efectos negativos en sus relaciones con el resto de los compañeros.

En el cuestionario se incluyó la afirmación “Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado”. En esta pregunta la calificación más baja se

obtuvo en Zacatecas con un promedio de 5.1, la más alta en San Pedro con 7.2 y en Coahuila de Zaragoza con un 6.5 de promedio.

En este aspecto podemos observar una confianza regular, en los mecanismos de denuncia entre colegas de trabajo, lo cual puede deberse a la colusión entre compañeros o bien a la experiencia que se ha adquirido en el trabajo. Aunque al hacer un análisis de las calificaciones promedio por estrato de antigüedad no se observa una clara relación entre la antigüedad y el nivel de confianza, en que la denuncia se traducirá en una sanción.

Lo que sí se observa es que los servidores públicos que sí tienen un trato directo con los ciudadanos tienen menos confianza en que su denuncia tendrá consecuencias legales

Cuadro 4.11
“Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.0	6.0	4.5	6.2	7.1	7.1	8.7	6.4	7.9	5.6	5.3	4.5	5.3	6.5
<=2	6.6	10.0	5.4	6.3	5.0	8.0	8.3	9.0	8.0	3.0	2.0	0.0	2.0	5.4
2-5	6.5	10.0	4.0	6.2	10.0	8.0	9.3	2.0	8.0	6.4	4.5	0.0	5.0	6.4
5-10	6.7	6.0	-	6.3		6.0	8.8		8.0	0.0	6.7	10.0	6.0	6.8
10-15	8.3	2.0	0.0	5.0	10.0	6.0	10.0	10.0	7.3	10.0	8.0	-	9.0	7.1
15-20	5.7	-	-	5.7	6.7	-	-	-	6.7	6.0	-	8.0	7.0	6.4
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	8.0	9.3
Sí	7.1	7.6	6.0	6.9	8.0	6.5	6.3	5.5	6.4	8.0	3.5	5.8	5.0	6.1
<=2	7.5	10.0	8.0	8.3	-	7.0	6.9	8.0	7.1	-	4.0	0.0	2.7	6.0
2-5	6.0	6.4	7.1	6.6	4.0	7.5	5.3	4.0	5.7	-	4.0	10.0	5.8	5.2
5-10	6.4	10.0	-	7.0	10.0	4.0	-	2.0	5.7	-	2.0	3.5	3.2	4.2
10-15	6.0	6.0	3.0	4.3	-	6.5	4.0	-	6.0	-	-	-	-	5.1
15-20	9.5	10.0	-	9.6	-	6.0	10.0	-	7.0	9.0	0.0	10.0	5.0	7.8
20+	6.7	6.0	-	6.5	-	10.0	-	-	10.0	6.0	4.0	8.0	6.8	7.4
	7.0	6.7	5.3	6.5	7.4	6.8	7.6	6.0	7.2	6.1	5.4	4.3	5.1	6.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Posteriormente se incluyó la afirmación “La mejor manera de permanecer en el trabajo es haciendo las cosas de acuerdo a la ley, siendo honesto y sincero con mis compañeros de trabajo”. En este caso se observa un alto grado de aceptación de la afirmación, la calificación mínima se obtuvo en Zacatecas con 8.4 y la más alta en San Pedro Garza García con 9.4. El puntaje obtenido en este rubro fortalece el argumento de que los servidores públicos consideran que la honestidad es un elemento importante para ascender.

Llama la atención de que la percepción de que la honestidad es un valor importante para permanecer en el trabajo no se ve influenciada por la antigüedad que tienen el servidor público en el puesto.

Los sectores en los que se observan puntajes bajos son casos aislados de respuestas únicas, por lo que en general existe una buena percepción de que el cumplimiento de la ley es un elemento importante para permanecer en el puesto.

Cuadro 4.12

“La mejor manera de permanecer en el trabajo es haciendo las cosas de acuerdo a la ley, siendo honesto y sincero con mis compañeros de trabajo”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Total
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.1	8.3	9.2	8.9	9.7	9.4	9.5	10.0	9.5	7.2	8.8	7.1	7.5	8.8
<=2	7.8	0.0	8.9	7.8	10.0	8.5	9.4	10.0	9.3	0.0	10.0	3.0	4.0	6.8
2-5	10.0	10.0	9.5	9.8	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.3	6.0	9.3	8.4	9.3
5-10	10.0	8.4	-	9.0	-	10.0	8.8	-	9.1	8.0	10.0	6.7	7.7	8.8
10-15	8.3	8.8	10.0	8.7	10.0	9.4	10.0	10.0	9.6	9.0	10.0	10.0	9.5	9.6
15-20	10.0	-	-	10.0	9.3	-	-	-	9.3	2.0	8.0	-	5.0	7.3
20+	10.0	9.0	-	9.6	-	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	8.0	9.3
Sí	9.7	9.0	7.5	8.9	10.0	9.6	9.1	10.0	9.4	9.3	9.3	9.5	9.4	9.3
<=2	9.5	10.0	9.0	9.5	-	10.0	9.3	10.0	9.5	-	8.0	10.0	9.3	9.5
2-5	9.5	8.0	8.0	8.4	10.0	10.0	9.1	10.0	9.5	-	9.0	9.0	9.0	9.2
5-10	10.0	8.0	-	9.7	10.0	7.3	-	10.0	8.7	-	-	-	-	9.1
10-15	9.0	10.0	6.0	7.4	-	10.0	6.0	-	9.2	-	10.0	10.0	10.0	8.7
15-20	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	9.0	10.0	10.0	9.6	9.9

20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	10.0	10.0	9.3	9.6	9.9
Prom total	9.3	8.6	8.3	8.9	9.8	9.5	9.3	10.0	9.5	7.6	9.1	8.5	8.4	9.0

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Este punto se reforzó con la siguiente afirmación “Considero que mi permanencia en el empleo depende de mi desempeño en el puesto (si hago bien mi trabajo no seré despedido)”. En este caso, se observa, de nueva cuenta, una percepción favorable de la importancia del desempeño para permanecer en la organización. La mejor calificación se observa en Coatzacoalcos con 8.6 y la más baja en San Pedro Garza García con 7.9.

En Coatzacoalcos y Zacatecas se registra la calificación más baja entre los servidores públicos con educación superior (licenciatura), mientras que en San Pedro la calificación menor, de 7.3, se observa entre los trabajadores con educación media superior (bachillerato o educación técnica).

Cuadro 4.13
“Considero que mi permanencia en el empleo depende de mi desempeño en el puesto (si hago bien mi trabajo no seré despedido)”, calificaciones promedio.

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.0	8.7	9.1	8.9	8.6	6.6	8.6	8.0	7.9	8.3	8.8	7.0	7.9	8.3
<=2	7.0	10.0	9.3	8.1	6.0	6.5	8.9	9.0	8.2	6.0	10.0	4.0	6.0	7.7
2-5	9.0	3.0	9.5	8.0	10.0	8.0	9.8	6.0	9.0	8.0	10.0	9.0	8.6	8.2
5-10	10.0	9.5	-	9.7	-	6.0	5.2	-	5.4	10.0	8.0	5.3	7.3	7.7
10-15	10.0	9.6	6.0	9.5	10.0	6.0	10.0	10.0	7.2	10.0	8.0	10.0	9.5	9.0
15-20	10.0	-	-	10.0	9.3	-	-	-	9.3	8.0	8.0	-	8.0	8.8
20+	9.3	10.0	-	9.6	-	8.0	-	-	8.0	8.0	-	-	8.0	8.8
Sí	9.2	7.5	6.9	8.1	10.0	7.9	7.4	9.5	7.9	10.0	8.9	6.9	8.0	8.4
<=2	8.5	4.0	8.0	7.3	-	8.0	8.0	10.0	8.3	-	6.0	9.0	8.0	7.7
2-5	9.0	8.0	7.1	7.9	10.0	7.5	6.2	10.0	7.1	10.0	10.0	5.7	7.1	8.4
5-10	9.2	8.0	-	9.0	10.0	6.0	-	8.0	7.7	-	9.0	4.0	7.3	7.7
10-15	9.0	10.0	6.0	7.4	-	7.0	8.0	-	7.2	-	10.0	10.0	10.0	8.6
15-20	10.0	8.0	-	9.6	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.5
20+	10.0	8.0	-	9.3	-	10.0	-	-	10.0	10.0	8.0	10.0	9.6	9.3
	9.1	8.2	7.9	8.6	9.0	7.3	8.0	8.7	7.9	8.6	8.9	7.0	8.0	8.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Se incluyó la afirmación “Considero que los recursos son manejados de manera transparente”, debido a que la transparencia ha sido abanderada como uno de los valores importantes para combatir la corrupción. En este caso un manejo transparente de recursos, supondría que los servidores públicos saben cómo se gastan los recursos asignados a su unidad administrativa y con base en qué criterios son asignados los mismos.

En este caso, se observa que el puntaje más alto lo obtiene el municipio de San Pedro Garza García, lo que muestra cierta congruencia con la política de transparencia que se ha impulsado en el municipio desde hace tiempo.

En este caso se observa un puntaje más alto en Zacatecas entre las personas que tienen menos de 2 años en la organización, al igual que en San Pedro, mientras que en Coahuila esta percepción es mayor entre los trabajadores con más antigüedad.

Cuadro 4.14
“Considero que los recursos son manejados de manera transparente”,
calificaciones promedio.

Mpio.	Coahuila				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.8	6.4	6.8	7.2	8.0	7.4	7.8	8.4	7.7	6.4	3.6	7.6	6.3	7.0
<=2	5.3	10.0	8.0	6.7	5.0	8.5	8.5	10.0	8.3	10.0	0.0	9.0	7.0	7.4
2-5	6.7	10.0	6.0	7.3	10.0	9.0	8.7	6.0	8.4	8.4	0.0	7.0	7.0	7.2
5-10	6.0	5.2	-	5.5	-	7.0	5.2		5.7	3.0	0.0	6.7	4.3	4.7
10-15	9.6	4.4	4.0	6.7	8.0	6.0	4.0	10.0	6.4	2.0	10.0	10.0	7.3	6.8
15-20	9.2	-	-	9.2	10.0	-	-	-	10.0	0.0	8.0	-	4.0	6.8
20+	10.0	9.0	-	9.6	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	9.8
Sí	6.0	9.0	6.2	6.7	10.0	8.7	8.8	8.5	8.8	6.7	7.1	4.9	5.9	7.6
<=2	7.0	10.0	6.0	7.1	-	9.0	9.6	10.0	9.6	-	8.0	7.0	7.3	8.3
2-5	9.3	8.4	4.5	7.9	10.0	8.5	8.4	8.0	8.5	10.0	10.0	4.0	6.0	8.1
5-10	5.6	10.0	-	6.3	10.0	8.7		6.0	8.7	-	5.5	5.0	5.3	7.3
10-15	2.0	-	10.0	4.7	-	8.0	4.0	-	7.2	-	6.0	0.0	3.0	5.0
15-20	2.0	-	-	2.0	-	9.3	8.0	-	9.0	-	-	-	-	6.4
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	5.0	8.0	8.0	6.8	8.5
	7.0	6.5	7.3	7.0	8.7	8.1	8.2	8.4	8.2	6.4	5.9	6.1	6.1	7.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En este sentido también se incluyó la afirmación “Considero que mi jefe es una persona honesta” por estimar que esta percepción puede tener una influencia importante en el establecimiento de parámetros de conducta, si el personal percibe en general que su jefe es una persona deshonesto tenderá aceptar sobornos con mayor facilidad que si lo perciben como una persona honesta, pues difícilmente un jefe honesto tenderá a fomentar o tolerar comportamientos deshonestos.

Cuadro 4.15
“Considero que mi jefe es una persona honesta””, calificaciones promedio.

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.0	6.7	8.8	8.4	9.7	9.5	9.8	10.0	9.7	9.4	7.2	8.2	8.6	8.6
<=2	8.3	0.0	9.7	8.3	10.0	9.5	9.8	10.0	9.8	10.0	10.0	9.0	9.6	9.6
2-5	9.0	10.0	7.5	8.4	10.0	9.0	9.8	10.0	9.7	9.6	2.0	8.5	8.4	8.4
5-10	6.7	6.0	-	6.3	-	10.0	9.6	-	9.7	9.0	6.0	6.7	7.3	7.3
10-15	10.0	7.2	-	8.7	10.0	9.4	10.0	10.0	9.6	10.0	10.0	10.0	10.0	10
15-20	9.7	-	-	9.7	9.3	-	-	-	9.3	6.0	8.0	-	7.0	7
20+	10.0	9.0	-	9.6	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	10
Sí	8.8	8.6	8.6	8.7	9.3	9.1	9.8	9.0	9.4	9.3	9.5	9.0	9.2	9.2
<=2	9.5	10.0	10.0	9.8	-	9.3	10.0	10.0	9.9	-	10.0	8.0	8.7	8.7
2-5	7.5	7.2	8.0	7.6	8.0	7.5	9.8	10.0	9.1	10.0	10.0	9.0	9.3	9.3
5-10	9.6	10.0		9.7	10.0	8.7	-	6.0	8.7	-	9.0	8.0	8.8	8.8
10-15	8.0	10.0	9.0	9.0	-	9.5	8.0	-	9.2	-	10.0	10.0	10.0	10
15-20	8.0	-	-	8.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	-
20+	9.3	10.0	-	9.5	-	10.0	-	-	10.0	9.0	-	10.0	9.5	9.5
	8.9	7.5	8.7	8.5	9.6	9.3	9.8	9.6	9.6	9.4	8.6	8.6	8.9	8.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En términos generales se observa una buena percepción respecto de la honestidad del jefe, en San Pedro se observa una calificación promedio de 9.6, mientras que la más baja es de Coatzacoalcos

con 8.5 que continua siendo bastante buena. En Coatzacoalcos y Zacatecas la percepción es mejor entre los servidores que tienen trato directo con los ciudadanos.

Cuadro 4.16
Resumen de calificaciones promedio obtenidas para evaluar elementos positivos de la confianza organizacional

Afirmación incluida para medir la percepción sobre aspectos positivos para inhibir la corrupción.	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado	6.5	7.2	5.1	6.3
La mejor manera de permanecer en el trabajo es haciendo las cosas de acuerdo a la ley, siendo honesto y sincero con mis compañeros de trabajo.	8.9	9.5	8.4	9.0
Considero que mi permanencia en el empleo depende de mi desempeño en el puesto (si hago bien mi trabajo no seré despedida)	8.6	7.9	8.0	8.3
Considero que los recursos son manejados de manera transparente	7.0	8.2	6.1	7.3
Considero que mi jefe es una persona honesta	8.5	9.6	8.9	8.6
Promedio	7.9	8.5	7.3	7.9

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Como es posible observar los trabajadores manifiestan un buen nivel de confianza en aquellos aspectos organizacionales que pudieran propiciar comportamientos honestos y por ende inhibe comportamientos corruptos.

4.3.3 Percepción de niveles de discrecionalidad

Los trabajadores pueden tener ciertas percepciones sobre atributos de la organización que pueden propiciar o facilitar la aparición de actos corruptos como la admisión de sobornos. Por ejemplo la percepción del riesgo de ser delatado en caso de incurrir en un comportamiento que infrinja la norma cuál es el riesgo de ser delatado por los compañeros, percepción de que las normas son muy “rígidas” o bien sobre la necesidad de desobedecer las reglas.

Uno de los aspectos que se considero importante incluir en el cuestionario fue la percepción de riesgo de parte de los trabajadores en caso de que cometan un error. Se optó por utilizar la palabra error para cubrir un amplio rango de situaciones que pudieran incluir la violación de una norma ya sea por omisión o por comisión. Se partió del supuesto de que si se incluía de manera expresa una afirmación como “Personalmente considero que si acepto o solicito un soborno mis compañeros no me delatarían”, habría un sesgo para decir que se estaba totalmente en desacuerdo pues difícilmente un servidor público aceptará que es corrupto de manera abierta. Por ello se consideró incluir en la afirmación el término de “error” en lugar de soborno.

Cuadro 4.17
“Personalmente considero que si cometo algún error mis compañeros no me delatarían”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	5.0	3.1	5.5	4.5	7.7	4.6	4.2	2.8	4.6	6.0	6.0	3.0	5.1	4.7
<=2	4.7	0.0	5.7	4.8	7.0	2.5	4.0	3.0	3.9	2.0	10.0	8.0	5.5	4.7
2-5	4.0	5.0	4.0	4.2	10.0	8.0	3.6	4.0	4.7	7.6	0.0	3.3	5.3	4.7
5-10	6.7	3.2	-	4.5		3.0	6.0		5.1	10.0	8.0	2.0	5.7	5.1
10-15	2.8	2.0	10.0	3.1	8.0	5.1	4.0	0.0	4.8	0.0	8.0	0.0	2.0	3.3
15-20	6.7	-	-	6.7	7.3	-	-	-	7.3	6.0	4.0	-	5.0	6.3
20+	5.0	5.0	-	5.0	-	5.0	-	-	5.0	10.0	-	-	10.0	6.7
Sí	2.7	3.8	1.7	2.7	2.7	4.1	4.6	3.0	4.2	6.0	2.4	4.8	4.1	3.7
<=2	3.5	4.0	0.0	2.8		2.0	3.8	6.0	3.8	-	0.0	4.0	2.7	3.1
2-5	4.5	4.8	3.1	4.0	8.0	3.0	5.1	0.0	4.4	-	-	8.0	4.0	4.1
5-10	2.8	0.0		2.3	0.0	6.0	-	0.0	3.0	-	-	-	-	2.7
10-15	3.0	10.0	0.0	2.3	-	2.0	4.0	-	2.4	-	8.0	0.0	4.0	2.9
15-20	0.0	0.0	-	0.0	-	8.0	10.0	-	8.5	6.0	2.0	4.0	4.4	4.3
20+	-	0.0	-	0.0	-	5.0	-	-	5.0	6.0	0.0	5.7	4.4	3.1
Prom.	4.0	3.4	3.4	3.7	6.2	4.3	4.4	2.9	4.4	6.0	3.7	4.1	4.6	4.2

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Llama la atención la percepción de ser delatados por los compañeros, en términos generales las calificaciones promedio alcanzan un puntaje máximo de 6.2 entre los trabajadores con educación básica (máximo nivel de estudios hasta secundaria) en San Pedro Garza García y de 6 en Zacatecas entre este mismo sector, al igual que en Coatzacoalcos con 4.0 de promedio.

La percepción sobre la posibilidad de que no ser delatados es menor entre los trabajadores que sí tienen un trato directo con los ciudadanos que entre aquellos que no tienen trato directo, lo cual revela una importante área de oportunidad pues esto podría estar mostrando cierto grado de colusión.

Las leyes en materia de responsabilidades establecen la posibilidad de que los subordinados cuestionen las ordenes de su jefe cuando estas impliquen la violación de otra norma, incluso obliga a denunciar las “dudas fundadas” de las ordenes que reciba. Sin embargo, se considero importante conocer las percepciones en este sentido. Con la finalidad se sondear la posibilidad de que un trabajador no siga las instrucciones del jefe, principalmente, en aquellos casos en los que se pudiera generar un trato preferencial hacia alguna persona en particular, se incluyó la afirmación “Considero que si desobedezco a mi jefe estoy en riesgo de ser despedido”.

Cuadro 4.17
“Considero que si desobedezco a mi jefe estoy en riesgo de ser despedido”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.9	7.0	8.5	7.7	5.4	7.8	7.9	8.0	7.6	8.9	7.6	6.4	7.9	7.5
<=2	9.3	0.0	8.0	8.2	5.0	5.5	8.2	7.0	7.2	9.0	10.0	6.0	8.5	6.8
2-5	10.0	5.0	8.7	8.3	0.0	8.0	8.7	8.0	7.9	8.8	10.0	7.5	8.4	7.5
5-10	6.0	7.6	-	7.0	-	9.0	7.5	-	8.0	8.0	8.0	4.0	6.0	7.2
10-15	6.0	8.0	10.0	7.2	8.0	8.3	0.0	10.0	7.6	10.0	0.0	10.0	7.5	7.0
15-20	6.9	-	-	6.9	6.7	-	-	-	6.7	10.0	10.0	-	10.0	8.4
20+	10.0	9.0	-	9.5	-	9.0	-	-	9.0	8.0	-	-	8.0	9.0
Sí	7.0	7.0	9.5	7.3	10.0	8.1	7.6	7.5	8.0	5.3	8.4	5.7	6.6	7.6
<=2	7.5	10.0	9.0	8.5	-	9.3	7.2	7.0	7.6	-	2.0	3.0	2.7	6.9
2-5	8.7	5.0	10.0	7.0	10.0	8.5	7.5	8.0	8.0	10.0	10.0	4.7	6.4	8.2
5-10	3.2	-	-	3.2	10.0	6.7	-	8.0	8.0	-	9.0	10.0	9.3	7.8
10-15	9.0	-	10.0	9.3	-	6.5	10.0	-	7.2	-	10.0	0.0	5.0	7.6
15-20	7.0	10.0	-	7.6	-	8.7	10.0	-	9.0	-	-	-	-	8.9
20+	10.0	6.0	-	9.0	-	10.0	-	-	10.0	3.0	8.0	10.0	6.8	7.8
Prom.	7.5	7.0	8.8	7.6	6.8	7.9	7.8	7.8	7.7	8.3	8.1	6.0	7.3	7.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Si bien la afirmación no está acotada de manera específica a una posible situación de soborno, un alto nivel de aceptación con ella podría indicarnos que difícilmente los trabajadores denunciarían a

su jefe por temor a ser despedidos por desobedecer la instrucción de sus jefes. La afirmación “Considero que si desobedezco a mi jefe estoy en riesgo de ser despedido” se incluyó para conocer si por instrucciones del jefe estarían dispuestos a infringir las normas o dar un trato preferencial a un ciudadano aún cuando ellos no reciban de manera directa contraprestación alguna.

Cuadro 4.18
“Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	6.4	7.1	4.7	6.4	4.9	5.8	5.5	4.8	5.4	7.7	7.6	5.4	6.9	6.0
<=2	6.5	10.0	6.0	6.7	8.0	2.5	6.5	8.0	6.0	7.0	10.0	7.0	7.6	7.2
10-15	7.2	6.0	4.0	6.4	8.0	8.0	6.0	0.0	7.0	5.0	6.0	10.0	6.5	6.0
15-20	6.3	-	-	6.3	3.3	-	-	-	3.3	8.0	8.0	-	8.0	6.4
20+	5.0	9.0	-	7.0	-	6.0	-	-	6.0	6.0	-	-	6.0	6.5
2-5	8.0	8.0	4.0	6.5	0.0	5.0	3.6	4.0	3.6	8.8	6.0	6.0	7.4	5.3
5-10	4.0	6.4	-	5.5	-	5.0	6.4	-	6.0	9.0	8.0	2.0	5.3	5.8
Sí	6.4	6.3	6.0	6.3	2.7	6.0	6.4	6.0	6.0	6.0	6.4	5.7	6.0	5.8
<=2	6.5	3.0	6.0	5.5	-	8.0	6.4	7.0	6.8	-	2.0	9.0	6.7	6.0
10-15	9.0	-	5.0	7.0	-	6.0	6.0	-	6.0	-	8.0	0.0	4.0	5.7
15-20	7.0	-	-	7.0	-	6.0	10.0	-	7.0	-	-	-	-	6.2
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	5.0	4.0	5.0	4.8	8.0
2-5	4.7	7.0	8.0	6.3	8.0	3.5	6.0	2.0	5.2	8.0	5.0	5.0	5.3	6.2
5-10	4.4	-	-	4.4	0.0	6.0	-	8.0	4.3	-	8.5	8.0	8.3	4.6
Prom.	6.4	6.8	5.3	6.4	4.2	5.9	5.9	5.3	5.7	7.4	6.9	5.6	6.5	6.0

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En general la percepción es regular, en ninguno de los casos el promedio general alcanza el 8, en términos de antigüedad las calificaciones promedio más alta a de 9 se observan entre el personal con más de 20 años de antigüedad que no atiende a ciudadanos y entre los que sí atienden a ciudadanos la percepción más alta de 8.9 se encuentre entre el personal con 15 a 20 años de antigüedad.

Es importante explorar la percepción que tienen los servidores públicos respecto a la rigidez de las normas escritas y la “necesidad” de desobedecerlas. Por ello se incluyeron 2 afirmaciones en el

cuestionario “Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas” y “Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas”.

Se observa una aceptación relativamente baja sobre la rigidez de las reglas, en Coahuila de Zaragoza y Zacatecas se observa un promedio de 6.4 y 6.5 relativamente, y en San Pedro de 5.7. La percepción de rigidez por encima del promedio la tienen los trabajadores con menos de 2 años de antigüedad en el puesto y los que tienen más de 20 años. En Coahuila de Zaragoza el 22.1 % se abstuvo de contestar esta pregunta, lo que podría reflejar una percepción poco clara del sentido de la afirmación o bien una manifestación de rechazo.

Cuadro 4.19
“Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	2.8	2.9	5.7	3.3	3.4	4.4	2.9	0.4	3.1	5.7	6.0	3.8	5.0	3.8
<=2	5.3	0.0	4.7	4.7	4.0	2.5	3.7	0.0	3.1	8.0	0.0	7.0	5.5	3.5
10-15	0.0	6.0	6.0	3.3	8.0	4.6	0.0	0.0	4.0	0.0	8.0	0.0	2.0	3.3
15-20	0.4	-	-	0.4	2.7	-	-	-	2.7	8.0	6.0	-	7.0	4.3
20+	9.0	5.0	-	7.0	-	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	8.0	8.0
2-5	3.3	0.0	6.7	3.8	0.0	7.0	1.8	1.0	2.3	8.0	10.0	2.5	6.0	4.0
5-10	0.0	0.8		0.5		2.0	3.2	-	2.9	2.0	6.0	4.7	4.0	2.7
Sí	4.3	5.3	2.8	4.3	3.3	5.2	2.7	4.0	3.8	6.0	3.6	5.5	4.9	4.3
<=2	6.7	0.0	3.0	3.7	-	4.0	2.2	4.0	2.8	-	2.0	6.0	4.7	3.5
10-15	3.0	-	0.0	1.5	-	5.5	4.0	-	5.2	-	0.0	10.0	5.0	3.8
15-20	4.5	10.0	-	5.6	-	6.7	0.0	-	5.0	-	-	-	-	5.3
20+	5.0	8.0	-	6.0	-	0.0	-	-	0.0	9.0	0.0	3.0	4.8	4.2
2-5	3.3	6.0	8.0	5.3	10.0	4.5	3.6	6.0	4.4	0.0	5.0	5.7	4.9	5.2
5-10	3.6	-	-	3.6	0.0	7.3	-	2.0	4.0	-	5.0	5.0	5.0	3.8
Prom.	3.4	3.7	4.5	3.7	3.4	4.8	2.8	2.0	3.5	5.7	4.4	4.8	5.0	4.0

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En relación con la percepción sobre la necesidad de romper las reglas, la cual se relacionó con la respuesta a la afirmación “Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas”, un

resultado consistente mostraría una relación inversa con la pregunta anterior. Como se puede observar en el siguiente cuadro la percepción promedio respecto a la necesidad de desobedecer las reglas es baja pues en Coatzacoalcos el promedio fue de 3.7, en San Pedro Garza García de 3.5, mientras que en Zacatecas se observó un promedio de 5.

Respecto a este punto llama la atención que en Coatzacoalcos el 23.1 % de los encuestados no respondieron este punto, a diferencia de Zacatecas y San Pedro, donde sólo el 3.7% y 1.9% se abstuvieron de responder.

Cuadro 4.20
Resumen de calificaciones promedio obtenidas para evaluar las percepciones respecto a los niveles de discrecionalidad

Afirmación incluida para evaluar las percepciones respecto a los niveles de discrecionalidad	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Personalmente considero que si cometo algún error mis compañeros no me delatarían.	3.7	4.4	4.6	4.2
Considero que si desobedezco a mi jefe estoy en riesgo de ser despedido	7.6	7.7	7.3	7.6
Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas.	6.4	5.7	6.5	6.0
Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas	3.7	3.5	5.0	4.0
Promedio	5.3	5.3	5.8	5.45

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Mediante la aplicación de la fórmula indicada anteriormente se obtuvieron los índices de confianza organizacional de cada municipio. En Coatzacoalcos este índice es de 7.9, en San Pedro Garza García es de 8.5 y en Zacatecas de 7.3. Aunque los puntajes podrían encuadrarse en un buen nivel de aceptación por su cercanía al 10, es importante señalar que se identifican algunas áreas de oportunidad que podrían ser solventadas mediante estrategias de comunicación organizacional. Especialmente en lo que respecta a la confiabilidad en los procesos de denuncia.

Por otra parte, con el objetivo de conocer la propensión a recibir sobornos, se incluyó la siguiente situación hipotética “Si a alguien le urge realizar su trámite usted estaría dispuesto a darle un trato preferencial si ...” y se incluyó un listado con las opciones que se resumen en el siguiente cuadro.

Llama la atención que la alternativa más elegida por los servidores públicos fue la de “si fuera una circunstancia especial”, entre las causas especiales se refirieron que por motivos de salud, discapacidad física, urgencia para realizar otro trámite ante otra dependencia.

Cuadro 4.44
Situaciones en las que estarían dispuestos a dar un trato preferencial a un ciudadano

	Coatzacoalcos		Zacatecas		San Pedro G.G	
	No.	%	No.	%	No.	%
No contestó	13	12.5%	8	14.8%	9	7.4%
a) Fuera un amigo	7	6.7%	1	1.9%	3	2.5%
b) Un familiar	12	11.5%	1	1.9%	4	3.3%
c) A cambio de una propina	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
d) No me importaría y lo haría esperar al igual que a todos	21	20.2%	18	33.3%	32	26.2%
e) Si fuera alguna circunstancia especial	28	26.9%	19	35.2%	47	38.5%
f) Otras (cuáles)	1	1.0%	3	5.6%	6	4.9%
g) Ninguna de las anteriores	11	10.6%	10	18.5%	21	17.2%
Total de cuestionarios practicados	104	100%	53	100%	105	

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Para Arellano (2000) esta tendencia particularista⁸² tiene sus bases en que las instituciones generadas por la colonia se basaron en una dominación sustentada en dos características generales. Primera, la existencia de un medio ambiente complejo con una casi infinita cantidad de

⁸² La expresión “tendencia particularista” se utiliza para hacer referencia a esta tendencia de las burocracias de gobierno de encontrar “circunstancias especiales” que merecen un trato particular casi todos los procesos formales establecidos.

situaciones particulares, todas ellas en tensión permanente entre las reglas formales y los deseos de los grupos de interés. Segundo, una permanente capacidad de los actores sociales para simular la obediencia aunada a la ambigüedad generada por la existencia de un arreglo formal entre personar libres y el arreglo real basado en la distancia social existente entre la cabeza y la base de la organización. Este arreglo social es la base para una obediencia oportunista, no racional o legal (Guerra, 1998)

La segunda opción más elegida fue que no le importaría y lo haría esperar. Dentro de las razones para tratarlo por igual se indicó que a todos debe darse el mismo trato, “porque la institución debe ser y ecuánime e imparcial y porque soy un empleado, sólo en caso de que la Dirección lo autorice le puedo dar un trato preferencial. “Porque todos tenemos los mismos derechos y obligaciones”

La opción “otras” fue poco elegida, pero el elemento más referido fue “únicamente si mi jefe me lo ordena”, lo que amplía el rango de alternativas para dar un trato diferente al ciudadano.

4.3.4 Liderazgo.

Aunque la legislación prevé cómo deben desarrollarse las actividades de los servidores públicos, éstos cuentan con ciertos márgenes de maniobra para aplicar o interpretar las normas. En este sentido el comportamiento ético y los valores de los dirigentes resultan esenciales para que los integrantes del aparato administrativo actúen éticamente (Feldheim y Wang, 2003)

La práctica de un liderazgo ético es un elemento importante para alcanzar los intereses públicos que tiene encomendado el servidor público, pues de esta manera se incrementa la confianza de los ciudadanos en la actuación de los servidores públicos y se facilita la rendición de cuentas (Haraway y Kunselman, 2006). Las características de este servidor público ético, honesto, competente y

visionario se traducen en un liderazgo con credibilidad (Kouzes y Posner, 1988; Gabris, Grombiewski y Inhrke, 2001)

En el sector público es indispensable el apoyo de los líderes a los proyectos, este compromiso suele expresarse mediante declaraciones (discursos, anuncios públicos, declaraciones escritas de los líderes), demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse mediante la asignación de los recursos correspondientes (Bertok, 2001).

Supondríamos que si un presidente municipal promueve un comportamiento ético entre sus trabajadores y directores, la posibilidad de que se presente la corrupción de manera abierta será menor, por lo que en su caso, debería haber menor incidencia de corrupción.

En este apartado se abordó la consideración de la supervisión, respecto a la forma en la que toma decisiones, en la forma de tratar a los subalternos y respecto a la equidad en el trato.

En el sector público es indispensable el apoyo de los líderes a los proyectos. Este compromiso suele expresarse mediante declaraciones (discursos, anuncios públicos, declaraciones escritas de los líderes), demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse mediante la asignación de los recursos correspondientes.

Por otra parte, diversos estudios muestran que un clima de apoyo en el lugar de trabajo tiene un impacto definitivo sobre el desempeño de los empleados y sus motivaciones⁸³. El tipo de liderazgo es un elemento clave del clima organizacional que puede influenciar las percepciones de los empleados de su involucramiento en la organización (Hunt y Ivergard, 2007). Por ejemplo, las investigaciones de Burke y Litwin (1992) sugieren que cuando los empleados perciben que tienen

⁸³ Por ejemplo Litwin y Stringer 1966; Johansen, Johnson y Stinton, 1977; Wimalasiri, 1993; Kagis y Williams, 2000;

mayor involucramiento en el proceso de decisiones de su lugar de trabajo, dónde la información es compartida y cuentan con apoyo favorable de los directivos su productividad laboral aumenta.

Para Ashforth y Anand (2003) el liderazgo es un factor clave para determinar la propensión del riesgo que hay en una organización de que esta sea invadida por una corrupción generalizada. Pues sin un compromiso de los líderes de adoptar practicas éticas difícilmente se podrá cambiar las percepciones existentes en torno a la corrupción dentro de la organización.

El impacto que un líder puede tener sobre la corrupción dentro de la organización depende de su habilidad para movilizar y coordinar las tareas de los servidores públicos y de diferentes agencias. Si bien las funciones de control y comando son importantes, se debe privilegiar su capacidad de movilización y coordinación para trabajar con diferentes instancias en caso de detectar actos de corrupción del personal a su cargo.

Se consideró que las características adecuadas de un líder son la capacidad para proyectar una imagen de receptividad y la percepción de que hay niveles pertinentes de comunicación organizacional, pues estos dos elementos podrían facilitar que los servidores públicos denuncien actos que se desvían de la norma, así como la satisfacción que puedan tener con su trabajo.

- ℒ₁ : Considero que las opiniones que expreso son tomadas en cuenta por mi jefe
- ℒ₂ : Considero que mi jefe superior inmediato acepta mis opiniones
- ℒ₃ : Considero que mi jefe superior inmediato toma decisiones tomando en consideración mis necesidades
- ℒ₄ : Considero que mi jefe superior inmediato comparte responsabilidades
- ℒ₅ : Considero que mi jefe superior inmediato es una persona a la que le gusta trabajar en equipo
- ℒ₆ : Considero que mi jefe superior inmediato es una persona amable
- ℒ₇ : Considero que mi jefe es una persona que trata a todos por igual sean o no sus amigos

Este indicador se dividió en dos apartados, en primer término se agruparon los primeros 3 ítems con la finalidad de indagar sobre la percepción de receptividad en cuanto a las necesidades del servidor público, por parte del jefe inmediato, en el proceso de toma de decisiones y las cuatro siguientes se agruparon para conocer la percepción acerca de la predisposición del líder de promover el trabajo en equipo.

Percepción de receptividad del líder

En el punto, “Considero que las opiniones que expreso son tomadas en cuenta por mi jefe” se observa una calificación promedio más alta en todos los casos entre los funcionarios que atienden de manera directa a los ciudadanos. La calificación promedio más alta se registró en San Pedro Garza García con un 8.1 de promedio mientras que en Coahuila de Zaragoza y Zacatecas fue de 6.7.

Por lo que respecta a “Considero que mi jefe superior inmediato acepta mis opiniones”, se observa que en Coahuila de Zaragoza el 20.2 % no atendió este punto del cuestionario, aún así en todos los casos la calificación promedio estuvo por encima del 7 y en San Pedro Garza García se obtuvo una calificación de 8.5.

Cuadro 4.21
“Considero que las opiniones que expreso son tomadas en cuenta por mi jefe”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.8	4.8	5.5	6.5	7.1	6.9	8.4	8.0	7.7	6.4	5.6	7.6	6.7	7
<=2	8.0	0.0	6.6	6.8	7.0	8.0	9.4	9.0	8.9	9.0	10.0	7.0	8.4	8
2-5	7.0	7.0	3.5	5.6	10.0	7.0	8.0	6.0	7.7	7.5	2.0	7.5	6.9	6.7

5-10	8.0	5.6	-	6.5	-	6.0	6.8	-	6.6	0.0	0.0	7.3	4.4	5.8
10-15	5.7	2.8	6.0	4.5	8.0	6.7	6.0	10.0	7.1	5.0	10.0	10.0	7.5	6.4
15-20	9.7	-	-	9.7	6.0	-	-	-	6.0	2.0	6.0	-	4.0	6.6
20+	9.0	8.0	-	8.5	-	6.0	-	-	6.0	10.0	-	-	10.0	8.2
Sí	7.2	8.2	5.8	7.1	10.0	7.5	9.2	8.0	8.5	7.3	5.6	7.5	6.8	7.5
<=2	9.3	7.0	9.0	8.6		7.3	9.5	9.0	9.0	-	8.0	7.0	7.3	8.3
2-5	8.0	7.6	5.1	6.6	10.0	7.0	9.1	6.0	8.4	-	10.0	8.0	8.4	7.8
5-10	9.2	10.0	-	9.3	10.0	7.3	-	8.0	8.3	-	2.0	5.0	3.0	6.9
10-15	3.0	8.0	5.5	5.1	-	6.5	8.0	-	6.8	-	6.0	8.0	7.0	6.3
15-20	5.0	10.0	-	6.0	-	8.0	-	-	8.0	7.0	-	-	-	7
20+	6.7	10.0	-	7.5	-	10.0	-	-	10.0	8.0	8.0	9.0	8.0	8.5
	7.6	6.2	5.7	6.7	8.0	7.2	8.7	8.0	8.1	6.6	5.6	7.6	6.7	7.1

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Sobre el punto “Considero que mi jefe superior inmediato toma decisiones tomando en consideración mis necesidades” se observa una baja en la calificación promedio, en San Pedro el promedio fue de 7.8 8.3, mientras que en Coatzacoalcos es de 6.8 en Zacatecas de 6.9. De nueva cuenta se observa un 20 % de abstención en la atención de esta pregunta en Coatzacoalcos.

Cuadro 4.22
“Considero que mi jefe superior inmediato acepta mis opiniones”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.7	6.0	4.9	6.8	8.6	8.1	8.6	8.4	8.4	7.2	7.2	7.4	7.3	7.5
<=2	7.1	10.0	4.7	6.7	8.0	9.5	9.4	10.0	9.3	9.0	10.0	8.0	8.8	8.3
2-5	7.3	5.0	4.0	5.5	10.0	8.0	8.2	6.0	8.0	8.0	2.0	7.5	7.2	6.9
5-10	10.0	7.6	-	8.5	-	5.0	8.8	-	7.7	5.0	8.0	6.0	6.0	7.4
10-15	9.6	2.8	8.0	6.4	8.0	7.9	2.0	10.0	7.5	10.0	10.0	10.0	10.0	8
15-20	6.0	-	-	6.0	8.7	-	-	-	8.7	0.0	6.0	-	3.0	5.9
20+	8.0	9.0	-	8.5	-	10.0	-	-	10.0	6.0	-	-	6.0	8.2
Sí	7.7	7.5	7.2	7.6	6.7	8.1	9.4	6.5	8.5	7.3	5.8	7.1	6.6	7.6
<=2	8.5	9.0	9.0	8.8	-	8.0	9.6	9.0	9.3		4.0	8.0	6.7	8.3
2-5	7.3	8.0	8.0	7.8	0.0	7.0	9.1	4.0	7.6	8.0	10.0	7.0	7.8	7.7
5-10	8.4	-	-	8.4	10.0	5.3	-	4.0	6.7	-	4.5	4.0	4.3	6.5
10-15	8.0	-	5.0	6.5	-	9.0	8.0	-	8.8	-	2.0	8.0	5.0	6.8
15-20	5.0	8.0	-	5.6	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	7.8
20+	9.3	2.0	-	7.5	-	10.0	-	-	10.0	7.0	8.0	9.0	8.0	8.5
	7.7	6.5	5.8	7.1	8.0	8.1	9.0	7.6	8.5	7.3	6.3	7.2	7.0	7.5

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Cuadro 4.23
“Considero que mi jefe superior inmediato toma decisiones tomando en consideración mis necesidades”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	6.7	6.4	4.9	6.4	8.3	7.5	7.9	7.2	7.8	7.7	6.4	6.7	7.1	7.1
<=2	3.0	10.0	6.0	4.3	8.0	6.5	8.9	10.0	8.5	10.0	10.0	8.0	9.5	7.4
2-5	8.0	8.0	3.3	6.3	10.0	7.0	7.3	3.0	6.8	7.6	0.0	6.5	6.4	6.5
5-10	6.7	5.6	-	6.0	-	6.0	8.0	-	7.4	7.0	4.0	5.3	5.7	6.4
10-15	7.0	5.2	6.0	6.0	6.0	8.0	0.0	10.0	7.2	10.0	10.0	10.0	10.0	7.7
15-20	9.7	-	-	9.7	8.7	-	-	-	8.7	0.0	8.0	-	4.0	7.5
20+	9.3	8.0	-	8.8	-	10.0	-	-	10.0	8.0	-	-	8.0	8.9
Sí	7.5	6.8	7.6	7.4	6.7	7.9	8.4	5.0	7.8	8.7	5.3	6.2	6.2	7.1
<=2	9.0	9.0	5.0	8.0	-	7.3	9.5	8.0	8.9	-	4.0	4.0	4.0	7
2-5	9.3	5.5	8.0	7.3	0.0	7.0	7.1	2.0	6.3	10.0	10.0	6.0	7.3	7
5-10	8.0	-	-	8.0	10.0	6.7	-	2.0	7.0	-	3.5	5.0	4.0	6.3
10-15	8.0	-	10.0	9.0	-	7.5	6.0	-	7.2	-	2.0	8.0	5.0	7.1
15-20	4.5	6.0	-	4.8	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	7.4
20+	6.7	8.0	-	7.0	-	10.0	-	-	10.0	8.0	8.0	9.0	8.4	8.5
	7.1	6.5	6.0	6.8	7.8	7.7	8.1	6.2	7.8	7.9	5.7	6.4	6.7	7.1

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Posteriormente se promedió la calificación de estos tres aspectos con la finalidad de obtener un parámetro sobre percepción de los empleados acerca de la receptividad que tiene su jefe inmediato al considerar sus opiniones y necesidades al tomar decisiones, bajo la siguiente fórmula.

$$LR = \frac{(L_1 + L_2 + L_3)}{3}$$

De esta manera se obtuvieron los siguientes promedios generales. Si bien los resultados generales están por encima del 6 se observa una importante área de oportunidad especialmente entre el personal con nivel licenciatura en el municipio de Coahuila de Zaragoza y entre el personal con educación media en Zacatecas en donde la percepción promedio de este rubro estuvo por debajo del 6.

Cuadro 4.24
“percepción promedio de receptividad del líder”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.4	5.7	5.1	6.6	8.0	7.5	8.3	7.9	8.0	7.1	6.4	7.2	7.0	7.1
<=2	6.0	6.7	5.8	5.9	7.7	8.0	9.2	9.7	8.9	9.3	10.0	7.7	8.9	8.0
2-5	7.4	6.7	3.6	5.8	10.0	7.3	7.8	5.0	7.5	7.7	1.3	7.2	6.8	6.4
5-10	8.2	6.3	-	7.0	-	5.7	7.9	-	7.2	4.0	4.0	6.2	5.4	6.0
10-15	7.4	3.6	6.7	5.6	7.3	7.5	2.7	10.0	7.3	8.3	10.0	10.0	9.2	7.3
15-20	8.5	-	-	8.5	7.8	-	-	-	7.8	0.7	6.7	-	3.7	5.9
20+	8.8	8.3	-	8.6	-	8.7	-!	-	8.7	8.0	-	-	8.0	8.5
Sí	7.5	7.5	6.9	7.4	7.8	7.8	9.0	6.5	8.3	7.8	5.6	6.9	6.5	7.3
<=2	8.9	8.3	7.7	8.5	-	7.5	9.5	8.7	9.1	-	5.3	6.3	6.0	7.8
2-5	8.2	7.0	7.0	7.2	3.3	7.0	8.4	4.0	7.4	9.0	10.0	7.0	7.8	7.1
5-10	8.5	10.0	-	8.6	10.0	6.4	-	4.7	7.3	-	3.3	4.7	3.8	6.4
10-15	6.3	8.0	6.8	6.9	-	7.7	7.3	-	7.6	-	3.3	8.0	5.7	6.7
15-20	4.8	8.0	-	5.5	-	9.3	10.0	-	9.3	7.0	-	-	-	7.8
20+	7.6	6.7	-	7.3	-	10.0	-	-	10.0	7.7	8.0	9.0	8.1	8.2
	7.5	6.4	5.8	6.9	7.9	7.7	8.6	7.3	8.1	7.3	5.9	7.1	6.8	7.1

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

3.3.4 Predisposición para trabajar en equipo

Además de que es importante que los trabajadores tengan la percepción de ser tomados en consideración se estimó conveniente analizar la apreciación que tienen sobre ciertos atributos del jefe como gusto por el trabajo en equipo, amabilidad y capacidad para tratar equitativamente a todos los trabajadores, por ello se incluyeron 4 puntos más para indagar la percepción acerca de la predisposición del líder para el trabajo en equipo.

Se consideró importante que los trabajadores tengan la percepción de que su jefe comparte responsabilidades, pues con ello se sientan las bases para el trabajo en equipo. En el punto “Considero que mi jefe superior inmediato comparte responsabilidades” la calificación promedio fue

relativamente alta pues se aproximó al 8, en Coahuila fue de 8, en Zacatecas de 7.8 y en San Pedro Garza García de 8.3. Aunque en Coahuila el 19.2 % no contestó este punto.

Cuadro 4.25
“Considero que mi jefe superior inmediato comparte responsabilidades”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.7	7.7	5.7	7.4	9.4	8.1	8.1	8.0	8.3	8.5	8.4	7.0	7.9	7.9
<=2	7.0	10.0	5.0	6.9	10.0	7.5	9.5	10.0	9.2	8.0	10.0	8.0	8.4	8.5
2-5	10.0	10.0	6.7	8.8	10.0	9.0	8.2	5.0	8.0	9.5	4.0	7.0	7.8	7.9
5-10	10.0	7.6	-	8.5	-	8.0	6.0	-	6.6	6.0	10.0	5.3	6.3	7.6
10-15	7.2	6.0	4.0	6.4	8.0	8.0	0.0	10.0	7.4	10.0	10.0	10.0	10.0	7.3
15-20	6.0	-	-	6.0	9.3	-	-	-	9.3	6.0	8.0	-	7.0	7.3
20+	9.3	9.0	-	9.2	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	9.6
Sí	9.2	7.5	9.2	8.8	6.7	8.4	8.6	6.0	8.2	6.7	7.6	8.2	7.8	7.8
<=2	9.0	4.0	9.0	7.8	-	6.0	8.2	7.0	7.6	-	0.0	8.0	5.3	6.4
2-5	9.3	9.0	8.0	9.0	0.0	9.5	8.9	10.0	8.5	8.0	10.0	9.0	9.1	8.2
5-10	10.0	-	-	10.0	10.0	5.3	-	0.0	6.0	-	7.5	4.0	6.3	6.1
10-15	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	10.0	10.0
15-20	8.5	6.0	-	8.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	8.6
20+	8.7	10.0	-	9.0	-	10.0	-	-	10.0	6.0	8.0	9.0	7.6	8.6
	8.3	7.7	7.3	8.0	8.6	8.3	8.4	7.1	8.3	8.1	7.9	7.7	7.8	7.9

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

La segunda afirmación incluida fue “Considero que mi jefe superior inmediato es una persona a la que le gusta trabajar en equipo”, se observa una buena percepción en este aspecto pues en todos los casos la calificación promedio fue superior a 8.

Adicionalmente se observó una muy buena percepción en cuanto a la amabilidad del jefe pues en todos los casos la calificación promedio estuvo por encima de los 8 puntos, salvo en casos aislados en los que la calificación fue inferior al 5.

Cuadro 4.26

“Considero que mi jefe superior inmediato es una persona a la que le gusta trabajar en equipo”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.4	7.5	6.8	8.3	8.9	8.6	9.2	8.0	8.9	8.2	6.8	8.4	8.0	8.2
<=2	8.0	0.0	7.4	7.3	7.0	10.0	9.2	10.0	9.2	9.0	10.0	9.0	9.2	8.0
2-5	9.0	10.0	6.5	8.2	10.0	8.0	9.3	5.0	8.6	9.2	0.0	9.0	8.2	7.6
5-10	10.0	6.8	-	8.0		5.0	9.6	-	8.3	10.0	6.0	6.7	7.7	7.7
10-15	10.0	8.0	4.0	8.7	10.0	8.6	6.0	10.0	8.6	8.0	10.0	10.0	9.0	8.5
15-20	10.0	-	-	10.0	9.3	-	-	-	9.3	0.0	8.0	-	4.0	6.8
20+	10.0	9.0	-	9.6	-	10.0	-	-	10.0	6.0	-	-	6.0	8.8
Sí	8.8	8.4	8.9	8.7	8.7	8.5	9.4	6.5	8.8	8.0	9.3	8.0	8.5	8.4
<=2	9.5	10.0	10.0	9.8	-	8.0	9.8	10.0	9.5	-	10.0	9.0	9.3	9.5
2-5	5.5	8.8	8.6	7.9	6.0	7.5	8.9	4.0	8.0	8.0	10.0	8.0	8.4	7.5
5-10	10.0	10.0	-	10.0	10.0	6.7	-	2.0	7.0	-	8.5	4.0	7.0	7.3
10-15	10.0	10.0	9.0	9.4	-	9.5	8.0	-	9.2	-	10.0	10.0	10.0	9.5
15-20	8.5	0.0	-	6.8	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	7.1
20+	10.0	8.0	-	9.5	-	10.0	-	-	10.0	8.0	10.0	10.0	9.2	9.3
	9.1	7.8	7.9	8.5	8.8	8.6	9.3	7.3	8.8	8.1	8.4	8.2	8.2	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En Coatzacoalcos, se registró la calificación más baja en este aspecto entre el personal con educación media que no atiende directamente a la ciudadanía con 5.7, mientras que la más alta se observa entre aquellos con educación básica. El puntaje más alto se observa en San Pedro con un promedio de 8.7, en este municipio se observa que el promedio más bajo se encuentra entre el personal con nivel académico de posgrado.

Cuadro 4.27

“Considero que mi jefe superior inmediato es una persona amable”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.8	7.3	7.4	8.2	10.0	8.9	9.6	9.6	9.4	9.2	7.6	8.2	8.5	8.7
<=2	8.0	0.0	8.1	7.6	10.0	9.5	9.7	10.0	9.7	10.0	10.0	9.0	9.6	8.4
2-5	6.5	10.0	6.5	7.2	10.0	10.0	9.3	9.0	9.4	9.6	2.0	9.0	8.6	8.2
5-10	10.0	6.8	-	8.0	-	9.0	9.6	-	9.4	10.0	8.0	6.0	7.7	8.5
10-15	9.7	7.6	6.0	8.5	10.0	8.6	10.0	10.0	9.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.2

15-20	9.4	-	-	9.4	10.0	-	-	-	10.0	2.0	8.0	-	5.0	7.4
20+	10.0	9.0	-	9.6	-	8.0	-	-	8.0	-	-	-	-	9.0
Sí	8.5	9.5	9.0	8.8	10.0	9.1	9.8	9.0	9.5	9.3	9.1	8.0	8.6	9.1
<=2	8.5	10.0	10.0	9.3	-	8.7	10.0	10.0	9.8	-	10.0	8.0	8.7	9.4
2-5	6.0	9.2	9.7	8.5	10.0	8.5	9.8	8.0	9.3	10.0	10.0	8.0	8.7	8.9
5-10	10.0	8.0	-	9.7	10.0	7.3	-	8.0	8.3	-	9.0	5.0	7.7	8.2
10-15	9.0	10.0	7.5	8.3	-	10.0	8.0	-	9.6	-	8.0	10.0	9.0	8.9
15-20	8.5	10.0	-	8.8	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.6
20+	8.7	10.0	-	9.0	-	10.0	-	-	10.0	9.0	8.0	10.0	9.2	9.3
	8.7	8.2	8.2	8.5	10.0	9.0	9.7	9.3	9.4	9.2	8.6	8.1	8.5	8.9

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Por otra parte, se incluyó la afirmación “Considero que mi jefe es una persona que trata a todos por igual, sean o no sus amigos” pues se consideró que la percepción de trato equitativo podría incidir positivamente en la disponibilidad de desarrollar un trabajo en equipo en los trabajadores.

En Coahuila, se registró la calificación más baja en este aspecto entre el personal con educación media que no atiende directamente a la ciudadanía con 5.7, mientras que la más alta se observa entre aquellos con educación básica. El puntaje más alto se observa en San Pedro con un promedio de 8.7, en este municipio se observa que el promedio más bajo se encuentra entre el personal con nivel académico de posgrado.

Posteriormente se obtuvo la calificación promedio de los cuatro elementos del liderazgo que reflejan una percepción para trabajar en equipo. En términos generales se observa una buena percepción de la disposición del líder para promover el trabajo en equipo, en los tres casos hay una calificación promedio por encima del 8. La percepción más baja se observa en los tres casos entre el personal con mayor nivel académico, lo cual se podría deber a una mayor expectativa de aportar al mejoramiento de la organización.

Cuadro 4.28
“Considero que mi jefe es una persona que trata a todos por igual sean o no sus ó amigos”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.8	5.7	6.2	7.5	9.7	8.4	9.0	8.0	8.8	8.9	8.0	8.4	8.6	8.1
<=2	7.5	10.0	7.4	7.6	10.0	9.5	8.9	10.0	9.2	10.0	10.0	10.0	10.0	9.3
2-5	7.0	4.0	4.0	5.2	10.0	6.0	8.7	5.0	7.9	9.2	10.0	8.5	9.0	7.2
5-10	10.0	6.0	-	7.5		9.0	9.6	-	9.4	10.0	2.0	6.7	7.0	7.6
10-15	10.0	4.0	6.0	7.2	10.0	8.9	10.0	10.0	9.2	10.0	10.0	10.0	10.0	8.9
15-20	9.7	-	-	9.7	9.3	-	-	-	9.3	0.0	8.0	-	4.0	6.8
20+	9.3	9.0	-	9.2	-	6.0	-	-	6.0	10.0	-	-	10.0	8.6
Sí	8.3	8.0	7.8	8.1	9.3	8.0	9.4	6.5	8.6	8.7	8.4	7.5	8.0	8.2
<=2	9.0	10.0	5.0	8.3	-	7.3	9.8	10.0	9.4	-	10.0	6.0	7.3	8.4
2-5	6.5	6.4	8.3	7.3	8.0	6.5	8.9	4.0	7.9	10.0	10.0	8.3	8.9	7.7
5-10	8.8	10.0	-	9.0	10.0	4.7	-	2.0	6.0	-	7.5	3.0	6.0	6.6
10-15	8.0	10.0	8.5	8.6	-	10.0	8.0	-	9.6	-	8.0	10.0	9.0	8.9
15-20	8.7	-	-	8.7	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.6
20+	8.7	8.0	-	8.5	-	10.0	-	-	10.0	8.0	8.0	10.0	8.8	8.8
	8.6	6.6	7.0	7.7	9.6	8.2	9.2	7.3	8.7	8.9	8.3	7.9	8.3	8.2

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Cuadro 4.29
“percepción promedio de la disponibilidad para trabajar en equipo del lider”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.7	7.1	6.5	7.9	9.5	8.5	9.0	8.4	8.9	8.7	7.7	8.0	8.3	8.3
<=2	7.6	5.0	7.0	7.4	9.3	9.1	9.3	10.0	9.3	9.3	10.0	9.0	9.3	8.7
2-5	8.1	8.5	5.9	7.4	10.0	8.3	8.9	6.0	8.5	9.4	4.0	8.4	8.4	8.1
5-10	10.0	6.8	-	8.0	-	7.8	8.7	-	8.4	9.0	6.5	6.2	7.2	7.9
10-15	9.2	6.4	5.0	7.7	9.5	8.5	6.5	10.0	8.6	9.5	10.0	10.0	9.8	8.7
15-20	8.8	-	-	8.8	9.5	-	-	-	9.5	2.0	8.0	-	5.0	7.8
20+	9.7	9.0	-	9.4	-	8.5	-	-	8.5	8.7	-	-	8.7	8.9
Sí	8.7	8.4	8.7	8.6	8.7	8.5	9.3	7.0	8.8	8.2	8.6	7.9	8.2	8.5
<=2	9.0	8.5	8.5	8.8	-	7.5	9.5	9.3	9.1	-	7.5	7.8	7.7	8.5
2-5	6.8	8.4	8.7	8.2	6.0	8.0	9.1	6.5	8.4	9.0	10.0	8.3	8.8	8.5
5-10	9.7	9.3	-	9.7	10.0	6.0	-	3.0	6.8	-	8.1	4.0	6.8	7.8
10-15	9.3	10.0	8.8	9.1	-	9.9	8.5	-	9.6	-	9.0	10.0	9.5	9.4
15-20	8.6	5.3	-	8.1	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.1
20+	9.0	9.0	-	9.0	-	10.0	-	-	10.0	7.8	8.5	9.8	8.7	9.2
Prom.	8.7	7.6	7.6	8.2	9.3	8.5	9.2	7.8	8.8	8.6	8.3	8.0	8.2	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

El liderazgo observado en los tres casos proporciona condiciones adecuadas para desarrollar un ambiente ético en la organización

$$Lid = \frac{(LR + LE)}{2}$$

Donde:

LR = Percepción de la receptividad del líder

LE = Percepción de la disponibilidad del líder para trabajar en equipo

Las calificaciones obtenidas en la evaluación del tipo de liderazgo son las siguientes:

Cuadro 4.30
Resumen de calificaciones promedio obtenidas para evaluar el liderazgo

Afirmación incluida para evaluar la percepción de reconocimiento del trabajo desempeñado	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Percepción de receptividad del líder	6.9	8.1	6.8	7.1
Considero que las opiniones que expreso son tomadas en cuenta por mi jefe	6.7	8.1	6.7	7.1
Considero que mi jefe superior inmediato acepta mis opiniones	7.1	8.5	7.7	7.5
Considero que mi jefe superior inmediato toma decisiones tomando en consideración mis necesidades	6.8	7.8	6.7	7.1
Percepción de la disponibilidad del líder para trabajar en equipo	8.2	7.8	8.2	8.4
Considero que mi jefe superior inmediato comparte responsabilidades	8	8.3	7.8	7.9
Considero que mi jefe superior inmediato es una persona a la que le gusta trabajar en equipo	8.5	8.8	8.2	8.4
Considero que mi jefe superior inmediato es una persona amable	8.5	9.4	8.5	8.9
Considero que mi jefe es una persona que trata a todos por igual sean o no sus amigos	7.7	8.7	8.3	8.2
Promedio total	7.5	7.9	7.5	7.7

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

La percepción de que el líder establece un conjunto de condiciones para favorecer el trabajo en equipo es mayor que la receptividad sobre las necesidades de sus empleados, cabe señalar que aunque la calificación promedio se encuentra por debajo del 8 en los tres municipios las condiciones parecieran ser muy similares, es decir en los tres casos se observan áreas de oportunidad de importantes para mejorar la forma del líder para relacionarse con su personal.

4.3.5 Comunicación

Uno más de los elementos importantes en el análisis del clima organizacional es la comunicación organizacional, ésta es la que ayuda a mantener unida la organización pues proporciona los medios para transmitir información necesaria para la realización de las actividades necesarias para su subsistencia y la obtención de metas y objetivos organizacionales.

Martinez y Nosnik (2002:12) la definen como “Un proceso por medio del cual una persona se pone en contacto con otra a través de un mensaje y espera que esta última dé una respuesta, mediante una opinión, una actitud o una conducta. Es una manera de establecer contacto con los demás por medio de ideas, hechos, pensamientos y conductas, buscando una reacción al comunicado que se ha enviado, para cerrar así el círculo”.

Davis (1983) la define por su parte como la transferencia de información y el entendimiento que tiene una persona con otra. Es una manera de establecer contacto con otros por medio de ideas, hechos, pensamientos y valores. Se trata de un puente de comprensión entre las personas, de modo que puedan compartir lo que sienten y conocen.

Al hablar de un proceso de comunicación, se habla acerca de los elementos y las fases por las que se tienen que pasar un mensaje para cumplir íntegramente con dicho proceso. Shanon y Weaver (1948) señalan que los elementos básicos de una comunicación exitosa son: fuente o emisor, codificación, mensaje, medio, decodificación, receptor y retroalimentación.

La comunicación organizacional es un elemento que ha sido descuidado en múltiples organizaciones, particularmente en las del sector público, a pesar del potencial que tiene para mejorar la imagen del gobierno en turno. Hodgetts y Altaman (1981) afirman que el proceso de comunicación mantiene unidas a las organizaciones en el sentido de que proporciona los medios para transmitir información vital para las actividades combinadas y la obtención de las metas propuestas ya sea transmitida de manera formal o informal.

En este sentido se considera importante que el trabajador perciba que cuenta con un conjunto de condiciones para expresar sus opiniones y puntos de vista libremente pues es a través de ella como las personas logran el entendimiento, la coordinación y la cooperación que posibilitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones.

Se estima que un líder debe desarrollar con eficacia la comunicación, porque ésta es importante para lograr un ejercicio eficiente del liderazgo y en consecuencia ayudar a lograr un cambio cultural en la organización. En particular, se estima que si se desea transitar hacia organizaciones más éticas es importante no sólo que los trabajadores tengan la percepción de que los líderes promueven el trabajo en equipo, sino que además éstos sientan que pueden expresar sus opiniones para facilitar la innovación en la organización. Además de que los valores deben ser promovidos adecuadamente.

Para conocer las percepciones en torno a los niveles de comunicación organizacional se incluyeron las siguientes preguntas:

- Com 1:** Calificación promedio asignada en la afirmación “Siento la confianza suficiente para expresar libremente mis opiniones negativas y positivas”.
- Com 2:** Calificación promedio asignada en la afirmación “Puedo expresar libremente mis inconformidades sin temor a ser sancionado”.
- Com 3:** Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los señalamientos sobre mi trabajo son expresados de manera amable y respetuosa”.
- Com 4:** Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que la información necesaria para desarrollar mi trabajo me es transmitida oportunamente, de manera comprensible”.
- Com 5:** Calificación promedio asignada en la afirmación “Expreso mis opiniones de manera respetuosa”.

Grosso modo, los trabajadores perciben que tienen la confianza suficiente para expresar sus opiniones negativas y positivas, esta confianza es ligeramente mayor entre los que atienden al público que entre los que no atienden. Y estos niveles son mayores en San Pedro Garza García.

Cuadro 4.31
“Siento la confianza suficiente para expresar libremente mis opiniones negativas y positivas”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.4	6.4	4.9	7.2	8.3	7.2	8.9	8.0	8.2	6.2	8.8	8.2	7.4	7.5
<=2	6.9	10.0	5.7	6.6	9.0	9.0	8.9	9.0	9.0	8.0	10.0	8.0	8.7	8.4
2-5	8.5	9.0	4.0	6.8	10.0	7.0	8.9	6.0	8.3	8.8	10.0	8.5	8.8	8.1
5-10	6.7	4.5	-	5.4	-	6.0	8.8	-	8.0	7.0	8.0	7.3	7.3	6.9
10-15	9.7	4.8	4.0	7.2	8.0	6.6	10.0	10.0	7.4	0.0	10.0	10.0	5.0	7.3
15-20	9.4	-	-	9.4	7.3	-	-	-	7.3	0.0	6.0	-	3.0	5.7
20+	8.7	10.0	-	9.2	-	7.0	-	-	7.0	8.0	-	-	8.0	8.4
Sí	6.7	8.0	7.8	7.3	8.7	7.6	9.0	7.5	8.3	9.3	7.3	7.5	7.7	7.9
<=2	9.5	10.0	7.0	9.0	-	8.0	9.8	10.0	9.5	-	10.0	6.0	7.3	8.8
2-5	5.0	8.0	7.7	7.1	6.0	7.0	8.4	2.0	7.5	10.0	10.0	7.7	8.4	7.2
5-10	8.8	8.0	-	8.7	10.0	6.7	-	8.0	8.0	-	6.0	5.0	5.7	7.5
10-15	3.0	6.0	8.5	6.6	-	6.0	4.0	-	5.6	-	4.0	10.0	7.0	5.9

15-20	4.5	8.0	-	5.2	-	9.3	10.0	-	9.5	-	-	-	-	8.0
20+	7.0	6.0	-	6.7	-	10.0	-	-	10.0	9.0	8.0	10.0	9.2	8.3
	7.7	7.1	6.5	7.3	8.4	7.4	9.0	7.8	8.3	6.8	7.9	7.8	7.5	7.6

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Aunque la siguiente afirmación es muy similar se incorporó el elemento sobre el temor a recibir sanciones por externar sus inconformidades, las calificaciones fueron muy similares en el caso de Coatzacoalcos, aunque en San Pedro Garza García y Zacatecas fueron inferiores en 6 decimas.

Cuadro 4.32
“Puedo expresar libremente mis inconformidades sin temor a ser sancionado”,
calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.8	6.3	6.0	7.6	8.0	6.1	8.4	8.4	7.6	7.2	6.0	7.4	7.1	7.2
<=2	7.0	10.0	7.3	7.3	6.0	6.0	8.0	9.0	7.5	10.0	10.0	8.0	9.2	7.9
2-5	9.5	9.0	4.5	7.4	10.0	8.0	8.2	7.0	8.1	9.6	0.0	8.5	8.2	7.5
5-10	10.0	7.5	-	8.6		5.0	9.2	-	8.0	0.0	4.0	4.7	3.0	5.7
10-15	9.7	2.8	4.0	6.3	8.0	6.0	10.0	10.0	7.0	10.0	8.0	10.0	9.5	7.7
15-20	8.9	-	-	8.9	8.7	-	-	-	8.7	2.0	8.0	-	5.0	6.9
20+	10.0	8.0	-	9.2	-	6.0	-	-	6.0	4.0	-	-	4.0	6.8
Sí	6.5	7.5	8.2	7.2	9.3	6.6	8.8	5.5	7.7	6.7	6.0	7.4	6.8	7.2
<=2	9.5	10.0	7.0	9.0	-	7.3	9.8	9.0	9.3	-	8.0	7.0	7.3	8.3
2-5	7.0	8.0	8.3	7.9	8.0	7.0	8.4	2.0	7.6	10.0	10.0	7.7	8.4	7.6
5-10	6.4	6.0	-	6.3	10.0	6.0	-	2.0	6.7	-	4.0	3.0	3.7	5.4
10-15	4.0	6.0	8.5	6.9	-	3.0	2.0	-	2.8	-	0.0	10.0	5.0	4.6
15-20	4.5	0.0	-	3.6	-	8.7	8.0	-	8.5	-	-	-	-	6.0
20+	6.0	10.0	-	7.3	-	10.0	-	-	10.0	5.0	10.0	10.0	8.0	8.7
	7.9	6.8	7.2	7.4	8.4	6.4	8.6	7.1	7.7	7.1	6.0	7.4	6.9	7.2

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Por otra parte, la percepción de que la comunicación de señalamientos sobre el trabajo se realiza de manera amable y respetuosa es adecuada, sólo en el caso de las personas con educación superior en Coatzacoalcos se observa un puntaje promedio por debajo del 7. En los tres municipios se obtuvo

un promedio superior al 8. Este aspecto puede incidir de manera favorable sobre la percepción de que es importante conservar el trabajo.

Cuadro 4.32
“Considero que los señalamientos sobre mi trabajo son expresados de manera amable y respetuosa”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.0	9.2	6.5	8.6	8.6	8.4	8.3	10.0	8.5	8.0	8.8	8.2	8.2	8.5
<=2	8.7	10.0	8.0	8.5	8.0	9.0	8.6	10.0	8.8	9.0	10.0	8.0	8.8	8.9
2-5	8.5	10.0	4.0	7.0	10.0	7.0	8.4	10.0	8.5	9.6	10.0	9.0	9.4	8.7
5-10	6.7	8.8	-	8.0	-	9.0	7.6	-	8.0	8.0	8.0	6.7	7.3	7.8
10-15	9.7	8.8	8.0	9.2	8.0	8.6	6.0	10.0	8.4	6.0	10.0	10.0	8.0	8.5
15-20	10.0	-	-	10.0	8.7	-	-	-	8.7	0.0	6.0	-	3.0	6.2
20+	9.3	10.0	-	9.6	-	7.0	-	-	7.0	10.0	-	-	10.0	9.1
Sí	7.5	8.4	7.2	7.6	10.0	9.3	9.5	8.0	9.4	10.0	8.0	8.3	8.4	8.6
<=2	6.5	10.0	8.0	7.8	-	8.0	9.8	9.0	9.4	-	10.0	7.0	8.0	8.5
2-5	5.0	8.0	7.1	6.9	10.0	10.0	9.3	6.0	9.3	10.0	10.0	9.0	9.3	8.4
5-10	9.6	8.0	-	9.3	10.0	8.0	-	8.0	8.7	-	6.0	5.0	5.7	7.8
10-15	4.0	8.0	7.0	6.3	-	10.0	8.0	-	9.6	-	8.0	10.0	9.0	7.9
15-20	9.5	8.0	-	9.2	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.4
20+	9.0	8.0	-	8.7	-	10.0	-	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.5
	8.4	8.8	6.9	8.2	9.0	8.9	8.8	9.0	8.9	8.4	8.3	8.3	8.3	8.5

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En general existe una buena percepción de que la comunicación fluye de manera oportuna para desarrollo del trabajo, pues en San Pedro y Zacatecas la calificación promedio por encima del 8. Sólo en Coahuila de Zaragoza se observó un puntaje 7.8. Sin embargo el nivel de comunicación existente es conveniente.

Cuadro 4.33

“Considero que la información necesaria para desarrollar mi trabajo me es transmitida oportunamente, de manera comprensible”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.7	6.0	6.0	7.5	8.9	8.4	7.9	7.6	8.1	7.7	8.4	8.0	7.9	7.7
<=2	6.3	0.0	8.3	6.7	9.0	9.0	7.8	9.0	8.3	8.0	10.0	7.0	8.0	7.4
2-5	9.0	8.0	3.5	6.6	10.0	7.0	7.8	5.0	7.4	9.6	8.0	8.5	9.0	7.6
5-10	10.0	7.0	-	8.3	-	10.0	7.6	-	8.3	8.0	8.0	7.3	7.7	8.3
10-15	9.3	4.0	2.0	6.5	8.0	7.7	10.0	10.0	8.2	6.0	10.0	10.0	8.0	7.7
15-20	9.7	-	-	9.7	8.7	-	-	-	8.7	0.0	6.0	-	3.0	6.1
20+	9.3	10.0	-	9.6	-	9.0	-	-	9.0	8.0	-	-	8.0	9.1
Sí	8.1	8.7	7.8	8.2	10.0	8.8	8.8	7.5	8.8	9.3	8.0	8.2	8.2	8.5
<=2	9.0	9.0	9.0	9.0		9.3	9.6	8.0	9.4	-	10.0	6.0	7.3	8.7
2-5	7.5	8.8	7.7	8.0	10.0	9.0	8.4	8.0	8.7	10.0	10.0	9.0	9.3	8.8
5-10	8.8	8.0	-	8.7	10.0	6.0	-	6.0	7.3	-	6.0	5.0	5.7	7.1
10-15	8.0	8.0	7.3	7.6	-	9.0	4.0	-	8.0	-	10.0	10.0	10.0	8.0
15-20	7.0	8.0	-	7.2	-	10.0	8.0	-	9.5	-	-	-	-	8.3
20+	8.0	10.0	-	8.7	-	10.0	-	-	10.0	9.0	8.0	10.0	9.2	9.2
	8.5	7.2	7.0	7.8	9.2	8.6	8.3	7.6	8.4	8.0	8.1	8.1	8.1	8.1

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En general existe una autopercepción de que los comentarios emitidos son realizados de manera respetuosa, en los tres casos se observa una calificación promedio por encima del 9.

Cuadro 4.34
“Expreso mis opiniones de manera respetuosa”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.7	9.5	8.7	9.4	9.7	9.3	9.9	8.0	9.5	9.2	9.6	8.8	9.1	9.2
<=2	9.1	10.0	8.3	8.9	10.0	9.0	10.0	9.0	9.7	9.0	10.0	8.0	8.8	9.2
2-5	9.5	8.0	9.5	9.2	10.0	10.0	9.8	6.0	9.3	9.6	10.0	9.0	9.4	9.1
5-10	9.3	9.6	-	9.5	-	10.0	9.6	-	9.7	9.0	10.0	8.7	9.0	9.5
10-15	10.0	9.6	8.0	9.7	10.0	9.1	10.0	10.0	9.4	10.0	10.0	10.0	10.0	9.7
15-20	10.0	-	-	10.0	9.3	-	-	-	9.3	6.0	8.0	-	7.0	8.3
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	9.0	-	-	9.0	10.0	-	-	10.0	9.8
Sí	9.0	9.1	8.8	8.9	10.0	9.9	9.8	9.5	9.8	9.3	9.8	8.6	9.1	9.4
<=2	7.0	10.0	8.0	8.0	-	10.0	10.0	10.0	10.0	-	10.0	9.0	9.3	9.3
2-5	8.5	8.4	8.9	8.6	10.0	10.0	9.8	10.0	9.9	10.0	10.0	9.0	9.3	9.5
5-10	9.6	10.0	-	9.7	10.0	9.3	-	8.0	9.3	-	9.5	5.0	8.0	8.8
10-15	9.0	8.0	9.0	8.9	-	10.0	8.0	-	9.6	-	10.0	10.0	10.0	9.1
15-20	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	10.0
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	9.0	10.0	10.0	9.6	9.8
	9.4	9.3	8.8	9.2	9.8	9.6	9.8	8.7	9.7	9.3	9.7	8.7	9.1	9.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Para analizar el nivel de comunicación en la organización se promediaron los resultados de los 5 puntos incluidos:

$$n_c = \frac{(Com_1 + Com_2 + Com_3 + Com_4 + Com_5)}{5}$$

Donde:

- Com*₁: Calificación promedio asignada en la afirmación “Siento la confianza suficiente para expresar libremente mis opiniones negativas y positivas”.
- Com*₂: Calificación promedio asignada en la afirmación “Puedo expresar libremente mis inconformidades sin temor a ser sancionado”.
- Com*₃: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que los señalamientos sobre mi trabajo son expresados de manera amable y respetuosa”.

Com 4: Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que la información necesaria para desarrollar mi trabajo me es transmitida oportunamente, de manera comprensible”.

Com 5 : Calificación promedio asignada en la afirmación “Expreso mis opiniones de manera respetuosa”.

Cuadro 4.35
Resumen de calificaciones promedio obtenidas
para analizar el nivel de comunicación organizacional

Afirmación incluida para evaluar los niveles de comunicación organizacional	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Siento la confianza suficiente para expresar libremente mis opiniones negativas y positivas	7.3	8.3	7.5	7.6
Puedo expresar libremente mis inconformidades sin temor a ser sancionado	7.4	7.7	6.9	7.2
Considero que los señalamientos sobre mi trabajo son expresados de manera amable y respetuosa	8.2	8.9	8.3	8.5
Considero que la información necesaria para desarrollar mi trabajo me es transmitida oportunamente, de manera comprensible	7.8	8.4	8.1	8.1
Expreso mis opiniones de manera respetuosa	9.2	9.7	9.1	9.3
Promedio	8.0	8.6	8.0	8.1

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Es posible advertir que los niveles de comunicación son adecuados para facilitar la comunicación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Pues en el caso de la calificación más baja en Coatzacoalcos el promedio es de 8.1, en Zacatecas es de 8.3 y la más alta de San Pedro Garza García fue de 8.8.

4.3.6 Trabajo en equipo

Se considera que uno de los elementos importantes para propiciar un clima organizacional adecuado es la existencia de condiciones aptas para desarrollar un trabajo en equipo armónico entre los servidores públicos. Como ya se observó en el segmento anterior los trabajadores advierten que cuentan con las condiciones para desarrollar una adecuada comunicación y un liderazgo que toma

en cuenta sus necesidades, estas condiciones sientan las bases para un buen desarrollo del trabajo en equipo.

En este segmento se abordaran algunas consideraciones particulares sobre el trabajo en equipo y las condiciones para desarrollarlo, por ello se incluyeron los siguientes ítems en el cuestionario aplicado a los servidores públicos del ayuntamiento.

- 7Eg₁** : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que el trabajo en equipo es importante”.
- 7Eg₂** :: Calificación promedio asignada en la afirmación “Es importante apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades”.
- 7Eg₃** : Calificación promedio asignada en la afirmación “El trabajo está distribuido por igual entre todos”.
- 7Eg₄** : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que el ambiente de trabajo permite que pueda llevar una buena relación personal con mis compañeros de trabajo”.
- 7Eg₅** : Calificación promedio asignada en la afirmación “Considero que en el trabajo se alienta la participación del personal”.
- 7Eg₆**: Calificación promedio asignada en la afirmación “Participo activamente en las decisiones que corresponden a mi ámbito de responsabilidad”.

En primer término es importante conocer si los trabajadores consideran importante el trabajo en equipo. Llama la atención que en todos los casos se obtuvo una calificación promedio tendiente al 10, la más baja fue de 8.3 en Zacatecas entre los trabajadores que no atienden a los ciudadanos con una antigüedad de entre 5 y 10 años.

Cuadro 4.36
“Considero que el trabajo en equipo es importante”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	9.9	9.8	10.0	9.9	10.0	9.6	8.8	9.5	9.8
<=2	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.8	10.0	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
2-5	9.5	10.0	10.0	9.8	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.5	9.8	9.9
5-10	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	9.2	-	9.4	10.0	10.0	6.7	8.3	9.5
10-15	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.7	10.0	10.0	9.8	10.0	10.0	10.0	10.0	9.9
15-20	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	-	10.0	10.0	8.0	-	9.0	9.5
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	10.0
Sí	9.8	9.8	9.7	9.8	10.0	10.0	9.9	10.0	10.0	10.0	9.8	9.8	9.8	9.9
<=2	9.5	10.0	9.0	9.5	-	10.0	10.0	10.0	10.0	-	10.0	9.0	9.3	9.7
2-5	9.5	9.6	10.0	9.8	10.0	10.0	9.8	10.0	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	9.9
5-10	10.0	10.0	-	10.0	10.0	10.0	-	10.0	10.0	-	9.5	10.0	9.7	9.9
10-15	10.0	10.0	9.5	9.7	-	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	10.0	9.9
15-20	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	10.0
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
	9.9	9.9	9.8	9.9	10.0	9.9	9.8	10.0	9.9	10.0	9.7	9.4	9.7	9.9

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

La percepción positiva de la relevancia del trabajo en equipo se ve acompañada de la buena percepción de la importancia de apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades. De nueva cuenta la calificación promedio es superior al 9.5 en los tres casos.

La percepción de que el trabajo se encuentra distribuido de manera equitativa entre los empleados es importante porque una baja percepción podría dificultar el trabajo en equipo pues se podrían generar resentimientos al apreciar que se les asignan mayores cargas que a otros compañeros. La percepción de equidad es relativamente baja pues la puntuación promedio máxima es de 6.5. La mejor percepción la tienen en los tres casos los empleados con educación básica.

Cuadro 4.37

“Es importante apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades”, promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.9	10.0	9.8	9.9	9.7	9.9	9.9	10.0	9.9	9.3	9.6	8.6	9.1	9.7
<=2	9.7	10.0	9.7	9.7	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.0	9.6	9.9
2-5	9.5	10.0	10.0	9.8	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.6	10.0	9.5	9.6	9.9
5-10	10.0	10.0		10.0		10.0	9.6		9.7	7.0	10.0	6.7	7.3	9.2
10-15	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.7	10.0	10.0	9.8	10.0	10.0	10.0	10.0	9.9
15-20	10.0			10.0	9.3				9.3	10.0	8.0		9.0	9.3
20+	10.0	10.0		10.0		10.0			10.0					10.0
Sí	9.5	9.8	9.4	9.6	10.0	9.8	9.7	10.0	9.8	10.0	9.6	9.7	9.7	9.8
<=2	9.0	10.0	10.0	9.5		10.0	10.0	10.0	10.0		10.0	9.0	9.3	9.8
2-5	10.0	9.6	9.7	9.8	10.0	9.5	9.6	10.0	9.6	10.0	10.0	9.7	9.8	9.8
5-10	9.2	10.0		9.3	10.0	9.3		10.0	9.7		9.5	10.0	9.7	9.7
10-15	9.0	10.0	8.5	8.9		10.0	8.0		9.6		8.0	10.0	9.0	9.2
15-20	10.0	10.0		10.0		10.0	10.0		10.0					10.0
20+	10.0	10.0		10.0		10.0			10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
	9.7	9.9	9.6	9.7	9.8	9.8	9.8	10.0	9.8	9.5	9.6	9.2	9.4	9.7

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Cuadro 4.38

“El trabajo está distribuido por igual entre todos”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	7.2	5.9	3.6	6.1	7.7	5.1	6.4	6.0	6.2	7.2	6.0	6.0	6.6	6.0
<=2	4.5	0.0	5.0	4.4	4.0	6.0	6.8	8.0	6.5	7.0	10.0	8.0	8.0	5.9
2-5	5.3	8.0	2.5	4.7	10.0	4.0	6.9	2.0	6.0	9.2	4.0	6.5	7.6	5.7
5-10	10.0	6.4	-	7.8	-	6.0	4.0	-	4.6	5.0	8.0	3.3	4.7	6.1
10-15	7.7	4.4	0.0	5.7	10.0	4.3	10.0	10.0	6.0	10.0	0.0	10.0	7.5	6.4
15-20	9.3	-	-	9.3	8.7	-	-	-	8.7	0.0	8.0	-	4.0	6.5
20+	8.7	9.0	-	8.8	-	8.0	-	-	8.0	4.0	-	-	4.0	7.5
Sí	6.9	7.3	6.5	6.9	10.0	5.4	6.7	5.0	6.3	6.7	6.7	5.1	5.8	6.5
<=2	8.5	10.0	6.0	8.3	-	4.7	8.7	8.0	7.9	-	8.0	5.0	6.0	7.1
2-5	7.0	6.0	6.6	6.5	10.0	6.0	4.7	2.0	5.2	10.0	10.0	6.7	7.8	6.8
5-10	6.8	6.0	-	6.7	10.0	2.7	-	2.0	5.0	-	3.5	0.0	2.3	4.2
10-15	8.0	10.0	6.5	7.3	-	4.5	2.0	-	4.0	-	8.0	0.0	4.0	5.4
15-20	8.5	4.0	-	7.6	-	8.0	8.0	-	8.0	-	-	-	-	7.3
20+	0.0	10.0	-	3.3	-	10.0	-	-	10.0	5.0	10.0	8.0	7.2	7.6
	7.1	6.5	5.2	6.5	8.4	5.3	6.6	5.6	6.2	7.1	6.4	5.5	6.2	6.3

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Salvo en algunos casos aislados los trabajadores perciben que existen las condiciones necesarias para llevar una buena relación con los compañeros de trabajo, esto es importante porque al final de cuentas las buenas relaciones interpersonales facilitan o dificultan las relaciones laborales.

Cuadro 4.39
“Considero que el ambiente de trabajo permite que pueda llevar una buena relación personal con mis compañeros de trabajo”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.4	9.3	5.6	8.1	9.1	8.1	8.9	9.6	8.7	8.8	8.4	8.6	8.6	8.5
<=2	6.6	10.0	7.0	7.0	9.0	7.0	8.0	9.0	8.0	8.0	10.0	9.0	8.8	8.4
2-5	8.5	10.0	1.3	6.4	10.0	10.0	9.8	10.0	9.9	9.6	10.0	8.5	9.2	8.8
5-10	6.7	9.0	-	8.0	-	10.0	9.2	-	9.4	9.0	6.0	8.7	8.3	8.4
10-15	9.7	8.8	10.0	9.3	10.0	7.4	10.0	10.0	8.2	9.0	8.0	8.0	8.5	9.1
15-20	10.0	-	-	10.0	8.7	-	-	-	8.7	4.0	8.0	-	6.0	7.7
20+	8.0	10.0	-	8.8	-	9.0	-	-	9.0	10.0	-	-	10.0	9.3
Sí	7.5	6.9	8.3	7.6	10.0	8.1	8.5	8.5	8.5	10.0	7.8	8.0	8.2	8.4
<=2	8.0	7.0	6.0	7.3	-	8.0	8.5	10.0	8.6	-	10.0	6.0	7.3	7.9
2-5	7.5	6.8	9.4	8.1	10.0	7.5	9.1	6.0	8.5	10.0	10.0	8.4	9.0	8.5
5-10	6.8	10.0	-	7.3	10.0	8.0	-	8.0	8.7	-	5.0	7.0	5.7	7.8
10-15	9.0	10.0	7.5	8.3	-	6.5	2.0	-	5.6	-	10.0	10.0	10.0	7.9
15-20	8.5	4.0	-	7.6	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	8.1
20+	5.0	4.0	-	4.7	-	10.0	-	-	10.0	10.0	10.0	9.0	9.6	8.0
	8.0	8.2	7.1	7.9	9.4	8.1	8.7	9.1	8.6	9.0	8.0	8.3	8.4	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Aunque la percepción de que se alienta la participación del personal es aceptable, pues la calificación promedio está por encima del 7.4. Se considera que ésta es un área de oportunidad a mejorar, especialmente por el potencial que tiene el trabajo en equipo para mejorar el desarrollo de prácticas innovadoras.

Cuadro 4.40
“Considero que en el trabajo se alienta la participación del personal”, calificaciones promedio

Mpio.	Coahuila de Zaragoza				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	8.7	7.6	4.0	7.5	7.4	7.5	7.7	7.2	7.6	6.8	8.4	7.1	7.2	7.4
<=2	6.3	10.0	6.7	6.7	4.0	8.5	7.8	8.0	7.6	4.0	10.0	8.0	6.5	6.9
2-5	9.0	10.0	1.0	6.0	10.0	7.0	7.6	5.0	7.3	7.6	10.0	8.0	8.0	7.1
5-10	9.3	8.0	-	8.5	-	10.0	8.4	-	8.9	10.0	6.0	5.3	7.0	8.1
10-15	10.0	4.8	0.0	7.0	10.0	6.6	4.0	10.0	7.0	7.0	8.0	8.0	7.5	7.2
15-20	9.0	-	-	9.0	8.0	-	-	-	8.0	0.0	8.0	-	4.0	7.0
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	7.0	-	-	7.0	8.0	-	-	8.0	8.3
Sí	8.2	7.6	6.6	7.6	9.3	7.0	8.0	6.5	7.6	8.0	7.1	7.8	7.6	7.6
<=2	8.5	9.0	3.0	7.3	-	8.0	8.7	9.0	8.6	-	10.0	8.0	8.7	8.2
2-5	7.5	6.8	6.9	7.0	8.0	5.0	8.0	2.0	6.8	10.0	10.0	6.7	7.8	7.2
5-10	7.2	8.0	-	7.3	10.0	4.0	-	6.0	6.3	-	4.5	8.0	5.2	6.3
10-15	9.0	10.0	8.0	8.6	-	7.5	0.0	-	6.0	-	8.0	10.0	9.0	7.9
15-20	8.5	6.0	-	8.0	-	10.0	8.0	-	9.5	-	-	-	-	8.8
20+	10.0	8.0	-	9.3	-	10.0	-	-	10.0	7.0	8.0	10.0	8.4	9.2
	8.5	7.6	5.4	7.5	8.0	7.3	7.8	6.9	7.6	7.0	7.6	7.5	7.4	7.5

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Se señala que el fomento de la participación es importante a pesar de que la consideración de que participan es buena pues en los tres casos está por encima del 8, con 8.3 en Coahuila de Zaragoza, 9 en San Pedro Garza García y 8.9 en Zacatecas.

Cuadro 4.41
“Participo activamente en las decisiones que corresponden a mi
ámbito de responsabilidad”, calificaciones promedio

Mpio.	Coatzacoalcos				San Pedro Garza García					Zacatecas				Prom Gral
	Bás.	Med.	Lic.	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Pos	Prom	Bás.	Med.	Lic.	Prom	
No	9.0	8.0	6.9	8.3	8.3	9.3	9.5	7.6	9.1	6.8	8.0	8.2	7.7	8.4
<=2	8.3	10.0	9.0	8.7	9.0	10.0	9.5	9.0	9.5	5.0	10.0	8.0	7.2	8.5
2-5	10.0	10.0	3.5	7.4	10.0	9.0	9.1	5.0	8.6	7.6	10.0	9.0	8.4	8.1
5-10	4.7	9.2	-	7.5	-	9.0	10.0	-	9.7	8.0	4.0	6.7	6.7	8.0
10-15	10.0	4.8	8.0	7.5	8.0	8.9	10.0	10.0	9.0	8.0	10.0	10.0	9.0	8.5
15-20	10.0	-	-	10.0	7.3	-	-	-	7.3	0.0	6.0	-	3.0	6.8
20+	10.0	10.0	-	10.0	-	10.0	-	-	10.0	10.0	-	-	10.0	10.0
Sí	8.7	8.7	7.5	8.4	10.0	8.8	8.7	8.5	8.8	8.7	8.7	9.1	8.9	8.7
<=2	8.0	9.0	8.0	8.3	-	8.7	9.3	10.0	9.3	-	10.0	8.0	8.7	8.8
2-5	7.5	8.8	7.4	7.9	10.0	8.5	8.7	6.0	8.5	10.0	10.0	8.7	9.1	8.5
5-10	9.2	10.0	-	9.3	10.0	6.7	-	8.0	8.0	-	7.5	10.0	8.3	8.5
10-15	9.0	8.0	7.5	8.0	-	9.5	2.0	-	8.0	-	8.0	10.0	9.0	8.3
15-20	10.0	8.0	-	9.6	-	10.0	10.0	-	10.0	-	-	-	-	9.8
20+	8.0	8.0	-	8.0	-	10.0	-	-	10.0	8.0	10.0	10.0	9.2	9.1
	8.8	8.3	7.3	8.3	8.8	9.1	9.2	8.0	9.0	7.1	8.4	8.7	8.9	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Los 6 ítems incluidos se promediarán para analizar la percepción que tienen los trabajadores sobre las condiciones para fomentar el trabajo en equipo:

$$TEq = \frac{(TEq_1 + TEq_2 + TEq_3 + TEq_4 + TEq_5 + TEq_6)}{6}$$

Donde:

TEq₁ : Considero que el trabajo en equipo es importante

TEq₂ : Es importante apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades

TEq₃ : El trabajo está distribuido por igual entre todos

TEq₄ : Considero que el ambiente de trabajo permite que pueda llevar una buena relación personal con mis compañeros de trabajo.

TEq₅ : Considero que en el trabajo se alienta la participación del personal

Fig 6: Participo activamente en las decisiones que corresponden a mi ámbito de responsabilidad

Cuadro 4.43
Resumen de calificaciones promedio obtenidas
para analizar la percepción de las condiciones para el trabajo en equipo

Afirmación incluida para medir la percepción de las condiciones existentes para desarrollar un trabajo en equipo	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Considero que el trabajo en equipo es importante	9.9	9.9	9.7	9.9
Es importante apoyar a los compañeros de trabajo cuando tienen dificultades	9.7	9.8	9.4	9.7
El trabajo está distribuido por igual entre todos	6.5	6.2	6.2	6.3
Considero que el ambiente de trabajo permite que pueda llevar una buena relación personal con mis compañeros de trabajo.	7.9	8.6	8.4	8.4
Considero que en el trabajo se alienta la participación del personal	7.5	7.6	7.4	7.5
Participo activamente en las decisiones que corresponden a mi ámbito de responsabilidad	8.3	9.0	8.9	8.4
Promedio	8.3	8.5	8.3	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

4.6 Consideraciones preliminares

Si bien el marco legal analizado en el capítulo 3 de este trabajo establece de manera formal las normas de conducta que se esperan de cada servidor público y se constituyen como los dientes de toda la infraestructura ética. Para cultivar la integridad en las organizaciones es indispensable contar con valores y normas claros, crear mecanismos para comunicar e inculcar valores y normas establecidos, vigilar su cumplimiento y premiar la conducta ética, por una parte; y denunciar, detectar y castigar la mala conducta.

Para Bertok (2001) el ambiente general de la organización tiene un efecto directo en el ejercicio diario de los valores del servicio público y de las normas éticas. Las políticas y prácticas administrativas generales crean la estructura para el compromiso de la organización respecto a las normas éticas.

Es imprescindible la comunicación de los valores, si éstos no se comunican sólo son palabras en papel, por lo cual se recomienda: incluir los valores en los contratos de trabajo, entregar una impresión de los valores a los empleados de nuevo ingreso, en los cursos de capacitación incluir temas dedicados a las reglas básicas, excepciones y consecuencias de la aceptación, como servidor público, de obsequios provenientes de fuentes externas.

La OCDE recomienda que los valores de la organización integren aspectos de la cultura organizacional por lo que es recomendable la realización de encuestas para conocer la opinión de los servidores públicos sobre los valores esenciales (Bertok, 2001), el conocimiento del clima organizacional expuesto en este capítulo y los valores analizados podrían aportar elementos para el diseño de instrumentos y estrategias que contribuyan a la consolidación de un diseño organizacional que inhiba la aparición de actos corruptos.

Cuadro 4.44
Resumen de calificaciones promedio obtenidas en cada uno de los elementos considerados en el análisis del clima organizacional

	Calificaciones promedio			
	Coatzacoalcos	San Pedro	Zacatecas	Total
Consistencia de criterios empleados para evaluar el desempeño de los trabajadores	2.9	2.3	3.2	2.9
Elementos positivos de la confianza organizacional	7.9	8.5	7.3	7.9
Percepciones respecto a los niveles de discrecionalidad	5.3	5.3	5.8	5.5
Liderazgo	7.5	8.5	7.5	7.7
Nivel de comunicación organizacional	8.0	8.6	8.0	8.1
Condiciones para el trabajo en equipo	8.3	8.5	8.3	8.4

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Los resultados en el análisis del clima organizacional muestran que, en general, en los tres ayuntamientos existen condiciones adecuadas para que los servidores públicos mantengan un

comportamiento honesto. Hay una percepción baja de los niveles de discrecionalidad, lo cual habla de una percepción de que debe mantenerse un comportamiento apegado a la legalidad, hay buenos niveles de comunicación organizacional, condiciones para desarrollar trabajo en equipo y existe una buena percepción de la honestidad del jefe, pues en Coatzacoalcos, municipio donde se obtuvo el menor puntaje, el promedio fue de 8.5, llegando a 9.6 el San Pedro. Este elemento puede desincentivar el incurrir en la solicitud de sobornos pues podría percibirse que el jefe no brindaría apoyo a este tipo de prácticas.

Una importante área de oportunidad es la percepción relativamente buena de la importancia del desempeño para mantener el trabajo, pues en San Pedro, donde se obtuvo un menor promedio, fue de 7.9. Estos resultados se ratifican en el hecho de que los elementos con mayor número de menciones como importantes para ascender de puesto fueron los de hacer bien el trabajo y ser honestos.

Sin embargo, a pesar de que se observan múltiples elementos positivos para promover un comportamiento honesto se identifican importantes áreas de oportunidad, particularmente en lo que se refiere a la existencia de condiciones para generar la confianza suficiente para que los propios servidores públicos presenten denuncias en caso de advertir que el personal subordinado, homólogo o superior incurre en comportamientos que puedan ser contrarios a la norma.

Por ejemplo, en el rubro “Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado”, la menor calificación es la de Zacatecas con 5.1, seguida de Coatzacoalcos con 6.5 y San Pedro con 7.2. Este es un elemento en los que se debe poner mayor atención pues la percepción de que la denuncia tendrá consecuencias legales es baja, lo cual puede desincentivar esta práctica.

Otra de las áreas de riesgo importantes es que existe una percepción relativamente baja de la forma en la que el trabajo es reconocido pues en Zacatecas la calificación promedio en la percepción de reconocimiento del trabajo desempeñado es de 5.9, en Coahuila de 6.4 y en San Pedro de 7.3. con un puntaje muy bajo en la forma en la que el reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos pues en este caso la calificación máxima fue de 5.5 en el municipio de San Pedro Garza García y el más bajo de 3.5 en Zacatecas.

Si bien, existe una tendencia a eliminar los mecanismos que sujeten el salario al desempeño de los trabajadores para evitar un mal uso de este tipo de prácticas, se considera que sí pudieran implementarse otro tipo de reconocimientos al desempeño de los trabajadores, como el de empleado del mes, por mencionar un ejemplo, y que éstos estuvieran ligados a la posibilidad de ascender en la organización.

Esta baja percepción de reconocimiento se refleja en una diferencia significativa de la autopercepción que tienen los trabajadores respecto a la calidad de su trabajo y la forma en la que consideran que ésta es valorada en la organización.

Se señala que esta es un área de riesgo pues de no mejorar la comunicación de criterios y de no adoptar mecanismos para mejorar este rubro podría incrementarse la insatisfacción laboral al grado de hacer que el riesgo de ser sancionado sea percibido como irrelevante.

Por otra parte, salvo en el caso del municipio de San Pedro Garza García, donde el promedio general en el rubro de liderazgo fue de 8.5, se considera que Zacatecas y Coahuila deben fortalecer los mecanismos de comunicación entre jefe y personal subordinado, particularmente para mejorar la percepción de la receptividad del líder para recibir recomendaciones, opiniones y sugerencias respecto al trabajo desarrollado. Si bien es cierto que es trascendente que los

trabajadores perciban que el jefe inmediato superior brinda los elementos necesarios para mejorar desarrollar un trabajo en equipo, también lo es que los trabajadores perciban que existen las condiciones adecuadas para mantener buenos niveles de comunicación con su jefe.

La percepción de la confianza para expresar opiniones negativas y positivas, así como para expresar libremente las inconformidades son áreas de oportunidad, pues las calificaciones promedio totales son de 7.6 y 7.2 respectivamente. Estos aspectos son particularmente relevantes pues pueden reflejar indicios de que no hay confianza suficiente para expresar aspectos negativos; lo cual puede afectar la confianza para denunciar actos de corrupción o las “irregularidades” en las que podrían estar incurriendo los compañeros de trabajo o el personal subalterno.

Llama la atención que la calificación promedio de la afirmación “Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas” de 6 y el puntaje de 4 de “Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas”. Si bien las calificaciones son consistentes entres sí, los resultados contrastan con las respuestas dadas al preguntarse respecto a una serie de situaciones en la que estarían dispuestos a dar un trato preferencial a un ciudadano la respuesta “si fuera una circunstancia especial” obtuvo mayor cantidad de menciones en los tres municipios, incluso por encima de la afirmación “no me importaría y lo haría esperar al igual que a todos”.

CAPÍTULO 5

EL LENGUAJE DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ORGANIZACIONES⁸⁴

5.1 Preámbulo

A mediados de los ochentas, Riding sostuvo que el sistema político mexicano nunca había vivido sin corrupción, y agregó que, de hecho, ésta era esencial para su funcionamiento y supervivencia, pues proporcionaba el lubricante que permitía que los engranajes de la maquinaria política giraran y se constituía en el pegamento que sellaba las alianzas políticas. Así pues, la corrupción fue vista como por Morris como el sistema mismo. (Riding, 1985; Morris, 1992)

Como se analizó en el capítulo 2, en los últimos 30 años, el estudio de la corrupción ha proliferado de manera importante, se han desarrollado investigaciones desde múltiples perspectivas teóricas, empleándose para ello tanto metodologías cuantitativas como cualitativas. Gracias a estos estudios es posible tener una mayor y mejor comprensión de este fenómeno complejo. No obstante, a pesar de la diversidad analítica, aún persiste el desconocimiento de cuáles son las características existentes en las organizaciones mexicanas; en particular de las existentes en los municipios mexicanos.

Si bien, podemos encontrar diversos esfuerzos por mejorar la gestión municipal⁸⁵ y por comprender los procesos organizacionales para mejorar la gestión del personal, la gestión de la administración pública, la transparencia y otros aspectos de la rendición de cuentas en este ámbito de gobierno.

⁸⁴ Agradezco al Dr. Salvador Guerrero Chiprés las observaciones realizadas al presente capítulo.

⁸⁵ Un claro ejemplo son los programas inscritos en el Premio Gobierno y Gestión local que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En el portal <http://premiomunicipal.org.mx> se publican los participantes y ganadores del Premio.

Resulta fundamental incrementar el conocimiento de las condiciones organizacionales que imperan en los municipios.

El municipio es considerado en el régimen federal mexicano como la célula de la democracia, por ser la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía. En este ámbito el sistema de relaciones entre gobernantes y gobernados tienden a ser más personales.

Además de conocer cuál es el marco normativo que busca combatir la corrupción y las percepciones de los trabajadores en torno a determinados elementos del clima organizacional que pueden incidir en la propensión de los servidores públicos a incidir en actos corruptos, se estimó conveniente conocer el lenguaje que se utiliza para referirse a la corrupción pues se considera que éste juega un papel importante para reducir el “costo moral” en el que incurren los actores, tanto el que ofrece como el que recibe los recursos. Se pondrá un énfasis especial en analizar las narrativas dentro de la organización que evidencian cómo el lenguaje desempeña un importante papel como facilitador en los procesos de negociación para el soborno.

Una vertiente que pretende destacar la importancia del sistema de símbolos en los procesos de interacción entre los individuos es el nuevo institucionalismo sociológico, perspectiva teórica que aporta los elementos fundamentales de análisis de los elementos cognitivos de la corrupción en las organizaciones, los cuales constituyen el tercer pilar del modelo teórico utilizado en este trabajo de investigación.

De esta manera en este capítulo se analizarán, en primer lugar, algunos supuestos teóricos importantes en el estudio de los elementos cognitivos de la corrupción, los cuales constituyen el tercer pilar del modelo krasner- Scott, descrito en el capítulo 1; posteriormente se analizarán algunas de las concepciones de lo que es considerado como un acto corrupto, valores de los servidores

públicos entorno a los que es un servicio de calidad o un buen servidor público, por considerar que se encuentran estrechamente vinculados a las concepciones de corrupción; después, se abordaran algunos aspectos que se consideran importantes del lenguaje de la corrupción para finalmente retomar algunos de los argumentos expuestos por los servidores públicos como causas para aceptar o rechazar “sobornos”.

5.2 Elementos cognitivos de la corrupción

Siguiendo los argumentos planteados por Flores (1994) quien señala que las conversaciones y los estados de ánimo abren o cierran las posibilidades para la acción. En este capítulo se argumenta que el lenguaje utilizado para referirse a la corrupción y negociar sobornos tiene como objetivo fundamental encubrir la carga moral negativa que implica ser corrupto o asumirse a sí mismo como corrupto, abriendo así las posibilidades para el acto del soborno.

Las organizaciones y los fenómenos que se desarrollan al interior y entorno a ellas, como la corrupción, revisten una complejidad que resulta difícil capturar en un modelo analítico holístico (Batty & Torrens, 2005; Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 1999). En todo esquema analítico, ineludiblemente habrá elementos que no sean incluidos ya sea por decisión metodológica o por restricciones derivadas de la racionalidad limitada del investigador.

Como ya se explicó en el capítulo 1, el complejo entramado de elementos que componen a las organizaciones puede ser estudiado mediante el análisis de las reglas organizacionales (tanto formales como informales), lo cual puede hacerse mediante el modelo expuesto en el primer capítulo 1.

Si bien, en el capítulo 3 y 4 se analizaron algunos elementos regulativos y normativos de las organizaciones públicas, también es importante tener una perspectiva de la forma en la cual los integrantes de la organización entienden la corrupción, de acuerdo a su contexto institucional específico, aspecto que puede ser abordado desde el eje cognitivo.

En tercero de estos ejes, el cognitivo, es representado por un modelo de comportamiento individual basado en reglas y significados subjetivamente construidos que dictan un pensamiento, sentimiento y acción apropiados. En este pilar se enfatiza la importancia de las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y el marco a través del cual el significado se construye socialmente (Scott, 1994). Es decir, se analiza a las instituciones como un resultado del entendimiento internalizado de una realidad social (Zucker, 1987).

Los aspectos cognitivos de las organizaciones pueden ser abordados desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, el cual encuentra parte importante de su marco explicativo en la sociología del conocimiento de Berger y en la teoría fenomenológica de Schutz.⁸⁶

Uno de los argumentos centrales del institucionalismo sociológico es que el orden social se basa fundamentalmente en una realidad social compartida, la cual es una construcción humana creada en el proceso de interacción social. Así, los procesos por los cuales las acciones son repetidas a lo largo del tiempo y reciben una asignación similar de significados por ellas y otras, son definidos como el proceso de institucionalización. Por lo tanto, la “La institucionalización ocurre si hay una tipificación recíproca de acciones habitadas por tipos de actores. Donde tanto las acciones como los actores son tipificadas” (Scott, 1987, p. 495)

⁸⁶ Para Schutz la mayor parte del conocimiento que poseemos es producto de la interacción social, y sólo una pequeña parte de este es producto de nuestra propia experiencia (Tomado de Montaño, 2000, p 12.)

Este proceso de tipificación recíproca de la acción se da en tres etapas o momentos: habituación, objetivación y sedimentación (Berger y Luckmann, 1967: 74-104). La habituación implica que una acción en particular puede volver a ser ejecutada en el futuro de la misma manera y con idéntica economía de esfuerzos. En el tiempo una actividad habituada tiende a ser tipificada. La tipificación supone que el significado que pueda tener un determinado comportamiento o conjunto de acciones habitadas puede ser independiente del individuo que los está ejecutando. Esta asignación de significados es conocida como objetivación. Después estas definiciones y significados son compartidos por los individuos e internalizados para determinar la estructura subjetiva de la conciencia del yo. Es decir los significados de las acciones son transmitidos produciéndose el proceso de sedimentación.

La institucionalización de los significados configura un sistema de creencias institucionalizadas, el cual constituye una clase distintiva de elementos que puede explicar parte importante de la existencia y/o elaboración de la estructura organizacional. Así pues, el predominio de las formas organizacionales puede ser atribuible tanto a la complejidad de las redes relacionales y los procesos de intercambio como a la existencia de mitos elaborados y a un sistema de creencias compartidas, en donde las organizaciones conforman un conjunto de creencias institucionalizadas porque éstas son una recompensa por haber aumentado la legitimidad, recursos y capacidades de sobrevivencia (Meyer y Rowan, 1999).⁸⁷

⁸⁷ Los trabajos de Meyer y Rowan (1977) han propiciado un cambio de foco hacia los aspectos simbólicos del medio ambiente y sus causas, contribuyendo al surgimiento de una "nueva" aproximación cultural de los fenómenos institucionales (Scott, 1987, p 499).

En el primero de los procesos, la conformación de las redes permite la difusión de prácticas específicas. A medida que las redes de relaciones en las sociedades se vuelven densas e interconectadas, surge un número cada vez mayor de “mitos institucionalizados”⁸⁸.

No es de extrañar que, si bien en la década de los 80’s la corrupción era concebida como el sistema mismo, en las últimas tres décadas se ha propagado fuertemente la noción de que es un fenómeno negativo con implicaciones en el ámbito público y privado a diferentes escalas, por lo cual debe ser combatida.

Debido a la proliferación del discurso de la corrupción como un fenómeno negativo más que como “algo natural”, las posibilidades de que una persona, en particular un servidor público, se asuma como corrupto son menores que hace 30 años.

Una vez que un discurso es reconocido como válido en un grupo determinado de instituciones, en este caso en las instancias gubernamentales, el grado de organización colectiva y el nivel de competitividad del ambiente contribuyen a que el desarrollo de prácticas para reducir la corrupción sean consideradas como legítimas. En contraparte, reconocer que se es corrupto tendría consecuencias negativas sobre la imagen pública, incluso de carácter legal.

Si bien los múltiples estudios desarrollados evidencian que la reducción de la corrupción es una “estrategia racional”⁸⁹ para las organizaciones públicas, al permitir optimizar el uso de recursos, es importante considerar que de acuerdo a Weber (1970) una de las fuentes de legitimidad más importante es la legalidad.⁹⁰ Por ello, se han realizado múltiples adecuaciones al marco jurídico.

⁸⁸ El término mitos institucionalizados se utiliza para hacer referencia al conjunto de creencias compartidas ya sea en la organización, en un campo organizacional específico o bien en un contexto social generalizado.

⁸⁹ Se entiende que una estrategia es racional cuando los beneficios de adoptarla son superiores a los costos.

⁹⁰ Algunos de los estudios realizados se expusieron brevemente en el capítulo 2.

Como se analizó en el capítulo 3, si bien en el marco jurídico aplicable a los municipios no se alude abiertamente al combate a la corrupción, en México, se han modificado diversas leyes con la finalidad de penalizar el comportamiento “corrupto” de los servidores públicos y promover comportamientos orientados al interés público.

Gracias a la configuración del sistema de redes gubernamentales, se han adoptado estrategias para abatir la corrupción ya sea por convicción o porque así lo determinaron las leyes. El sistema político mexicano establece que los ayuntamientos pueden ser auditados por los gobiernos estatal y federal por los recursos recibidos de estas instancias, lo cual los obliga a observar la Ley. Por otra parte, tienen que responder ante los partidos políticos que los postularon para mantener el poder en el municipio que gobiernan y deben, a su vez, mantener a sus gobernados con un nivel de satisfacción suficiente para que sigan votando por ellos

Las organizaciones públicas municipales no son ajenas a este proceso de concientización sobre los efectos nocivos de la corrupción, dado que éstas son constructos sociales creados para la administración de los recursos públicos, entre otros fines, requieren para su sobrevivencia la incorporación de elementos socialmente legitimados a su estructura. Estos elementos son incorporados de manera particular por los presidentes municipales o servidores públicos con aspiraciones a desarrollar una carrera político electoral.⁹¹

Uno de los mecanismos de incorporación de los valores en las organizaciones es a través de los individuos que la conforman, quienes, en su actuar cotidiano crean una serie de significados

⁹¹ Los fines de la organización no necesariamente son los de alcanzar la eficiencia. Asimismo, es importante señalar que debido a que estas organizaciones son compuestas por individuos, los fines son constantemente negociados y redefinidos por el proceso de interacción política entre estos individuos, y como respuesta a los estímulos del contexto para incrementar la capacidad de adaptación y sobrevivencia.

mediante la palabra,⁹² la cual a su vez adquiere un significado en relación con su significante, una vez que el significado cobra sentido es internalizado por los individuos, y pasa a ser parte del marco de interacción social.⁹³

Así, a través de la interacción y el discurso las personas crean sus propios estándares de comportamiento, los cuales son percibidos por el individuo como una realidad objetivamente dada por el exterior (Externalización y objetivación). Esos estándares socialmente construidos confrontan las reglas de comportamiento del individuo o gradualmente se dan por sentadas (Internalización). Es decir, mediante el lenguaje se define lo que es racional o irracional.

Cuando una actividad concreta es concebida como racional y legítima cobra una aceptación social y tiende a ser institucionalizada mediante un proceso de habituación (Scott, 1987). Posteriormente, el conocimiento de receta es generalizado.⁹⁴ Para que, finalmente, en el proceso de sedimentación, el conocimiento sea resocializado, principalmente, mediante el lenguaje.⁹⁵

Las organizaciones integran a su modelo elementos considerados socialmente racionales y legítimos porque las organizaciones y los individuos que las componen necesitan comunicar a sus observadores que las decisiones tomadas y las acciones realizadas son legítimas y racionales

⁹² Las cual tiene un sentido polisémico al ser construida como producto de la interacción social, pero a su vez también es constructora de realidades.

⁹³ Los significados sociales tienen un importante papel en la determinación de roles sociales y en el establecimiento de formas de interacción entre los individuos. Sin embargo, aun en un mismo país, estos significados son negociados y reelaborados por los miembros de la sociedad.

⁹⁴ De acuerdo a Montañó (2000, p. 12) este tipo de conocimiento se basa en la naturaleza de la racionalidad instrumental weberiana, entendida en forma típico – ideal, como el arreglo ideal de medios – fines, en situaciones típicas. Este tipo de conocimiento es clásico de los libros de gestión en donde se establecen recetas que a juicio de los “expertos” permitirán la solución de cierto tipo de problemas.

⁹⁵ En la socialización del conocimiento se emplean elementos de naturaleza retórica para hacer ver este conocimiento como racional y por lo tanto aceptable. (Para ver más acerca de cómo la realidad es construida mediante el discurso y la retórica consultar Potter, (1996)

(March y Olsen, 1997).⁹⁶ Este hecho es particularmente relevante en las organizaciones públicas municipales, donde los presidentes municipales son electos cada 3 años y, por ende, requieren del apoyo del electorado.

Desde la perspectiva del pilar cognitivo, se considera que las instituciones se manifiestan por medio de símbolos, dentro de los que se encuentra el lenguaje; éste permite compartir los significados atribuidos a las acciones y a los comportamientos de los individuos.

Es decir, la visión cognitiva de las instituciones enfatiza el papel de la identidad al ponerla, primero, como delimitante de quiénes somos como individuos y, segundo, como marco de referencia que determina la manera en la cual percibimos y respondemos a situaciones sociales (Wicks, 2001).

Desde esta perspectiva, se enfatiza la presencia de los sistemas de creencias y los rasgos culturales que son impuestos o adoptados por actores individuales y organizaciones. Del mismo modo, se pone especial atención a los sistemas de símbolos como procesos organizacionales mediante los cuales se expresa y define lo que es “correcto”, “moral”, “virtuoso”, etc.

Es decir, desde la vertiente cognitiva del modelo Krasner-Scott las reglas culturales institucionalizadas definen el significado y la identidad de los individuos y los patrones de comportamiento apropiados en las diferentes actividades. Así pues, desde este posicionamiento teórico resulta de especialmente importante el estudio de los sistemas de símbolos.

⁹⁶ Lo que es considerado como racional y legal varía de tiempo en tiempo y de sociedad en sociedad, ya que los significados son socialmente construidos, negociados y redefinidos de manera constante. Así pues, lo que era considerado socialmente aceptable hace 20 años puede no serlo en la actualidad. Por ejemplo, el simbolismo del proceso de decisión, en la actualidad, sustenta la visión de la opción más inteligente, lo que hace que gran parte de la energía de los tomadores de decisiones este canalizada a demostrar que la opción seleccionada es mejor que otras en diversos sentidos.

Al justificar una acción bajo el argumento de que es la mejor opción considerando las circunstancias, se busca una fuente de legitimación del modelo y de los resultados institucionales. Así, dentro de los símbolos importantes por su capacidad para definir los límites de lo permitido y lo prohibido, lo posible y lo imposible, se encuentra el lenguaje. Por ello es necesario comprender los actos de hablar y escuchar que tienen lugar en las organizaciones (Fernández, 1994; Flores, 1994).

El lenguaje puede ser entendido como “conversaciones para la acción”, mediante estas conversaciones logramos que se hagan las cosas. Las conversaciones están articuladas por cuatro movimientos básicos: Promesas, peticiones, afirmaciones y declaraciones. Al hacer una petición o una promesa, nosotros escuchamos “condiciones de satisfacción”,⁹⁷ las cuales son esenciales para una petición o una promesa efectiva. Con una afirmación se dice que algo es así o que es verdadero. Una declaración, en cambio, no es decir que algo es así, es hacer que algo sea así (Flores, 1994).

La promesa puede ser interpretada como un informe sobre la conducta futura (o bien como la intención presente del hablante de conducirse coherentemente en el futuro); ésta nos permite reducir la incertidumbre de las posibles consecuencias futuras de una acción (Searle, 1969; Luhmann, 1998; y Bateson, 1985).

El proceso de hablar o escuchar abre y cierra posibilidades para la acción. Asimismo, los precedentes que se tienen sobre una persona o sobre un tipo de personas propician o inhiben cierto tipo de acciones.⁹⁸

⁹⁷ Las condiciones de satisfacción son simplemente aquellas que entendemos como las condiciones bajo las cuales se cumplirá una promesa o petición (Flores, 1994: 45).

⁹⁸ Para Flores (1994: 52) los juicios son afirmaciones sobre el carácter de una persona: declaraciones de hecho.

Se partió del supuesto de que los servidores públicos no reconocerían abiertamente su disposición a recibir sobornos, pues éste es un término con una connotación negativa. Por este motivo se analizó, en primer término, la forma en la cual es conceptualizado un “servicio de calidad”; para en un segundo término, estudiar algunas concepciones sobre actos que pueden ser considerados como corruptos.

5.3 Conceptualización de calidad en el servicio

Un elemento que se encuentra estrechamente vinculado con el tipo de interacción que podría generarse entre el ciudadano y el servidor público es la conceptualización de calidad que posee el funcionario público, pues ésta establece puntos de referencia respecto a los estándares a seguir.

Para conocer cuál es la conceptualización de calidad de los servidores públicos, se incluyó en el cuestionario dos preguntas. Se adicionó el texto “Esto no es un examen, lo más importante es su opinión personal en torno a los siguientes temas, por favor conteste las siguientes preguntas”. La primera de las preguntas fue “Desde su punto de vista personal ¿Cuál es el trato correcto que debe recibir el ciudadano?” y “Para usted ¿qué significa prestar un servicio de calidad?”.

5.3.1 ¿Cuál es el trato correcto que debe recibir el ciudadano?

En esta pregunta los trabajadores debían señalar libremente lo que ellos consideraban como el “trato correcto”, la intención fue conocer qué adjetivos utilizaban para definir este atributo de servicio. La heterogeneidad fue un elemento característico, sin embargo pueden destacarse las siguientes expresiones:

Coatzacoalcos:

Solucionar los problemas con honestidad y eficiencia

Que se cubran las expectativas del ciudadano

El ciudadano merece el mejor trato como atención expedita, amabilidad, respeto y lo principal, hacerle sentir que estamos aquí para atenderlo de la mejor manera posible.

Tener una persona en la entrada para dirigir al departamento donde va a realizar su trámite, tener sillas en cada mesa para atención al público

El mejor posible para convencerlos que todo sea conforme a la ley y crear una buena imagen hacia ellos

San Pedro Garza García:

Que el ciudadano quede satisfecho desde la primera cita o contacto

Hacer las cosas bien para que el ciudadano esté satisfecho

Es aquél servicio que se presta de manera tal que el servicio sea completo, es decir, llevado a término en el tiempo adecuado resuelto de manera correcta, de acuerdo a la normatividad aplicada al caso resuelto en todas sus partes y a satisfacción de las partes involucradas

Es realizar una acción adecuada y correctamente, verificando al final la satisfacción del cliente

Un servicio de calidad es aquél en el que satisfacen todas las expectativas del ciudadano, siempre apegados a la normatividad establecida

Zacatecas:

“excelente, ya que de él recibimos nuestro sueldo”

“Desde el momento que es una persona que paga sus impuestos y ser ciudadano nosotros como servidores públicos debemos darle la mejor atención porque sus impuestos nos pagan ellos por así decirlo son nuestros jefes”

Un trato profesional, es decir, hay que ser amables, crearles un ambiente de confianza, proporcionarles toda la información necesaria, a fin de facilitarles sus trámites y ser respetuosos en todo momento

Amable, cortés, accesibilidad, seguridad, confianza empatía. "El ciudadano no es un Dios, pero es nuestro rey"

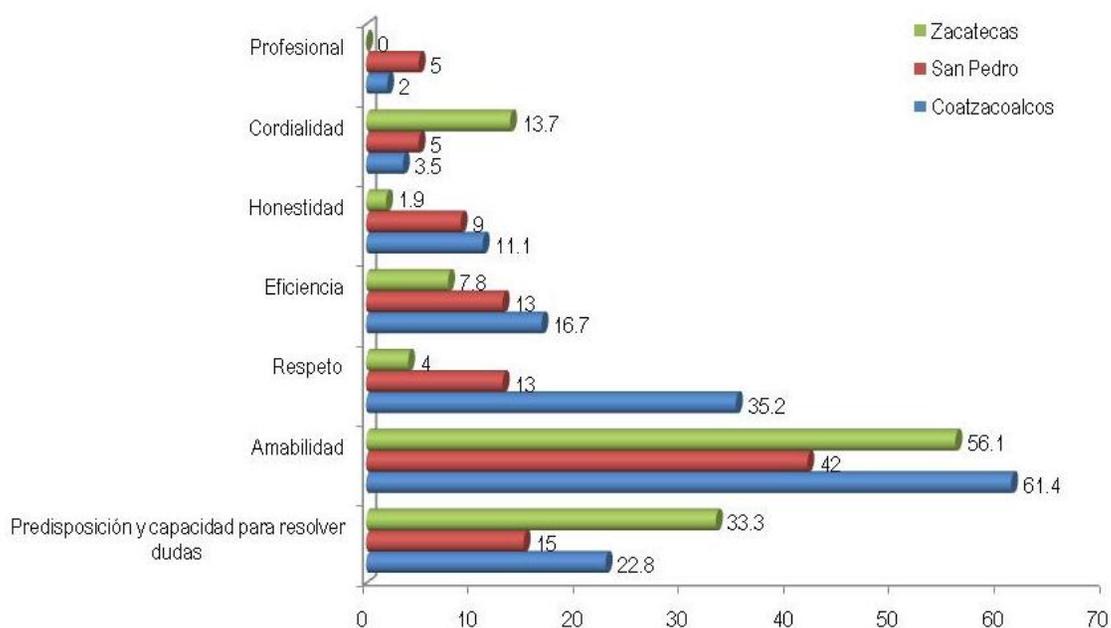
Se le debe escuchar, tratar con amabilidad y en caso de que no sea la oficina adecuada para atender su asunto, se le debe conducir a la persona adecuada para su atención

Cordial, dándole una respuesta negativa positiva, pero informarlo y tratando de convencer que estamos trabajando para él

Un conjunto de trabajo bien organizado, te lleva a un servicio de calidad, esto aunado a servir, buen trato, respeto, honestidad, etc., etc.

En relación a esta pregunta en Coatzacoalcos de los 57 empleados que contestaron, trece personas, el 22.8%, hicieron referencia a la predisposición y capacidad que debe tener el servidor público para resolver las dudas o problemas de los ciudadanos, para lo que se requiere, capacidad de escuchar, de expresarse con sencillez y claridad. Entre los atributos que debe tener el trato que el servidor público le da al ciudadano destacaron la amabilidad, 61.4%, el respeto 35.2%, la eficiencia 16.7 % y la honestidad 11.1%.

Gráfica 5.1
Porcentaje de ocasiones en las que se aludió a cada atributo del servicio de calidad



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

En Zacatecas 51 personas atendieron esta pregunta. Diecisiete personas aludieron a la importancia de orientar al ciudadano sobre la mejor manera de resolver el problema o la petición, de comunicarse con el ciudadano en un vocabulario sencillo. En el 56.1 % de los casos se destacó la relevancia de tratar con amabilidad al ciudadano, en el 45 % refirió el respeto y el 7.8 % aludió a la eficiencia.

En San Pedro Garza García 100 servidores públicos contestaron este punto, el 42 % aludió a la amabilidad como una característica de la forma en la que deben ser tratados los ciudadanos, 15 % señaló la importancia de orientarlo de manera adecuada y proporcionarle la información necesaria para realizar el trámite, el 13 % refirió el respeto, el 12 % la cordialidad, 5 % señaló que debía atenderse rápido y 5 % más a atenderlo de manera profesional.

5.3.2 ¿Qué significa prestar un servicio de calidad?

Adicionalmente se preguntó a los servidores públicos “Para usted ¿qué significa prestar un servicio de calidad?”.

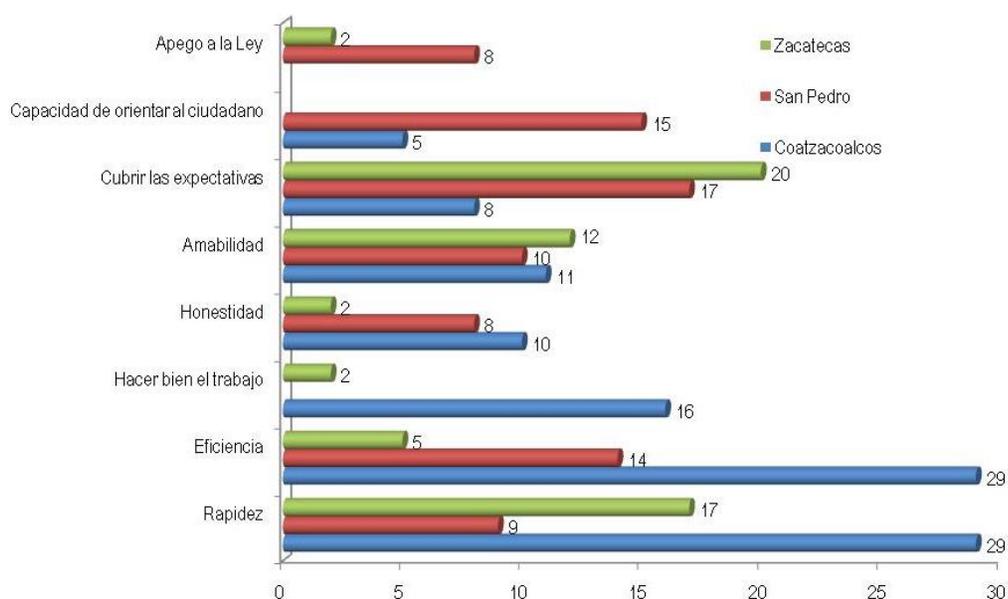
De las 55 personas que respondieron en Coahuila de Zaragoza, dieciséis personas, 29%, consideraron que la rapidez y la eficiencia son un atributo de la calidad en el servicio que prestan al ciudadano, el 25.5% hicieron alusión a hacer las cosas bien hechas, de la manera correcta. 10 personas enunciaron la honestidad, 11 hicieron alusión a que el trato debía ser amable y sencillo, 8 a cubrir las expectativas ciudadanas en cuanto a la solución de los problemas y 5 a la capacidad de orientar al ciudadano de la manera correcta.

En Zacatecas 41 personas atendieron esta pregunta. El 19.5 % relacionaron la calidad con la satisfacción del ciudadano, 17.1 % al atender rápidamente al ciudadano, el 12.1 a dar un trato

amable al ciudadano y un par de referencias al profesionalismo en el trato a la honestidad, la transparencia y al apego a lo establecido en las normas.

En San Pedro Garza García 99 atendieron esta pregunta, el 17 % respondió que un servicio de calidad implica llenar las expectativas del ciudadano, el 15 % aludió a la importancia de orientarles para ayudarles a concluir el trámite, 14 % a brindar una atención eficiente, 10 % a ser amables con el ciudadano, 9 % a atender rápido el 8 % refirió la importancia de actuar con apego a la ley y el 8 % más a conducirse de manera honesta.

Gráfica 5.2
Porcentaje de ocasiones que se refirió al atributo para definir un servicio de calidad



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

5.3.3 ¿Cómo describiría a un buen servidor público?

Podrían colocarse múltiples adjetivos a lo que concebimos como un buen servidor público, pero la conceptualización de éste estaría incompleta si no tomamos en consideración la perspectiva de ellos, por ese motivo se incluyó la pregunta “¿Cómo describiría usted a un buen servidor público?”. Los adjetivos utilizados en la forma de definir a lo que los mismos servidores públicos consideran como buenos, fueron los siguientes:

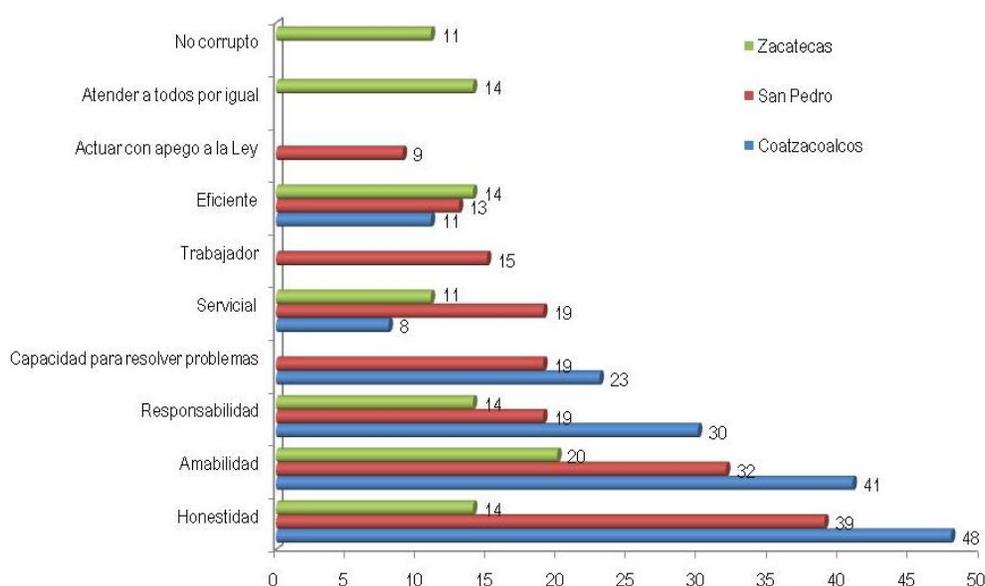
En Coahuila de Zaragoza, los atributos más importantes de un buen servidor público fueron la honestidad (47.8 %), la amabilidad (41.3 %), el espíritu de servicio y la responsabilidad (30%), así como la capacidad de solucionar problemas (23%).

En San Pedro Garza García, el 39% señaló la honestidad, el 32 % la amabilidad, el 28% la responsabilidad, el 19 % ser servicial y estar dispuesto a ayudar al público a resolver sus problemas, el 15 % ser trabajador, 13 % ser eficiente y 8.7 % aludió a la importancia de actuar conforme a lo dispuesto por la normatividad.

En Zacatecas el 20% refirió la amabilidad como un atributo de un buen servidor público, el 14 % aludió a la responsabilidad, al igual que la honestidad y la importancia de atender a todos por igual y a ser eficiente, el 11 % a tener una buena actitud de servicio, el 11 % más aludió a la eficacia en el desempeño de las funciones. Llama la atención que el 11 % relacionó a un buen servidor público como aquel que tiene un comportamiento contrario a la corrupción al adjetivar a un buen servidor público como incorruptible o no corrupto.

La amabilidad, el respeto al ciudadano, la capacidad para resolver dudas y problemas, así como la eficiencia son atributos concurrentes en la forma en la cual se considera que un servidor público debe atender a los ciudadanos para considerar que un servicio es prestado con calidad.

Gráfica 5.3
Porcentaje de ocasiones en las que se aludió a cada atributo de lo que consideran es un buen servidor público



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

5.4 ¿Cómo entender la corrupción?

Se considera que es importante conocer las percepciones de lo que es entendido como corrupción por los servidores públicos porque estos patrones de conductas, creencias y valores compartidos por los miembros de una organización determinan en gran medida las creencias, "mitos", conductas y valores que forman la cultura de la organización.

En la literatura especializada no existe un consenso en cuanto a la forma de definir la corrupción, incluso en muchos casos es difícil distinguir de manera puntual si un acto es o no sujeto a ser tipificado como corrupto.

En el cuestionario aplicado se incluyeron algunas preguntas para sondear aspectos generales de los valores de los servidores públicos que pudieran incidir su propensión a recibir sobornos⁹⁹.

En la administración pública municipal es poco frecuente que palabras como “soborno”, “cohecho” o “mordida” sean utilizadas entre servidores públicos y ciudadanos. Esto ocurre, especialmente en las unidades administrativas estudiadas debido a que los ciudadanos que acuden para tramitar una licencia, por ejemplo, tienen que acudir en varias ocasiones. Por lo tanto, lo que menos desean es conflictuarse con los servidores públicos que los atenderán.

Debido a esta frecuencia de interacción entre el ciudadano y el servidor público, es más probable que se hable de “propinas”, como una forma de premiar el “buen trato” o la “buena atención” que el servidor público ha dado al ciudadano. Así lo expresaron los presidentes municipales al conversar con ellos, por este motivo, refirieron haber instruido a los trabajadores que no se recibieran propinas.

Dado que el término soborno o mordida tiene una evidente connotación negativa en el entorno social actual, se optó por emplear el término “propinas”, para aludir a la recepción de alguna contraprestación no oficial por la realización de un trámite.

⁹⁹ Es importante considerar que aunque al aplicar la encuesta no se requirió el nombre del trabajador y se tomaron medidas para asegurar la confidencialidad de las respuestas, es posible que las respuestas estén sesgadas para ajustarse a una expectativa esperada.

5.4.1 Considero que es apropiado recibir propinas de los ciudadanos cuando hago bien mi trabajo

En la respuesta a la afirmación “Considero que es apropiado recibir propinas de los ciudadanos cuando hago bien mi trabajo”, se observó un rechazo generalizado en torno a esta afirmación pues la calificación promedio más alta fue de 0.9, en una escala de 0 a 10 donde 10 representa que se está totalmente de acuerdo y 0 totalmente en desacuerdo, en Coatzacoalcos, de 0.6 en Zacatecas y en San Pedro Garza García fue el 0.1.

5.4.2 ¿Está usted de acuerdo con recibir propinas a cambio de agilizar un trámite?

En el mismo sentido, la pregunta ¿Está usted de acuerdo con recibir propinas a cambio de agilizar un trámite? Fue respondida como sigue. En Coatzacoalcos, el 13 % de las personas no atendió esta pregunta, el 86 % indicó que no estaba de acuerdo con recibir propinas a cambio de agilizar un trámite, dentro de las razones se indicó lo siguiente:

- “Porque es mi trabajo y percibo un salario
- “Por trámite ya existe un tabulador de precio y no tenemos que recibir un dinero extra”
- “Es un acto de corrupción”
- “Percibo un salario y es mi trabajo prestar atención lo más ágil posible”
- “No se vale dejar a la gente que llegó primero”
- “Para eso recibo un salario”

En San Pedro Garza García el 98 % respondió esta pregunta y la totalidad indicó que no está de acuerdo con recibir propina, los motivos expuestos fueron los siguientes:

- “Mi función es servirle a la ciudadanía sin recibir nada a cambio y darle un buen servicio”.

- “Yo pienso que no porque por eso tenemos nuestro sueldo y me considero una persona honesta”.
- “No es ético”.
- “Porque es mi trabajo”.
- “Tenemos un sueldo por realizar nuestro trabajo”

En Zacatecas el 87 % respondió esta solicitud, y de éstos la totalidad indicó que no está de acuerdo con recibir propinas, las razones expuestas fueron las siguientes:

- “Es un acto que lleva un tipo o nivel de corrupción”.
- “Es parte del trabajo y por eso me dan un sueldo”.
- “Nunca lo he hecho, siento que el procedimiento es el mismo nunca trataría de engañar a la ciudadanía”.

Del total de los trabajadores encuestados en los tres municipios, sólo 1 servidor público de Coatzacoalcos respondió estar de acuerdo con recibir propinas, bajo el argumento de percibir un salario es insuficiente.

5.4.3 ¿Está usted de acuerdo con dar propinas a cambio de agilizar un trámite?

En contraposición a su papel como servidor público se incluyó el requerimiento ¿Está usted de acuerdo con dar propinas a cambio de agilizar un trámite? partiendo del supuesto de que en algún momento tendrán la necesidad de realizar trámites. En Coatzacoalcos, el 78 % del total respondió que no está de acuerdo con dar propinas a cambio de agilizar un trámite, alguno de los argumentos presentados fueron los siguientes:

- “Nunca he necesitado tramitar algo con urgencia y cuando he hecho trámites siempre me atienden bien”.
- “Se estimula la corrupción”.
- “No lo considero necesario por ser un trámite legal”.
- “Con esta acción estoy fomentando la corrupción”.
- “Debemos poner el cambio de actitud frenando la corrupción”.

En Coahuila sólo 5 personas de las 105 indicaron estar de acuerdo en dar propinas, algunos de los argumentos expuestos son los siguientes:

- “porque en todos lados hay corrupción”
- “porque así el trámite sale más rápido”
- “a veces lo he hecho porque me urge porque a veces te piden en alguna dependencia ese papel o cualquier otra cosa que vayas a tramitar con urgencia”
- “Porque hay dependencias donde no queda otra salida”
- “No todas las dependencias tienen la misma gente con la misma capacidad de respuesta”

En Zacatecas el 78 % respondió la solicitud, de los cuales sólo 2 indicaron estar de acuerdo con dar propinas, el resto respondió que no, por los siguientes argumentos:

- “Promovemos la corrupción”
- “Se debe exigir a cualquier funcionario que cumpla debidamente”
- “Fomentar la corrupción y todos deben recibir el mismo trámite”
- “No debo de darles sería corrupción”
- “No lo considero correcto, porque eso es corrupción”

De los que respondieron afirmativamente en Zacatecas el argumento para estar conformes con dar propinas fue el siguiente:

- “Si el tramite lo obstaculizan haciéndolo perder un tiempo precioso, al ciudadano lo forzan y no le queda otra, sobre todo si los jefes del empleado se hacen los sordos”.

En San Pedro Garza García el 98 % atendió esta pregunta y respondió que no está de acuerdo con dar propinas, ente otros, por los siguientes motivos:

- “El empezar a hacerlo genera que luego de un tiempo si no das propina no te atienden”
- “No se requiere, ya que todos los sueldos de los trabajadores se obtienen vía impuestos y todos los pagamos”
- “Estaría corrompiendo a otros”
- “Porque sería fomentar la corrupción”
- “Tienen un sueldo por su trabajo, bien o mal pagado pero lo reciben”

A partir del análisis de las cuatro preguntas señaladas anteriormente, se observa que entre los servidores públicos existe una clara vinculación del término “propina” con corrupción. Se le otorga una carga negativa en todos los casos y, en la mayoría, una asociación directa con un acto de corrupción, “soborno” o “mordida”. Lo anterior evidencia claramente que en los tres ayuntamientos se concientizado a los servidores públicos respecto a que la recepción de propinas es una forma de corrupción equiparable al soborno.

Esta concientización respecto a las posibles adjetivaciones de la corrupción permite poner en manifiesto la carga negativa de las acciones. Al vincular la propina con el soborno, no hay argumentos que “legitimen” o “justifiquen” las acciones de los servidores públicos. Dar o recibir

propinas es un acto que tiene una “carga social” negativa, al menos para los servidores públicos de los ayuntamientos analizados.

5.4.4 ¿Cuándo dar un trato preferencial?

Por otra parte, con el objetivo de conocer la propensión a recibir sobornos, se incluyó la siguiente situación hipotética “Si a alguien le urge realizar su trámite usted estaría dispuesto a darle un trato preferencial si ...” y se incluyó un listado con las opciones que se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.1

Situaciones en las que estarían dispuestos a dar un trato preferencial a un ciudadano

	Coatzacoalcos		Zacatecas		San Pedro G.G	
	No.	%	No.	%	No.	%
No contestó	13	12.5%	8	14.8%	9	7.4%
a) Fuera un amigo	7	6.7%	1	1.9%	3	2.5%
b) Un familiar	12	11.5%	1	1.9%	4	3.3%
c) A cambio de una propina	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
d) No me importaría y lo haría esperar al igual que a todos	21	20.2%	18	33.3%	32	26.2%
e) Si fuera alguna circunstancia especial	28	26.9%	19	35.2%	47	38.5%
f) Otras (cuáles)	1	1.0%	3	5.6%	6	4.9%
g) Ninguna de las anteriores	11	10.6%	10	18.5%	21	17.2%
Total de cuestionarios practicados	104	100%	53	100%	105	

Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Llama la atención que la alternativa más elegida por los servidores públicos fue la de “si fuera una circunstancia especial”, entre las causas especiales se refirieron que por motivos de salud, discapacidad física, urgencia para realizar otro trámite ante otra dependencia.

Para Arellano (2000) esta tendencia particularista tiene sus bases en que las instituciones generadas por la colonia se basaron en una dominación sustentada en dos características generales.¹⁰⁰ Primera, la existencia de un medio ambiente complejo con una casi infinita cantidad de situaciones particulares, todas ellas en tensión permanente entre las reglas formales y los deseos de los grupos de interés. Segundo, una permanente capacidad de los actores sociales para simular la obediencia aunada a la ambigüedad generada por la existencia de un arreglo formal entre personar libres y el arreglo real basado en la distancia social existente entre la cabeza y la base de la organización.

La segunda opción más elegida fue que no le importaría y lo haría esperar. Dentro de las razones para tratarlo por igual se indicó que a todos debe darse el mismo trato, “porque la institución debe ser y ecuánime e imparcial y porque soy un empleado, sólo en caso de que la Dirección lo autorice le puedo dar un trato preferencial. “Porque todos tenemos los mismos derechos y obligaciones”.

La opción “otras” fue poco elegida, pero el elemento más referido en este elemento fue “únicamente si mi jefe me lo ordena”, lo que amplía el rango de alternativas para dar un trato diferente al ciudadano. La diferencia central radica en que la capacidad de determinar si es procedente una excepción a la regla depende del superior jerárquico y no del trabajador.

Otro elemento que resulta interesante es que, en relación con San Pedro y Zacatecas, en Coatzacoalcos se seleccionó con mayor frecuencia la opción “Si fuera un amigo” y “Si fuera un

¹⁰⁰ La palabra particularista la utilizo para hacer referencia a esta tendencia de las burocracias de gobierno de encontrar “circunstancias especiales” que merecen un trato particular en casi todos los procesos formales establecidos.

familiar”, lo cual pone en relieve la importancia de los vínculos familiares en los procesos de interacción cotidiana, los cuales podrías superponerse, incluso, al rol de servidor público.

5.4.5 ¿Qué significa ser corrupto?

Por otra parte, la percepción misma de lo que es corrupto puede contribuir a facilitar que un servidor público acepte o no sobornos, por lo cual se le preguntó a los servidores públicos “desde su punto de vista muy personal ¿Qué significa ser corrupto? La pregunta se planteó en términos abiertos con el objetivo de conocer lo que ellos perciben como un funcionario corrupto.

En Zacatecas el 18 % no respondió esta pregunta, de los que sí respondieron el 40 % hizo alusión a que ser corrupto significaba recibir dadas por hacer algún favor o bien aludieron al soborno, dar o recibir dinero o regalos por dar un trato preferencial; el 11 % se refirió a un “cáncer social”. El 7 % indicó que es romper las reglas, el 7 % más que es aquel que no se comporta honestamente, otro 7 % que es el que actúa sin valores ni principios, 7 % más que es robar y otro 7 % que es hacer mal las cosas, el resto se refirió a no atender con respeto al ciudadano, tratar de manera desigual, sacar provecho personal, entre otros.

En San Pedro Garza García el 36 % aludió a que es recibir y/o pedir recursos económicos y materiales a cambio de hacer cumplir obligaciones o desviar las leyes que rigen tu actuación, el 21 % se refirió a que un comportamiento corrupto implica la violación de las leyes y reglamentos que rigen tu actuación, el 7 % relacionó este comportamiento a una conducta deshonesto, el 6 % dijo que era algo que debía desaparecer y 6 % más que implicaba sacar provecho personal, 6 % más indicó un listado de comportamientos diversos, el resto indicó que es actuar sin moral o valores sociales, hacer algo malo aunque no viole las reglas, dar un trato preferencial, entre otras.

De las 75 personas que atendieron este punto el 57 % vinculó este comportamiento a recibir beneficios, recursos o propinas a cambio de hacer algo impropio como acelerar un trámite, el 9 % a hacer algo ilícito o injusto, el 9 % indicó que es una conducta deshonesta, el 7 % comportarse de manera inmoral en contravención a los valores sociales, el resto respondió que era actuar de manera injusta, usar recursos propios en beneficio personal, ser juez y parte en un asunto, refirieron comportamientos como cohecho, abuso de atribuciones, entre otros.

5.4.6 Actividades consideradas como corruptas

Adicionalmente se incluyó un listado de actividades que podrían ser consideradas como corruptas, los resultados son los que a continuación se refieren:

Cuadro 5.2

Actividades consideradas como corruptas por los servidores públicos municipales

	Coatzacoalcos		Zacatecas		San Pedro G.G	
	No.	%	No.	%	No.	%
No contestó	16	15.4%	7	13.2%	2	1.9%
A) Recibir regalos a cambio de darle un trato preferencial a un ciudadano	40	38.5%	38	71.7%	86	81.9%
B) Recibir propinas por hacer mi trabajo	40	38.5%	31	58.5%	89	84.8%
C) Pedir dinero para agilizar un trámite	70	67.3%	44	83.0%	98	93.3%
D) Pedir dinero a cambio de atenderlo cuando el horario de atención haya finalizado	67	64.4%	38	71.7%	95	90.5%
E) Tomar artículos de papelería (plumas, cuadernos, lápices, etc) del trabajo	33	31.7%	23	43.4%	72	68.6%
F) Recibir de dinero de alguna persona a cambio de hacer o no algo injusto relacionado con las funciones que habitualmente desempeña.	65	62.5%	39	73.6%	94	89.5%
G) Tomar plumas y lápices para la casa	40	38.5%	24	45.3%	76	72.4%
H) Usar la fotocopidora del trabajo para fotocopiar cosas personales	18	17.3%	21	39.6%	69	65.7%
I) Dar descuentos en pago de multas a los amigos	0	-	28	52.8%	82	78.1%
J) Recibir regalos de la gente a la que le gustó como lo atendió	0	-	23	43.4%	59	56.2%

K) Otras (cuales)	0	0.0%	6	11.3%	13	12.4%
L) Ninguna de las anteriores	0	0.0%	4	7.5%	5	4.8%
Total de cuestionarios practicados	104		54		105	

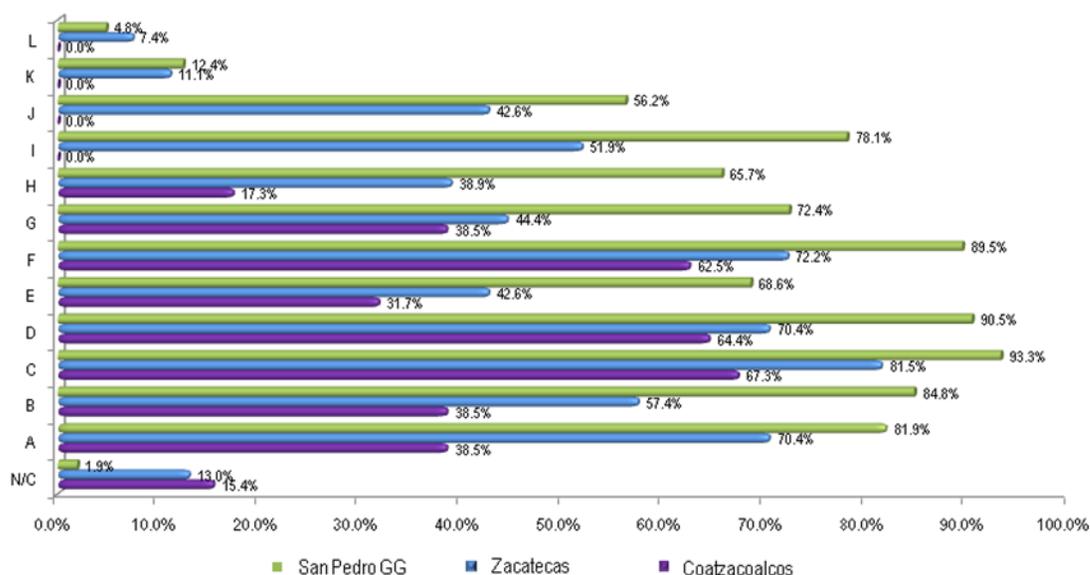
Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

Llama la atención que en Coatzacoalcos sólo el 38.5 % de los funcionarios encuestados consideraron que el recibir propinas por hacer bien el trabajo era considerado como un acto de corrupción cuando las respuestas analizadas en los cuatro subapartados precedentes reflejaron una asociación con la corrupción.

En San Pedro Garza García fue en donde los servidores públicos eligieron una mayor cantidad de opciones, lo cual refleja un mayor nivel de desarrollo ético, pues no sólo se seleccionaron aquellas opciones vinculadas con el soborno, sino también aquellas relacionadas con el mal uso de recursos y tráfico de influencias, las cuales aunque, distintas al soborno, son categorías de corrupción.

Gráfica 5.4

Actos considerados como corruptos en los municipios



Fuente: Elaboración de la autora con base en los resultados de los cuestionarios aplicados a servidores públicos municipales.

5.4.7 ¿de quién es la culpa de que exista corrupción?

A la pregunta “Desde su punto de vista personal ¿de quién es la culpa de que exista corrupción?” se respondió lo siguiente: En Coahuila el 22 % señaló que es culpa de uno mismo como ciudadano que propicia ese tipo de comportamientos, el 19 % indicó que la culpa es de todos, el 12 % dijo que de los ciudadanos, el 4% del que intenta sobornar, el 11 % indicó que es responsabilidad del que ofrece y del que recibe, el 11 % mencionó que es por los bajos salarios, el 7% mencionó que es responsabilidad de los jefes que lo permiten y otro 4 % mas que se debe a la complejidad de los trámites, el 10 % restante responsabilizó al sistema político, a la educación a la desinformación e impunidad.

En San Pedro Garza García el 28 % indicó que es responsabilidad de todos, el 19 % responsabilizó al que intenta sobornar y al que acepta, el 13 % dijo que era responsabilidad de los altos

funcionarios que lo permiten, el 6 % del que intenta sobornar, el 7% de los ciudadanos, el 13 % es responsabilidad de los jefes que lo permiten, el 3 % de uno mismo como ciudadano, el resto se encuentra disperso entre factores educativos culturales, desinformación, de gobiernos anteriores, etc.

El dieciséis por ciento comentó que es responsabilidad de todos, el 24% responsabilizó a los que ofrecen y aceptan sobornos, el 18% al gobierno, en términos generales, el 16% que es atribuible a los altos funcionarios que lo permiten, el 9% lo atribuyó a los bajos salarios, el 4% dijo que es responsabilidad de los ciudadanos, el resto refirió a la impunidad, de los que no denuncian, del sistema, etc.

5.5 ¿Agradecimientos, propinas, mordida, cohecho o corrupción? El lenguaje de los servidores públicos

Se señaló, que se analizará el lenguaje empleado para referirse a la corrupción, en especial el lenguaje utilizado por los servidores públicos encargados de vigilar el cumplimiento de un conjunto de obligaciones en materia de desarrollo urbano.

En este capítulo se parte del supuesto de que existen un conjunto de elementos característicos en el lenguaje que es empleado por los servidores públicos para atenuar los posibles costos sociales de incurrir en la admisión de sobornos.

En materia de desarrollo urbano, hay ciudadanos, en particular los empresarios vinculados con la industria de la construcción, que deben acudir a realizar trámites constantemente. Por lo cual, es

posible que, para facilitar las negociaciones, se establezcan diálogos de familiaridad en los cuales es posible encontrar una serie de elementos relevantes:

Un primer elemento es que existe una relación desigual entre la persona que acude a realizar un trámite y el servidor público, en la que, regularmente, el servidor público tiene la autoridad. El servidor público cuenta con un margen de maniobra para “ayudar” al ciudadano a “resolver su problema”, lo que le otorga esta posición de superioridad. El ciudadano, que ha infringido una norma está sujeto a la voluntad del servidor público que ha detectado la irregularidad. En la conversación ente el oficial y el conductor suele haber un ejercicio intimidatorio que presenta lo elevado de la sanción por haber infringido la ley y las consecuencias legales de este hecho.

Un segundo aspecto es el paternalismo, la negociación entre los actores se da en un ambiente de aparente cordialidad y respeto, al igual que un hijo negocia con su padre el perdón de un castigo y la búsqueda de un apoyo. Este factor es uno de los más relevantes del ritual del soborno. En este caso el ciudadano suele conceder respeto a la autoridad que detenta el servidor público. Ofrecer discreta y amablemente el soborno puede traducirse en una respuesta favorable. En contraparte, retar y faltarle respeto a la autoridad del oficial puede traer consecuencias contrarias.

Entre estas consecuencias se encuentran la cancelación de la obra, una inspección más rigurosa que podría incluso derivar en la clausura de un establecimiento mercantil. Por ello al emplearse términos como “no sea malito”, “écheme la mano”, “arreglo”, “acuerdo”, se intenta justificar el acto corrupto.

Un ejemplo de la forma en la cual se solicita este tipo de apoyo es el que relató un trabajador de la Tesorería de Zacatecas quien señaló en entrevista, al preguntársele si a él le habían ofrecido alguna vez un soborno:

La gente te dice “**ayúdeme**”, “usted quíteme los recargos”...

Por otra parte un supervisor de licencias del Ayuntamiento de Zacatecas comentó:

.. Te dicen pues no me levante la infracción... **oye pásamela ... no me puede echar la mano,**

Respecto a la posible respuesta que puede recibir el ciudadano que solicita una ayuda o favor el servidor público indicó lo siguiente:

... Les damos la información necesaria de los requisitos. Hay veces que nosotros verificamos las obras y sí la superficie no rebasa por **mucho**, de lo que marca el reglamento, entonces por ejemplo si pasa por dos, tres metros **le damos la tolerancia de que, que nos mas nos cumpla con los primeros requisitos y no nos traiga los requisitos adicionales que se requieren para obras más grandes.**

Por ejemplo, les damos el trato de menores de obras menores sesenta metros cuadrados **para facilitarles las cosas...**

El tercer elemento importante en el proceso de negociación es bajo o nulo uso de términos que tienen cierta carga moral negativa, como mordida o soborno. Se utilizan más bien expresiones como “ayuda” o “arreglo” que afirman la posición privilegiada y comprensiva del servidor público. Como observamos en la narración anterior donde se utilizan expresiones como ayuda, tolerancia o apoyo, lo que permite reafirmar un estatus benéfico para el servidor público.

El servidor público, se asume como alguien que ayuda, esta necesidad de reconocimiento social son un poco más evidentes en ciertos casos, por ejemplo, en San Pedro Garza García, personal del departamento de licencias comentó:

... Porque no aceptaría un soborno, me da pena. Como que yo estoy consciente de que soy un servidor público y a mí el municipio me paga por dar un servicio; primero es mi obligación servir, no tengo la posibilidad tampoco de ayudar, **ahí donde estoy no tengo mucha posibilidad de ayudar para agilizar trámites ni mucho menos pero a lo mejor con unos compañeros**, me imagino que hay maneras, pero no, prefiero mantenerme que tengan una buena imagen mía por trabajadora que por ser alguien que hizo algo así...

Como se observa en este caso, aún cuando declara que no aceptaría un soborno después refiere a su imposibilidad de “ayudar para agilizar trámites” debido a las funciones que él desempeña.

El ocultamiento de las connotaciones morales negativas y el aparente ambiente de cordialidad y cooperación en el que se da la conversación o negociación del soborno, tiene como finalidad el de reducir los costos morales negativos que implica asumirse como corrupto o justificar las acciones desarrolladas por las partes.

Por último el cuarto elemento relevante de las conversaciones es la idea de legitimidad y aceptación. A pesar de que pudiera existir una percepción de que los servidores públicos son corruptos, el ritual busca otorgarles a los servidores público cierto grado de aceptación y legitimidad social al hacerlos ver como individuos comprensivos que pueden llegar a ser indulgentes.

Es posible que los servidores públicos estén conscientes de que existe una percepción social de que son corruptos, sin embargo, nadie quiere asumirse a sí mismo como tal. De hecho al preguntársele a los 263 servidores públicos “Cómo consideras que la ciudadanía, la gente, ve tu trabajo”, sólo 4 trabajadores del ayuntamiento de Coatzacoalcos, señalaron que consideran que los ciudadanos perciben a los servidores públicos como corruptos, sin hacer una referencia específica a ellos mismos. En Zacatecas y San Pedro no se hicieron alusiones o vinculaciones a la corrupción.

Las alusiones a esta percepción de corrupción fueron realizadas en los términos siguientes:

- Muchas personas piensan que al trabajar en esta dependencia es sinónimo de corrupción.
- Siempre se ha tachado de corruptos a los servidores públicos es una imagen que no se ha podido quitar.
- A veces bien, pero tenemos la imagen de flojos y corruptos.
- Mal porque la gente no valora lo que hacemos y considera que todos somos corruptos.

En ocasiones se hace alusión a una especie de agradecimientos más como un gesto voluntario del ciudadano, derivado de las propias costumbres, antes que como un intento de “sobornar” al servidor público. Por ejemplo el Director de Catastro de Zacatecas señaló:

Quando vamos a supervisar obras es común que la gente te ofrezca comida, refrescos, fruta y si uno no acepta... siento yo que se ofenderían. Incluso hay veces que vienen y nos dejan una reja de manzanas para que nos la repartamos.

...

Son agradecimientos

Una frontera más que es difícil de definir en el caso de los municipios es el de los favores. No es extraño que se realicen “encargos” respecto a ciertos trámites, con la finalidad de solicitar a los amigos con poder de decisión que apliquen la porción de discrecionalidad que tienen dentro su margen de maniobra para obtener beneficios específicos. Situación que como se advierte en la siguiente narración, si bien no es percibida como tal como un acto corrupto, si es advertida como un comportamiento incorrecto.

Uno de los entrevistados narró una situación en la que un notario público, amigo del entrevistado, le “encargó” un asunto sobre una compraventa doble para no tener que pagar 2 veces impuestos por la compraventa. Después de consultar con su superior jerárquico, señaló el servidor público, que se

tuvo que fallar rechazándole la nota y aplicar la normatividad, lo que se tradujo en que el notario tuvo que pagar impuestos 2 veces.

5.6 ¿Por qué no aceptar un soborno?

Entre las razones expuestas para no aceptar un soborno se encuentra el sentido de pertenencia, más que a una sociedad en general, a un núcleo muy en particular, la familia. Por ejemplo, el Director de Catastro del municipio de Zacatecas señaló:

... en primer no puedo hacerlo, **los favores los pedimos en base a la conversación**, vía comunicación; ... **me piden facilitar los trámites**, ...

Por agilizar porque si un trabajo se puede llevar en dos o tres días y va a llevar 8 días pues nos piden agilizarlo...

Pero aceptar dinero... No lo hago

No, porque yo me baso a una ley que me rige me dice la ley hasta donde podemos

Primeramente por mis principios eso pienso yo que me dañaría mucho

Simplemente porque no se ha ofrecido y si se ofrece lo voy a rechazar **porque no tengo necesidad...**

No me sentiría bien, y le fallaría a mi familia, **lo malo, siempre lo malo se sabe**

...

si tú alguna vez atropellaste un perro en tu vida ya eres el mata perros

...

Llama la atención, sin embargo, que aunque señala categóricamente no estar dispuestos a aceptar sobornos o recibir dinero sí se habla de favores o de “facilitar” trámites.

En Zacatecas se encontraron alusiones persistentes a la familia como una de las razones para no aceptar sobornos, aunque esto no necesariamente excluye las consideraciones que los miembros

del grupo social al que se pertenece puedan tener sobre el individuo. Por ejemplo un trabajador del área de licencias en Zacatecas comentó al referir por qué no aceptaría sobornos:

... yo tengo por ejemplo, **claro mi, mi familia tiene necesidades y yo inclusive, pero aquí tengo un sueldo. Yo debo vivir... de acuerdo, con lo que honestamente me gano, con el sueldo que me ofrecieron aquí cuando yo llegué**, a mi cuando yo llegué a mi dijeron “tú vas a ganar tanto, ese va a ser tu sueldo”, y nunca me dijeron... “tú vas a ganar tanto y hay a ver que puedes pescar”.

... si me hubieran dicho eso, le digo “sabe qué, no, yo quiero un sueldo”... a mi dime cuanto me voy a ganar... de forma honesta. Porque de forma honesta quiero mantener a mi familia...y mantenerme yo.

... No, **definitivamente no, yo prefiero mil veces mi trabajo a que me den una propina y que por esa propina quemarme con la gente ya a estas alturas**, dieciocho años aquí trabajando, por una propina no... para nada. No eso si que no

Personal de la Tesorería de Coatzacoalcos comentó, por ejemplo:

Porque tengo siete años aquí y nunca he tenido ningún problema, no voy a empezar ah... para mí el estar tranquila el dormir tranquila mi seguridad **yo tengo mi familia o sea yo no voy a arriesgarme hacer cosas indebidas**, o sea, no yo no es un valor que tengo desde siempre

Un trabajador de la Dirección de Ingresos del municipio de Zacatecas explicó:

...**por los principios que tengo inculcados de mis padres, de mi familia, por respetarme a mí mismo y por respetar a los demás, ¿por qué? Porque sería señalado, yo sería señalado por todo el mundo, y eso de andar con la cabeza abajo jamás, me ha gustado**, me gusta andar con la cara de frente, siento yo que esas serían mis razones, ...no avergonzar a mi familia, los principios que me fueron inculcados y por respetarme a mí mismo.

...**No o sea yo mismo no me sentiría bien, obviamente el mismo que le ofrece a usted, es el mismo que se va a encargar de andarlo pregonando ...**

Se observa en los fragmentos transcritos, como ese rol de miembro no se pierde aunque se encuentre en otro entorno organizacional y cómo el papel de integrante de una “familia” puede imponerse incluso en términos de identidad, al papel como servidor público.

Las declaraciones de los trabajadores referidos nos muestran que mantienen un comportamiento ético, por atender a los valores del servicio público, por no faltar a los valores inculcados en el seno familiar y por cuestiones de “ética personal”.

La percepción del costo social y el riesgo de ser sorprendidos es evidente en este caso, por una parte se alude al daño que sufriría la familia en términos morales (reputación) si un integrante de ella es visto como corrupto, mientras que por otra se refiere al hecho de que los mismos que ofrecen el soborno son los que te denuncian. Por ello, el riesgo y el costo son advertidos como altos por los entrevistados.

5. 6 Denunciar a un compañero de trabajo

Uno de los factores que se han considerado importantes para combatir la corrupción es fomentar la denuncia de los actos de corrupción. Sin embargo, de acuerdo a la información presentada en el capítulo 3 y 4 no existen las condiciones adecuadas para que los mismos servidores públicos denuncien a sus compañeros, a pesar de que la Ley establezca que es una obligación.

En San Pedro Garza García una trabajadora señaló lo siguiente cuando se le preguntó qué haría si se diera cuenta que un compañero de trabajo recibe dinero a cambio de agilizar algún trámite:

... yo creo que más que dirigirme con el jefe a denunciarlo hablaría con la persona y decirle que ya me di cuenta...

Pero no lo denunciaría.

...

A lo mejor **más por compañerismo que por mi jefe**, si yo creo que más por compañerismo.

Otra de las razones expresadas para no denunciar fue el no buscar problemas:

Si yo supiera que alguien está recibiendo dinero fijate que yo creo que no haría nada, o sea, **yo creo que es algo individual. Algo que están cometiendo los demás**, o sea, que nos incluye a todos porque el que el aceptara e hiciera ciertos movimientos nos implica que todos los del municipio somos, porque si tu vienes y me das mordida a mí, se va decir, no es que aquí en San Pedro das y todos son, ahí vas y llegas y das mordida y ya, entonces la gente viene con la idea ahí les das a cualquiera, pero a una sí **es una cuestión muy individual muy personal a lo mejor buscar problemas** a lo mejor no estás muy plenamente seguro, o sea...

En este mismo sentido, en San Pedro Garza García, una empleada comentó que sí tenía conocimiento de una persona que había sido sancionada. Posteriormente, explicó que esa persona, era su antecesora en el cargo, quien fue despedido por haber falsificado recibos y por haberse quedado los recursos obtenidos por el pago de esos recibos. Agregó que la irregularidad fue detectada porque una empleada de la Dirección de Ingresos quien la denunció. Sin embargo, considerando la experiencia de la denunciante, ella no denunciaría a un compañero. Aún cuando supiera que se estaba cometiendo alguna irregularidad, no haría nada porque a la persona que denunció al anterior coordinador no le había ido muy bien. Por eso, ella prefería “no decir nada”¹⁰¹.

Si bien, sólo una persona entrevistada reconoció abiertamente las razones por las cuales no estaría denunciar un acto de corrupción y lo relacionó con un efecto negativo sobre su desarrollo profesional es relevante tomar en consideración que al sancionar a un servidor público por recibir sobornos se genera un aprendizaje organizacional importante.

A la percepción negativa del riesgo de afectar la imagen de quien denuncia se adiciona el hecho y la percepción de que es prácticamente imposible demostrar el acto denunciado. En este sentido, personal del ayuntamiento de San Pedro Garza García comentó lo siguiente:

¹⁰¹ En este caso la trabajadora entrevistada se negó a aceptar que se utilizara una grabadora, por este motivo no se incluye la cita textual de lo señalado por la funcionaria.

Tuvimos un caso de alguien a quien denunciaron porque estaba **pidiendo alguna comisión o estaba aceptando alguna comisión por sacar algún expediente**. Pero no teníamos las pruebas, entonces la política que tiene el señor alcalde es que **cuando hay presunción de que alguien está actuando mal pues se le invita a dejar la administración para cortar por lo sano verdad** antes porque si no te tienes que meter a un procedimiento y que pruebas y alegatos y **finalmente no logras tu objetivo que es sanear la administración**.

Esta afirmación sobre la conveniencia de “cortar por lo sano”, expresa claramente la percepción de la dificultad de sancionar o correr a un trabajador acusado de recibir sobornos.

5.7 Percepciones sobre la transparencia

Cuando se realizaron los tres estudios de caso, San Pedro Garza García era el único municipio con una legislación en materia de transparencia y acceso a la información en vigor. En Veracruz, la investigación se realizó del 19 al 23 de abril y del 1 al 11 de junio de 2004, mientras que la Ley entró en vigor el 8 de diciembre de 2004; en Zacatecas la Ley entró en vigor el 14 de julio de 2005 y el trabajo de campo se efectuó del 20 al 30 de septiembre de 2004; mientras que San Pedro contaba con un reglamento municipal en materia de transparencia y una Ley estatal con 1 año de estar en vigor.

Aunque este es un mecanismo importante para reducir la corrupción, sólo se incluyeron cuestionamientos en este sentido en San Pedro por ser el único municipio con una regulación específica que ya estaba siendo aplicada. En este municipio se preguntó en las entrevistas qué era para ellos la transparencia y lo que opinaban sobre el tema:

Un trabajador señaló que para él la transparencia era lo siguiente:

Es un arma de dos filos la transparencia porque tú puedes presentar la información que tienes en el municipio la va a ocupar a su conveniencia y a veces hasta la va a desvirtuar.

Si o sea... haz de cuenta que ha pasado, por ejemplo, hay cosas ... una compra por ejemplo, para nosotros pueden ser normales. No sé un gasto en ciertas cosas que están permitidas y para otras personas no se debe de comprar ese tipo de cosas, sólo porque ellos dicen y en este caso lo que pesa es la opinión. Aunque no tengan la razón, no estén informados, una opinión como quiera hace mella ante los medios la hacen más grande aunque este permitida dentro de un municipio o dentro de sus lineamientos. Pero si para esa persona se le hace ilógica o lo hace con saña o con otros intereses al final de cuentas la opinión va quedar ahí y va ser una opinión negativa la gente que la oye la puede tomar de otra forma **hay gente que sí utiliza mal la información la utiliza de muchas formas todo lo que tú le saques a la luz pública.**

Sin embargo, esta percepción no es ampliamente compartida pues otro trabajador señaló que la transparencia puede servir para que los ciudadanos corroboren que las cosas están bien.

Puede ser que sirva de algo pues es que en San Pedro aquí como quiera a final de cuentas, o sea, la gente murmura los ciudadanos son los que mandan, y si alguien vine y te pide ver algo, pues se los enseñan... **pero puede servir de algo, tal vez ...para que seden cuenta de que las cosas están bien**, normal... pues que más es bien difícil aquí en San Pedro deberás.

Otro de los entrevistados indicó que la transparencia impacta en la forma de trabajar de los servidores públicos al hacerlos sentir que están más vigilados.

...yo digo que **la transparencia hace que cuides más o menos a los funcionarios del gobierno, hace que se cuiden** si antes había excesos porque nadie se daba cuenta de las movidas por dentro ahora como ya tienen un Internet y tienen que ser transparentes **yo siento que lo piensan más y cuidan muchos detalles que antes como que no te dabas cuenta** y nadie los obligaba a que los dieran a conocer se despachaban con la cuchara grande yo creo no, al menos **ahora se reservan o lo cuidan más.**

En este sentido un trabajador de desarrollo urbano y ecología señaló lo siguiente, en referencia al impacto que la transparencia y el acceso a la información tienen sobre su trabajo:

... yo digo que es mejor porque **te hace que lo analices que hagas mejor tu trabajo** que como tú sabes que lo va ver todo mundo en cualquier momento, entonces lo cuidas y lo haces mejor, lo analizas más, o sea, cada decisión que tomas, cada reporte que emites y que sabes que va a estar ante la transparencia digo vaya que va surgir la transparencia y que todo mundo lo puede ver pues cuidas todos los detalles y **haces el trabajo con más profesionalismo** para que porque pues como esta todo mundo adentro, cualquier otro profesionista te lo puede preguntar, entonces y tú tienes que superarte porque ves cualquier otro concepto que nunca habías visto por ejemplo estamos hablando de la construcción un concepto no puedes que no sé que la medio carpeta o alguna cuestión y si yo desconozco un poquito pero sé que tengo que emitir alguna observación de eso y no lo conozco pues me pongo a estudiarlo verdad. Me pongo a estudiarlo porque como yo voy a dar unas observaciones de eso tengo que conocer de lo que estoy hablando y en cualquier momento va venir un Ingeniero de otra parte y me va cuestionar no, entonces si yo lo metí nada más por meter creído de que nadie lo ve no pasa nada yo siento que te ayuda como persona para superarte también.

En estos casos, es importante notar como la transparencia es advertida como un elemento que hace a los entrevistados ser más cuidadosos con su trabajo. Lo cual, al menos en el nivel de percepción de los trabajadores, nos hace pensar que se avanza en la dirección correcta.

5.8 Consideraciones Preliminares

En este apartado queda establecido, con mayor claridad, que la corrupción es una categoría sujeta a un proceso de negociación, al igual que los adjetivos y las palabras que se utilizan para referirse a ella. Si el ciudadano tiene una percepción de que los oficiales son corruptos, aumentará su predisposición a infringir la ley, puesto que saben que es posible evadirla con el pago de una *mordida* (Del Castillo y Guerrero, 2004).

Entonces, si el ciudadano considera al servidor público como corrupto y el servidor público, a su vez, percibe que los ciudadanos están dispuestos a sobornarlo a cambio de agilizar los trámites, entonces, las posibilidades de acción están claramente definidas para que el acto de soborno se dé sin muchas complicaciones.

Las conversaciones del soborno tienen una petición y una promesa claramente definida: acelerar un proceso o evadir la sanción a cambio de un beneficio económico. El ciudadano solicita la “ayuda” del servidor público, mientras éste busca la forma de “echarle una mano”, abiertamente los servidores públicos no aceptan “sobornos”, el costo social de hacerlo podría resultar muy alto, las redes sociales juegan un papel preponderante en el control de la corrupción.

El servidor público no se asume a sí mismo como corrupto, en las entrevistas realizadas se percibe un rechazo a observar un comportamiento corrupto. Este rechazo se da no sólo ante expresiones como soborno, cohecho o mordida, las cuales son plenamente identificadas en alusión a la corrupción, sino que también se percibió esta actitud ante la posibilidad de aceptar “propinas” pues éstas son equiparadas al soborno.

Los municipios analizados muestran un conjunto de elementos importantes para lograr el combate a la corrupción en ellos. Hay una clara concepción de las diferentes adjetivaciones que pueden tener los actos corruptos, en particular la “propina” es vista como un “soborno” y se advierte una necesidad de legitimidad social de los servidores públicos, una conciencia de las consecuencias que para su empleo puede tener ser sorprendido, así como de los posibles costos sociales de ello.

Sin embargo, se advierte un área de riesgo en la percepción sobre la conveniencia de denunciar actos de corrupción y en los niveles de credibilidad de los procesos para fincar responsabilidad administrativa a un servidor público por haber aceptado un soborno.

En términos del árbol de decisión que enfrenta un “actor racional”, podríamos señalar que estos agentes, con todas las restricciones que sus capacidades cognitivas les imponen, optarían, al menos, en la mayoría de los casos, por no aceptar un “soborno”, “mordida”, “cohecho”, ni siquiera una “propina”, pues “podría interpretarse mal”.

Sin embargo, de nueva cuenta, se observan deficiencias en los procesos de denuncia. Si bien, en la normatividad está prevista la obligación de denunciar a un compañero en caso de que se advierta un comportamiento corrupto, en la práctica los trabajadores están poco dispuestos a denunciar a sus compañeros de trabajo, prefieren optar por la vía de “hablar con él”, en lugar de acudir a las instancias de control interno. Incluso, los directivos prefieren “cortar por los sano” antes que despedir al trabajador por violar la Ley y fincarle responsabilidades.

CONCLUSIONES

Grosso modo, hoy sabemos que la corrupción se reduce al limitar el monopolio del poder, clarificar las funciones, limitar la discrecionalidad de los servidores públicos, simplificar los trámites administrativos y promover la rendición de cuentas. Conocemos la importancia de aumentar los costos de ser corruptos mediante el establecimiento de sanciones rápidas y expeditas, así como aumentar el beneficio de ser honesto mediante salarios justos, prestaciones y reconocimientos que incentiven un comportamiento honesto. También sabemos que la colaboración de los ciudadanos en la tarea de prevención es indispensable para coadyuvar a un mejor desempeño de los órganos de control y fiscalización, mediante la creación de diferentes mecanismos para recibir información acerca de actos corruptos.

En este estudio se reconoce que la corrupción no es una simple irregularidad y si no un fenómeno complejo en el que intervienen múltiples elementos de diversa naturaleza y que no se restringe a un solo tipo de prácticas, sino que involucra formas diversas; por ello se requiere una aproximación sistémica para resolverlo.

Es importante reconocer que múltiples enfoques se han aplicado al estudio de la corrupción, sin embargo, es claro que aún queda un vasto camino por recorrer, especialmente en la comprensión de la corrupción en México. Es importante conocer con mayor detalle el contexto organizacional en el que operan los actores involucrados en la corrupción, particularmente, los servidores públicos.

La aplicación de modelos, enfoques y teorías provenientes de los estudios organizacionales permitirá, entre otras cosas, identificar elementos para el desarrollo de estrategias que incrementen la posibilidad de éxito de los modelos de combate a la corrupción.

Al analizar el marco jurídico aplicable a los municipios para la promoción de una conducta ética apegada al interés público, uno de los elementos que llamó la atención es que a pesar de que en el gobierno foxista el discurso de combate a la corrupción fue considerado como una fuente de legitimidad importante, en el marco jurídico aplicable a los municipios, no existe el término corrupción. Lo que se encuentra es un catálogo de conductas que están relacionadas a diferentes categorías de corrupción, o bien, se incluye en la norma un conjunto de comportamientos que son considerados como correctos o apegados al interés público.

El término utilizado en la normatividad para aludir al soborno es el cohecho, acto que es sancionable tanto por la vía administrativa como por la vía penal. Si el incumplimiento de la norma por parte de un servidor público genere un daño patrimonial a un tercero, el afectado deberá solicitar el resarcimiento del daño por la vía civil. Si los juzgados civiles determinan que el ciudadano sufrió un daño como resultado de la actuación de un servidor público, el gobierno municipal deberá reparar o pagar el daño ocasionado. El ayuntamiento puede, a su vez, “repetir contra el funcionario responsable”, es decir, puede cobrar al trabajador los recursos que debió pagar al tercero perjudicado. Adicionalmente, en caso de que se trate de servidores públicos de alto nivel, éstos deben enfrentar las responsabilidades políticas que resulten procedentes.

En términos formales (jurídicos) es posible señalar que los servidores públicos municipales no tienen los incentivos para incurrir en actos corruptos, específicamente para aceptar sobornos. Las posibilidades de ser detectados son altas debido a que pueden ser denunciados por sus compañeros de trabajo del igual rango, por sus jefes, personal subordinado, pues esta es una obligación establecida en la normatividad; también pueden ser denunciados por los ciudadanos.

Por otra parte, si no son denunciados de manera directa por los afectados, en caso de que algún ciudadano detecte que se actuó de manera ilegal, por ejemplo, al otorgar una licencia de construcción. Otros ciudadanos están en posibilidades de adquirir los elementos de prueba al ejercer su derecho de acceso a la información pública y de denunciar formalmente este comportamiento. Por lo cual, puede afirmarse que existen las condiciones para que cualquier persona pueda denunciar a los servidores públicos que les solicitan sobornos ya sea por la vía administrativa o penal.

En caso de que se demuestre que el funcionario incurrió en responsabilidad administrativa las sanciones pueden derivar incluso en la inhabilitación, multas y la obligación de resarcir daños a terceros, por lo que, en términos regulativos, los costos de solicitar o aceptar sobornos es muy alto dado el riesgo de que este comportamiento sea detectado, así como por las sanciones que pudieran recibirse.

Si bien la ley prevé un amplio catálogo de conductas también establece que la valoración de las infracciones cometidas debe hacerse con base en una serie de criterios como la “gravedad”, reincidencia, años de servicio, entre otros. Es decir, en caso de que se demuestre que efectivamente se “violó la ley” el Contralor, primera instancia que investiga el caso, deberá valorar los hechos y “determinar” la sanción a aplicar.

Es decir, la propia Ley confiere a la instancia juzgadora un espacio de discrecionalidad que abre la pauta a que algunas infracciones a la Ley no sean sancionadas. En este punto es importante recordar que, de acuerdo al marco jurídico estatal, el cual determina la organización interna de los municipios, el Contralor Municipal es designado por el Presidente Municipal, por lo que es éste quien

puede removerlo de su cargo. Esta situación no debe ser desdeñada pues puede afectar la imparcialidad del juzgador.

Al analizar datos proporcionados por las propias Contralorías de los ayuntamientos, en ejercicio del derecho de acceso a la información, observamos que la probabilidad real de que el servidor público sea sancionado es baja. La probabilidad más alta de ser sancionado se observó en Coatzacoalcos, donde durante 2008 y 2009 se localizaron 10 denuncias presentadas por solicitar dinero a los ciudadanos. En los 10 casos, las denuncias resultaron procedentes y en el 100% de los casos se procedió a la suspensión de los servidores públicos.¹⁰²

En San Pedro Garza García, de las 37 denuncias presentadas ante los órganos de control de 2003 a 2009 sólo en 6 casos se fincaron responsabilidades, lo que representa un 16 % de los casos. Los funcionarios sancionados fueron 1 caso en 2007, una suspensión sin goce de sueldo por 3 días, 1 trabajador con amonestación privada por escrito y 4 servidores públicos con 1 amonestación pública por escrito en 2007.

En contraparte, el porcentaje de servidores públicos sancionados más bajo se observó en Zacatecas, en donde sólo en el 1 % de las quejas presentadas de 2003 a junio de 2010 derivó en la imposición de sanciones a servidores públicos.

Otros de los elementos que no contribuyen al combate a la corrupción es el incumplimiento tanto de la publicación de la información que la Ley obliga al ayuntamiento de Zacatecas, así como la dificultad para presentar solicitudes de información, pues para recibir una respuesta parcial a una solicitud de información se tuvo que recurrir a la CEAIPEZ mediante el recurso de Queja, pues en tres ocasiones las solicitudes o fueron respondidas.

¹⁰² Respuesta a la solicitud de información con número de oficio UAI/nOT/036/2010, emitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Coatzacoalcos el 12 de mayo de 2010.

Es importante tomar en consideración que en las tres legislaciones se establece que se aplicará de manera supletoria la legislación civil y penal, específicamente el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales. Adicionalmente, en todos los casos se determina que en materia de responsabilidad administrativa, en la instauración de los procedimientos tendrán la carga de la prueba quienes denuncien o soliciten el fincamiento de responsabilidades, además de que los denunciados no tienen derecho a la participación activa dentro del proceso, situación que anula su posibilidad de conocer por qué motivos no se fincó responsabilidad.

La necesidad de que las denuncias no sean anónimas, de que éstas sean ratificadas y que la carga de la prueba recaiga en el denunciante son algunos de los factores que desincentivan la presentación de denuncias en contra de servidores públicos. A lo que debe sumarse los costos de tiempo y dinero que debe absorber el denunciante.

También es importante señalar que la tipificación de delito de cohecho no incentiva la presentación de denuncias pues se considera como presunto responsable tanto al que ofrece como el que recibe, es decir, se considera como participantes del delito tanto al ciudadano como al servidor público. Por ende, es probable que el ciudadano que ha sido objeto de un soborno se vea desincentivado a acudir al ministerio público a presentar una denuncia. Sólo en Zacatecas se considera que si el denunciante es participe, al denunciar no se le fincará sanción.

Adicionalmente, si bien el derecho de acceso a la información pretende transparentar los procesos de toma de decisiones y combatir la corrupción, no es posible acceder al expediente de un servidor público denunciado pues la información se considera como reservada por tratarse de un procedimiento seguido en forma de juicio. Incluso, si deseara acceder a la información de un servidor público denunciado para conocer los motivos por los cuales no se le fincó responsabilidad,

aunque el expediente hubiere sido cerrado, ésta información no es accesible pues los órganos garantes en materia de derecho de acceso a la información consideran que dicha información puede vulnerar el derecho al honor de los servidores públicos. Es decir, aún resuelto el proceso la información se considera como confidencial en términos de la legislación de acceso a la información.

A partir del análisis del marco normativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos es posible señalar que son necesarias diversas modificaciones a la legislación. Es necesario establecer que las contralorías deberán investigar las denuncias y allegarse de elementos de prueba, adicionales a los aportados por las partes involucradas en el proceso, que permitan fincar responsabilidades en aquellos casos en los que se determinó que los servidores públicos incurrieron en cohecho, así como constituirse en acusadores ante el ministerio público por haber cometido un delito. Así como permitir que el denunciante sea parte activa del proceso.

Si bien, existe una relación directa en el hecho de que los contralores son designados por los presidentes municipales, lo cual puede afectar la determinación de investigar o no una denuncia, lo cierto es que al aplicar de manera supletoria la normatividad penal se dificulta al acusador para que pueda allegarse de diversos elementos de prueba, a lo que se adiciona que diferentes documentos que podrían demostrar de manera fehaciente la existencia del acto podrían ser desechados por el Contralor por haber sido obtenidos sin la autorización del denunciado, como es el caso de las grabaciones.

Aunque el marco legal analizado en el capítulo 3 de este trabajo establece de manera formal las normas de conducta que se esperan de cada servidor público y se constituyen como los dientes de toda la infraestructura ética. Para cultivar la integridad en las organizaciones es indispensable contar con valores y normas claros, crear mecanismos para comunicarlos e inculcarlos, vigilar su

cumplimiento y premiar la conducta ética, por una parte; y denunciar, detectar y castigar la mala conducta.

Por este motivo el ambiente general de la organización tiene un efecto directo en el ejercicio diario de los valores del servicio público y de las normas éticas. Las políticas y prácticas administrativas generales crean las condiciones para que los servidores públicos mantengan un comportamiento ético.

La OCDE recomienda que los valores de la organización integren aspectos de la cultura organizacional por lo que es recomendable la realización de encuestas para conocer la opinión de los servidores públicos sobre los valores esenciales (Bertok, 2001). Esta recomendación fue una de las razones por las cuales se optó por aproximarse al conocimiento de los elementos normativos de la organización a través de una encuesta de clima organizacional.

Se considera que los resultados sobre los elementos analizados en el capítulo 4 podrían aportar elementos para el diseño de instrumentos y estrategias que contribuyan a la consolidación de un modelo que promueva comportamientos éticos y apegados al interés público.

Los resultados en el análisis del clima organizacional muestran que, en general, en los tres ayuntamientos existen condiciones adecuadas para que los servidores públicos mantengan un comportamiento ético. Hay una percepción baja de los niveles de discrecionalidad, lo cual habla de una apreciación de que debe mantenerse un comportamiento apegado a la legalidad, hay buenos niveles de comunicación organizacional, condiciones para desarrollar trabajo en equipo y existe una buena percepción de la honestidad del jefe, pues en Coatzacoalcos, municipio donde se obtuvo el menor puntaje, el promedio fue de 8.5, llegando a 9.6 el San Pedro. Este elemento puede

desincentivar el incurrir en la solicitud de sobornos pues podría percibirse que el jefe no brindaría apoyo a este tipo de prácticas.

La percepción de la importancia del desempeño para mantener el trabajo es relativamente buena, en San Pedro, donde se obtuvo un menor promedio, fue de 7.9. Estos resultados se ratifican en el hecho de que los elementos con mayor número de menciones como importantes para ascender de puesto fueron los de hacer bien el trabajo y ser honestos.

Sin embargo, a pesar de que se observan múltiples elementos positivos para promover un comportamiento honesto se identifican importantes áreas de oportunidad, particularmente en lo que se refiere a la existencia de condiciones para generar la confianza suficiente para que los propios servidores públicos presenten denuncias en caso de advertir que el personal subordinado, homólogo o superior incurre en comportamientos que puedan ser contrarios a la norma y que supongan un acto de corrupción.

Por ejemplo, en el rubro “Estoy seguro que si denuncio a algún compañero de trabajo por hacer algo incorrecto será sancionado”, la menor calificación es la de Zacatecas con 5.1, seguida de Coahuila con 6.5 y San Pedro con 7.2. Este es un elemento en los que se debe poner mayor atención pues la percepción de que la denuncia tendrá consecuencias legales es baja, lo cual puede desincentivar esta práctica.

Debe destacarse que esta percepción sobre lo poco probable que sean sancionados los trabajadores denunciados radica también en el hecho de que conocen lo difícil que puede llegar a ser el probar que se hizo una actividad ilegal o corrupta.

Otra de las áreas de riesgo importantes es que existe una percepción relativamente baja de la forma en la que el trabajo es reconocido. En Zacatecas la calificación promedio en la percepción de reconocimiento del trabajo desempeñado es de 5.9, en Coahuila de 6.4 y en San Pedro de 7.3. con un puntaje muy bajo en la forma en la que el reconocimiento se traduce en estímulos económicos y no económicos pues en este caso la calificación máxima fue de 5.5 en el municipio de San Pedro Garza García y el más bajo de 3.5 en Zacatecas.

Si bien, existe una tendencia a eliminar los mecanismos que sujeten el salario al desempeño de los trabajadores para evitar un mal uso de este tipo de prácticas, se considera que sí pudieran implementarse otro tipo de reconocimientos al desempeño de los trabajadores, como el de empleado del mes, por mencionar un ejemplo, y que éstos estuvieran ligados a la posibilidad de ascender en la organización.

Esta baja percepción de reconocimiento se refleja en una diferencia significativa de la autopercepción que tienen los trabajadores respecto a la calidad de su trabajo y la forma en la que consideran que ésta es valorada en la organización.

Se señala que esta es un área de riesgo pues de no mejorar la comunicación de criterios y de no adoptar mecanismos para mejorar este rubro podría incrementarse la insatisfacción laboral al grado de hacer que el riesgo de ser sancionado sea percibido como irrelevante.

Por otra parte, salvo en el caso del municipio de San Pedro Garza García, donde el promedio general en el rubro de liderazgo fue de 8.5, se considera que Zacatecas y Coahuila deben fortalecer los mecanismos de comunicación entre jefe y personal subordinado, particularmente para mejorar la percepción de la receptividad del líder para recibir recomendaciones, opiniones y sugerencias respecto al trabajo desarrollado. Si bien es cierto que es trascendente que los

trabajadores perciban que el jefe inmediato superior brinda los elementos necesarios para mejorar desarrollar un trabajo en equipo, también lo es que los trabajadores perciban que existen las condiciones adecuadas para mantener buenos niveles de comunicación con su jefe.

La percepción de la confianza para expresar opiniones negativas y positivas, así como para expresar libremente las inconformidades son áreas de oportunidad, pues las calificaciones promedio totales son de 7.6 y 7.2 respectivamente. Estos aspectos son particularmente relevantes pues pueden reflejar indicios de que no hay confianza suficiente para expresar aspectos negativos; lo cual puede afectar la confianza para denunciar actos de corrupción o las “irregularidades” en las que podrían estar incurriendo los compañeros de trabajo o el personal subalterno.

Llama la atención que el 6 de calificación promedio de la afirmación “Considero que algunas veces las reglas son muy rígidas” y el puntaje de 4 en la frase “Considero que algunas veces es necesario desobedecer las reglas”. Si bien las calificaciones son consistentes entre sí, y reflejan cierto rechazo a la necesidad de desobedecer las reglas. Los resultados contrastan con las respuestas dadas al preguntarse respecto a una serie de situaciones en la que estarían dispuestos a dar un trato preferencial a un ciudadano. La respuesta “si fuera una circunstancia especial” obtuvo mayor cantidad de menciones en los tres municipios, incluso por encima de la afirmación “no me importaría y lo haría esperar al igual que a todos”.

Lo anterior pone en relieve la tendencia “particularista” de los servidores públicos encuestados y revela una importante área de oportunidad, pues la “particularidad” no supone, en la percepción de un amplio número de trabajadores, la infracción a una norma.

Al analizar el lenguaje utilizado para referirse a la corrupción, queda establecido con mayor claridad que la corrupción es una categoría sujeta a un proceso de negociación, al igual que los adjetivos y

las palabras que se utilizan para referirse a ella. Los estudios sobre la corrupción en el D.F. muestran que si el ciudadano tiene una percepción de que los oficiales son corruptos aumentará su predisposición a infringir la ley, puesto que saben que es posible evadirla con el pago de una *mordida* (Del Castillo y Guerrero, 2004).

Entonces si el ciudadano tiene un juicio de que el servidor público es corrupto y el servidor público tiene la percepción de que los ciudadanos están dispuestos a sobornarlo a cambio de agilizar los trámites, entonces, las posibilidades de acción están claramente definidas para que el acto de soborno se dé sin muchas complicaciones.

Las conversaciones del soborno tienen una petición y una promesa claramente definida: acelerar un proceso o evadir la sanción a cambio de un beneficio económico. El ciudadano solicita la “ayuda” del servidor público, mientras éste busca la forma de “echarle una mano”, abiertamente los servidores públicos no aceptan “sobornos”, el costo social de hacerlo podría resultar muy alto, por ello no se habla de la corrupción en sí misma.

El servidor público no se asume a sí mismo como corrupto, en general advierte que la ciudadanía ve su trabajo de manera positiva. De acuerdo a los resultados presentados en el capítulo 5, en las entrevistas realizadas se percibe un rechazo a observar un comportamiento corrupto. Este rechazo se da no sólo ante expresiones como soborno, cohecho o mordida, las cuales son plenamente identificadas en alusión a la corrupción, sino que también se percibió esta actitud ante la posibilidad de aceptar “propinas” pues éstas son equiparadas al soborno.

Aunque este rechazo al término propinas es atribuible a que, en los tres casos estudiados, los presidentes municipales argumentaron que existía una prohibición de aceptar propinas, pues estas

en realidad constituían un soborno encubierto. Situación que fue claramente palpable en las entrevistas y encuestas realizadas.

Los municipios analizados muestran un conjunto de elementos importantes para reducir la corrupción en ellos. A pesar de un marco jurídico poco adecuado para la promoción de comportamientos éticos, especialmente en la parte punitiva. En los municipios estudiados se observan servidores públicos conscientes de las múltiples adjetivaciones que puede recibir el soborno, de las consecuencias que para su empleo puede tener ser sorprendido, así como de los posibles costos sociales de ello.

En términos del árbol de decisión que enfrenta un “actor racional”, podríamos señalar que estos agentes, con todas las restricciones que sus capacidades cognitivas les imponen, optarían, al menos, en la mayoría de los casos, por no aceptar un “soborno”, “mordida”, “cohecho”, ni siquiera una “propina”, pues “podría interpretarse mal”.

El mayor de los riesgos en el combate a la corrupción es, como se puede observar a lo largo de los capítulos 3, 4 y 5, los procesos de denuncia. Si bien, en la normatividad está prevista la obligación de denunciar a un compañero en caso de que se advierta un comportamiento corrupto, en la práctica los trabajadores están poco dispuestos a denunciar a sus compañeros de trabajo, prefieren optar por la vía de “hablar con él”, en lugar de acudir a las instancias de control interno.

Incluso los directores argumentaron que era mejor “cortar por lo sano” que iniciar un procedimiento de responsabilidad por lo complicado que era demostrar que efectivamente se estaban recibiendo sobornos. Esta estrategia aunque permite eliminar servidores públicos corruptos del aparato administrativo no debe considerarse como óptima, pues estos servidores públicos posteriormente son recontratados por otras administraciones municipales.

Uno de los elementos que es importante definir es la barrera entre favores, agradecimientos, propinas y sobornos. En los gobiernos municipales no es extraño observar la presencia de favores entre conocidos, sería importante concientizar a los trabajadores acerca de en qué casos un “favor” puede ser advertido como un acto de corrupción, pues si bien no necesariamente es un soborno en términos legales, sí debe ser considerado como un acto de corrupción.

A partir de los resultados surgen nuevas preguntas ¿las condiciones observadas en instituciones aparentemente honestas se replican en aquellas con altos niveles de corrupción? ¿cuál es la frontera entre corrupción y aplicación de “criterios”? ¿cómo evolucionan los valores entre las diferentes administraciones públicas? ¿Cuál es el impacto que tienen los presidentes municipales o los partidos en el marco ético de los servidores públicos?, entre otras.

REFERENCIAS

- Abed, George T. and Hamid Davoodi (2000). "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies." Cuaderno de trabajo 00/132 del Fondo Monetario Internacional.
- Acemoglu, Daron, Johnson, Simon y Robinson, James A. (2001) "The colonial origins of Comparative Development: an empirical investigation" en *American Economic Review*
- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1999) *Rents, competition and corruption. American Economic Review*
- Aidt, Toke S. (2003) "Economic Analysis of Corruption: A Survey" *The Economic Journal*, Vol. 113, No. 491, Nov. pp. 632-652
- Aidt, Toke Jayasri Dutta y Vania Sena (2008) "Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence" *Journal of Comparative Economics*, Vol. 36(2), pp. 195-220, Junio.
- Afsana, K (2004) "The tremendous cost of seeking hospital obstetric care in Bangladesh" en *Reproductive Health Matter*, 12 (24) pp. 171-180.
- Alchian, A y Demsetz H (1972) "Production, information Cost, and Economic Organizations", *American Economic Review*, No. 62 pp. 777-795.
- Alford, R. (1998) "The craft of inquiry: Theories, methods and evidence", New York, Oxford University Press.
- Andvig, J. & Moene, K. 1990. "How Corruption may Corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3(1): 63-76.
- Anechiarico, Frank y James B. Jacobs (1996) "The Evolution of the Anticorruption Project: From Virtue to Surveillance" en "*The pursuit of Absolute Integrity, How Corruption Controls Makes Government Ineffective*", University of Chicago Press, Chicago and London. Pp. 18 – 28
- Anwar Shah (2006) "Corruption and Decentralized Public Governance", World Bank Policy Research Working paper 3824.
- Andvig, J. & Moene, K. 1990. "How Corruption may Corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3(1): 63-76.
- Aridjis, Homero (2000) "¿Estamos Listos para una Revolución Moral?", *Reforma*, México, 10 de diciembre, p. 28 A.
- Ashforth y Anand (2003) "The normalization of Corruption within organizations" *Research in Organizational Behavior*, 25, pp. 1-52
- Ashforth, B E. Giola, A. Robinsons y Treviño (2008) "Re viewing organizational corruption", *The Academy of Management Review*, 33 (3) pp. 670-684
- Aven, Brandy (2009) "The Network Structure of Corrupt Innovation: The Case of Enron", Stanford University, disponible en <http://faculty.chicagobooth.edu/workshops/orgs-markets/archive/pdf/Aven.pdf>
- Arellano, David; Enrique Cabrero y Arturo del Castillo [Coordinadores] (2000) "Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", Edit. Porrúa - CIDE, México

- Ayala Espino, José (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo*. Fondo de cultura económica México
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001) "Strengthening a Systemic Framework against Corruption for the Inter-American Development Bank" .
- Banco Mundial (2000). *Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate*. Washington D.C.
- Banfield (1975) "Corruption as a Feature of Governmental Organizations", *Journal of Law and Economics*, XVIII (3) Diciembre, pp. 587-605.
- Barragán, José (1984) "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa.
- Barley, S. R. (1986), "Technology as an occasion for structuring: evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments," *Administrative Science Quarterly*, 31: 78-108
- Bateson, G. (1985) "Pasos hacia una ecología de la mente", Buenos Aires: Lohé-Lumen
- Batty, Michael y Paul M. Torrens (2005) "Modelling and prediction in a complex world", *Futures* 37, pp. 745–766, disponible en <http://www.geosimulation.org/papers/2005-futures-complexity.pdf>
- Berger, P. y Luckmann, Thomas (1967) "La construcción social de la realidad", Amorrortu.
- Berkman, Umit (1992) "Bureaucracy and bribery: a conceptual framework" en *International Journal of Public Administration*. 15 (6) pp. 1345 – 1368
- Bertok, Janos (2001: 337) "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE", *Gestión y Política Pública*, Volumen X, Número 2, segundo semestre.
- Brunetti, Aymo y Weder, Beatrice (2003) "A free press is bad news for corruption". *Journal of Public Economics*
- Boje, D. (2001) "Narrative Methods for organizational and communication research" Sage publications
- Bukovansky, M (2002) "Corruption is bad: Normative dimensions of the anticorruption movement" Canberra, Australian National University.
- Burrell, Gibson y Gareth Morgan (1985) "Sociological Paradigms and Organizational Analysis,
- Chistensen S. y Molin J. (1993) "La reorganización de la Cruz Roja Danesa. Orígenes institucionales de su organización", *Gestión y Política Pública*, vol. II, num. 2, julio-diciembre
- Chibnal, S. y Saunders P. (1977) "Worlds Apart: Notes on the Social Reality Of Corruption" *British Journal of Sociology*, Vol 28, No. 2, Junio.

- Cicourel, A. 1964 (1982) "La medida y las matemáticas y "Teoría y método de la investigación sobre el terreno, en "Método y la medida en sociología", editora Nacional, Madrid, España. Pp. 31-67.
- Clegg, Stewart (1990) "Modern Organizations, Organization Studies in the Postmodern World", London, Sage, pp. 176- 207.
- Clague, C (1997) "The New Institutional Economic and Economic Development", en C. clague (ed) Institutions and Economic Development, Growth Governance in Less – Developed and Post-Socialist Countries, pp- 13-36. Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado – ITESM (2005) "Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005", para consulta del resumen de este trabajo véase <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/mediciones/nacionales/encuestasobregobernabilidad/Prensa3edge170805.pdf>
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2007) Encuesta sobre el Costo de la Regulación para las Empresas en México 2007, disponible en <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/mediciones/nacionales/encuestasobregobernabilidad/Prensa3edge170805.pdf>
- Centro de y Desarrollo Empresarial 2005", para consulta del resumen de este trabajo véase <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/mediciones/nacionales/encuestasobregobernabilidad/Prensa3edge170805.pdf>
- Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2007) Estudio sobre la Cultura de los Servidores Públicos alrededor de los temas de Transparencia y Acceso a la Información 2007,
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado – ITESM (2005) "Encuesta sobre Gobernabilidad
- Chibnal, S. y Saunders P. (1977) "Worlds Apart: Notes on the Social Reality of Corruption", *British Journal of Sociology*, Vol 28, No. 2, Junio.
- Chui, Catherine "Tackling Corruption", Community Relations Department, ICAC disponible en - www.oecd.org/daf/ASIAcom/p\flChui_paper.pdf
- Código Penal para el Estado de Zacatecas, Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 6 de diciembre de 2008. Código publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 17 de mayo de 1986.
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 12 de noviembre de 2009. Código publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el viernes 7 de noviembre de 2003.
- Código Penal para el Estado de Nuevo León. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 25 de septiembre de 2009. Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el lunes 26 de marzo de 1990.

Coleman, James (1990): "Foundations of Social Theory", Chicago Press.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Default.htm>

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Default.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas disponible en <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cual=97>

Cossío Díaz, José Ramón y Alejandra Núñez Luna (2000) "El régimen de responsabilidades de los Servidores públicos del Poder Judicial de la Federación", Fundar - Fundación MacArthur, disponible en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/diagnostico/Servidores%20Publicos.pdf>

Czarniawska, Barbara and G. Sevon (1996), *Translating Organizational Change*, Berlin, Walter de Gruyter

Czarniawska, Barbara (1997) "Narrating the Organization, Dramas of Institutional Identity", The University of Chicago Press.

Davis, F. (1983). *La comunicación no verbal* (5 ed.). Madrid, España: Alianza Editorial.

DeCotiis, T y Koys S (1980) "The identification and Measurement of the Dimensions of Organizational cn. Proceedings limate", en *Academy of Management Proceedings*, pp. 171-175.

Del Castillo (1996) "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: Conceptos enunciados y explicativos", Documento de Trabajo No. 44, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

_____ (2001-a) "El soborno: un marco conceptual para su análisis" en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. X, No. 2, segundo semestre.

_____ (2001-b) "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción" en *Gestión y Política Pública*, Vol. X, núm. 2, segundo semestre. Pp. 375-475

Del Castillo, Arturo (2002 - a) "Notes on Corruption" Capítulo 1, Tesis doctoral, mimio.

_____ (2002 - b) "Bureaucracy and Corruption, An Organizational Perspective", *Documento de trabajo No. 118*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

_____ (2003) *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003

Del castillo y Montes (2003) "El nuevo institucionalismo y el estudio de la corrupción", mimio

Del Castillo, Arturo y Manuel Alejandro Guerrero (2004) "Percepciones de la corrupción en la ciudad de México ¿predisposición al acto corrupto?", disponible en http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT_134.pdf

- Delgado, René (2000) columna *Sobreaviso, Ayer, hoy...¿mañana?*, en *Reforma*, México, 2 de diciembre, p. 18
- Dolowitz, David; Stephen Greenwold y David Marsh (1999) "Policy Transfer: something old, something new, something borrowed, but why red, white and blue?" en *Parliamentary Affairs*; Oxford, Octubre, Vol 52, Num. 4, pp. 719-730
- DiMaggio, P. y W. Powell (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en DiMaggio y W. Powell (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- _____ (eds) (1991a) "*The New Institutionalism in Organizational Analysis*", Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (eds) (1991b) "Introduction", "*The New Institutionalism in Organizational Analysis*", Chicago, The University of Chicago Press.
- Downs, A. (1967) "Inside Bureaucracy". Boston: Little, Brown
- Edel Navarro y García Santillán: (2007) *Clima y compromiso organizacional, < riqueza, la de producción práctico>* Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007c/340/
- Edelman, M. 1977 *Political language: Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Edelman (1988) "Constructing the political spectacle". Chicago: University of Chicago Press
- Eigen, Peter and Sötje, Peter (1993) "Preface." en *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International*, pp. iii-iv.
- Flores, Fernando (1994) "Creando Organizaciones para el futuro" Dolmen Ediciones, impreso en Chile.
- Fernández, Lidia M. (1994) "Instituciones educativas, dinámicas institucionales en situaciones críticas", Buenos Aires, Paidós As
- Flores, Fernando (1994) "Creando Organizaciones para el futuro" Dolmen Ediciones, impreso en Chile.
- FUNDAR (2007) "Índice de Transparencia Presupuestaria 2007"
- Gabris, Gerald, Robert T Golembiewski y Douglas M. Ihrke (2001) "Leadership Credibility, Board Relations, and Administrative Innovation at the local Government Level" en "Journal of Public Administration Research and Theory" Vol. 11, No. 1, Enero.
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra (2006) "RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A NIVEL ESTATAL, Estudio comparativo de su regulación en las 31 Constituciones locales y el Estatuto del Distrito Federal." Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-15-06.pdf>
- García, J, R. González, A. Mir, y A. García (2005) "Corrupción pública en México: representaciones sociales de la comunidad jurídica en el Distrito Federal" disponible en http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CON

CIENCIA/REVISTANO.8/9.-
JOS%C9%20C.%20GARC%CDA%20GONZ%C1LEZ%20Y%20VARIOS.PDF

- Garzón Valdés, Ernesto (2003) "Acerca del Concepto de Corrupción" en Miguel Carbonell, Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, Derecho y Corrupción*, IFE, ITAM, S. XXI Editores, México, p. 25
- GAUSSC y Secretaría de la Función Pública (2006) "Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas", disponible para su consulta en <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/12.pdf>
- Geddes, B..(1991) "A Game Teoretic Model of Reform in Latin American Democracies" *American Journal of Political Science*, 85: 371-192.
- Geddes, B. (1994) *Politician's Dilema. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press, Berkeley.
- Giddens, A. (1993): "Las consecuencias de la modernidad". Alianza Universidad, España.
- Gergen, K. y Thatchenkey, Tojo J. (1996) "Developing Dialogue for Discerning Differences", *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 32, No. 4, pp. 428-433
- Gergen, K. y Thatchenkery, T. J. (1996) "Organization science as social construction: postmodern potentials" *The Journal of Applied Behavioral Science*, Arlington, Diciembre, Vol. 32/4. pp. 356-377.
- Groenendijk, N. (1997) "A principal-agent model of corruption", *Crime, Law and Social Change*, Vol 27 (3-4) Mayo pp. 207-229
- Goel, R. K. y Michael A. N. (2008) "Causes of corruption: History, geog-raphy and government", Bank of Finland, BOFIT Institute for Economies in Transition, BOFIT Discussion Papers 6/2008, disponible en <http://www.suomenpankki.fi/NR/rdonlyres/853DA296-812A-4A54-8D79-BA7BBF5843EF/0/DPO608.pdf>
- Goodnow, Frank J. (1905) "The principles of the administrative law of the United States", New York : G.P. Putnam
- Goncalves, Alexis (1997) *Clima organizacional*. Recuperado noviembre 16, 2002 de <http://www.phpartners.com/articulos/download.asp>
- Gonçalves, Alexis (2001) "Dimensiones del clima organizacional", para consulta en sitio véase <http://www.calidad.org/articles/dec97/2dec97.htm>
- Gulick, Luther (1937) "Notes on the Theory of Organization" in Gulick & Urwick, (Eds.), *Papers on the Science of Administration*,.
- Gupta, S., Hamid Davoodi and Erwin Tiongson (2000). "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services." Documento de trabajo 00/116 del Fondo Monetario Internacional.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alosno-Terme (1998). "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" Documento de trabajo 98/76 del Fondo Monetario Internacional.
- Hall y Taylor (1994) "Political Science and the tour new institutionalism", texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, Nueva York, septiembre.
- Hassard, John (1995), "Sociology and Organizational Theory. Positivism, Paradigms and Postmodernity", Cambridge University Press, Londres, pp. 4-110.

- Hay Group (2010) <http://www.haygroup.com/co/index.aspx>
- Heyneman, S. P. (2004) "Education and corruption", *International Journal of Educational Development*, 24, pp. 637- 648.
- Hodgetts, Richard M. y ALTMAN, Steven - "Comportamiento en las Organizaciones" Mc. Graw Hill, México, 1981.
- Hubbard, Paul (2007). "Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector", Working Paper No. 136, Center for Global Development (diciembre).
- Hunt, Brian y Toni Ivergard (2007) "Organizational Climate and Workplace Efficiency: Learning from performance measurement in a public-sector cadre organization", en *public Management Review*, volumen 9, número 1, marzo.
- Huntington, Samuel (1968) "Modernization and Corruption," *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Huther, Jeff, and Shah, Anwar. (2000). "Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." Working papers from the World Bank.
- Ibrahim J y Majoor, J (2002) "Corruption in the health care systems: The circumstantial evidence", en *Australian Healt Review*, 25 (2), pp. 20-26.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2007) "la Métrica de la Transparencia en México 2007", realizado por el mismo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para su consulta véase <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica>
- Jain, Arvind K., 2001, "Corruption: A Review," *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, (1), pp. 71-121
- Johansen, R. Johnson, T y Stinson J (1977) "Organizational Climate and Productivity", *Journal of Management*, volume 2, número 2, pp. 65-70
- Johnson, R. (1994) "The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy, The Economics and Politics of Institutional Change" Chicago University Press, E.U.
- Kangis, P y Williams, D (2000) "Organizational Climate and Corporate Performance: An Empirical Investigation", *Management Decision*, Volumen 38, número 8, pp. 531-540.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2006) 'Measuring Governance Using Perceptions Data' en Susan Rose-Ackerman, ed., *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar
- Kaufmann, D., Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2006) *Measuring Corruption: Myths and Realities*, Banco Mundial December 2006
- Kaufmann D. Kraay A., y Mastruzzi M. (2008) "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007", Banco Mundial, una 24, 2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4654 disponible para consulta en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GovernanceMattersVII.pdf>
- Kisubi, Mohammad (1999) "Involving Civil Society in the Fight Against Corruption." In Staphenurst, Rick and Sahr J. Kpundeh, ed. *Curbing Corruption. Towards a Model for Building National Integrity*. Washington D.C.: The World Bank.
- Klitgaard, R. E. (1988) "Controlling Corruption". Berkeley: University of California Press.

- Klitgaard, Maclean – Abaroa y Parris (2000) "Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention", Institute for Contemporary Studies, Oakland, California y World Bank Institute.
- Kouzes, James y Posner, Barry (1988) "The leadership Challenge, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kraatz M y Zajac E (1996) "Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change", *American Sociological Review* [ASR], Vol. 61, No. 5 pp. 812 - 836.
- Krasner, S. (1988) "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, N. 21, pp. 66-94.
- KPMG International (2008) "Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008", Para consulta del documento en el que se presentan los resultados véase http://www.kpmg.com.mx/publicaciones/libreria/mexico/en_fraude_2008.pdf
- Lange, D (2008) "A multidimensional conceptualization of organizational corruption". *The Academy of Management Review*, 33 (3), pp. 710- 729.
- Lambsdorff, J. (1999) "Corruption in Empirical Research – A Review". Documento de trabajo de Transparencia Internacional, disponible en http://gwdg05.gwdg.de/~uwww/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf
- Ledema, R. (2003) "Discourses of post-bureaucratic organization", Amsterdam / Philadelphia: John Benjamin.
- Leys, Colin. (1965), "What is the problem About Corruption?", *Journal of Modern African Studies*, 3, August, pp. 215-230.
- Leff, Nye. (1964) " Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, VIII (3), Noviembre, pp. 8-14.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/AccessoInformacion/default.htm>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/AccessoInformacion/default.htm>
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/AccessoInformacion/default.htm>
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz disponible en http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/TANTIMA/DOCUMENTOS/MARCOL_EGAL/LEY_ORGANICA.PDF
- Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas disponible en <http://www.congresozaq.gob.mx/content/leyes/leyorgmunicipio.htm>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León disponible en <http://www.nl.gob.mx/?P=antecedentes>
- Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Leyes/VERLEY46.pdf>

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas disponible en <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/pordependencias/leyesreglamentos.php?orden=cout+desc&inicial=0&dependencia=contraloria>
- Ley Número 36 de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave disponible en http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=293,4060760&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León disponible en http://sg.nl.gob.mx/transparencia_2009/BsqPorTemas.aspx?EntidadId=1005&FraccionId=1&ApartadoId=2&Temald=0&Reformadas=0&palabra=&LeyesEnAudio=0&leyemasconsultadas=0&Descripcion=0
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin (2006). "Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis", manuscrito, Goteborg University.
- Litwin, G y Stringer R (1966) *Motivation and Organizational climate*", Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Luo, Y. (2002) "Corruption and organization in Asian Management systems". *Asia Pacific Journal of Management*, 19 (2) pp. 405-428.
- Luckmann (1967) "La construcción social de la realidad", Amorrorrtu
- Luhmann, N. (1998) "Sociología del riesgo, México: Triana Editores.
- March, J. y J. Olsen (1976) (comp.) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen Universitetsforlaget.
- _____ (1984) "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, Número 78, pp. 734-749.
- _____ (1989) "Rediscovering the Institutions. The Organizational Basis of Politics", Nueva York, The Free Press.
- Martinez DE V, A. y Nosnik A. (2002). *Comunicación Organizacional*. Mexico: Trillas.
- _____ (1989) "Rediscovering the Institutions. The Organizational Basis of Politics", Nueva York, The Free Press.
- Malem, J. (1997) "El fenómeno de la corrupción", en F. Laporta y S. Álvarez, eds, *La corrupción Política*, Alianza, pags 71-90
- Marjit, S y Shi, H (1998) "On controlling crime whit corrupt officials" en *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 34, pp. 163-172
- McCormack, R, J. (1996) "Police perceptions and the norming of institutional corruption", en *Policing and Society*, 6, pp. 239-246.
- McMullan (1961) "A theory of corruption: Based on a Consideration of Corruption in the Public Services and Governments of British Colonies in West Africa", *Sociological Review*, 9 (2), July, pp. 181-201.

- McMullan, M. (1961) "A theory of Corruption: Base don a Consideration of Corrupton in the Public Services and Governments of British Colonies and Excolonies in West Africa", *Sociological Review*, 9 (2), Julio. Pp. 181-201
- Mény, Yves. (1996) "Corrupción 'fin de siglo': Cambio, crisis y transformación de los valores" disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm>
- Meyer, J. y Scott (comps) (1978) "Organizational Environments. Ritual and Rationality", California, Sage.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol. 83 Num. 2 pp. 340-363.
- Meyer, Alan, Ane S. Tsui y C. Hinings (1993) "Configurational Approaches to Organizational Analysis", *Academy of Management Journal*, Diciembre, pp.1175-1195.
- Ministerio de asuntos exteriores de Finlandia (2006) "La lucha contra la corrupción en la experiencia finlandesa", *Envío*, Núm 289 , Abril 2006 disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/3235>
- Mintzberg (1979) "The structuring of Organizations", Englewood Clifls, Prentice Hall.
- Misangyi, V. F. Weaver, G.R. y Elms (h) (2008) "Ending corruption:. The interplay among institutional logics resources, and institutional entrepreneurs", en *Academy of Management Review*, 33 (3) pp. 750-770.
- Montaño Hirose, Luis (1996) "Metáforas y acción organizacional. Postmodernidad, lenguaje y sistemas autorregulados a partir de un estudio de caso en México." Universidad Autónoma Metropolitana –Iztapalapa, pp.312-338, México
- _____ (2000-a) "Diversidad y similitud organizacionales. Perspectivas y controversias", *Iztapalapa*, Año 20, No. 48, enero-junio, pp. 35-52.
- _____ (2000-b) "La transferencia de modelos organizacionales: Una propuesta analítica. El ejemplo de la administración de calidad". En *Administración y organizaciones*, Universidad Autónoma Metropolitana, Noviembre, Año 3, Num. 5. pp. 9-23.
- _____ (Coordinador) (2004) "Los estudios organizacionales en México". Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Montgomery, S. L. (1996) *The scientific voice*. New York: Guilford.
- Moody-Stuart, G. (1994), *Good Business Guide to Bribery*, Transparency International, Berlin
- Morgan, Gareth (1980) "Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 pp. 245.273.
- Morris, Stephen D. (1992) "Corrupción Política en el México Contemporáneo", Siglo Veintiuno Editores, México.
- Morris, Stephen D. (2003) "La corrupción en México: Un análisis empírico por entidad federativa." Seminario "Corrupción y Democracia en México en el Siglo XXI," organizado por la Escuela Iberoamerican de Gobierno y Política Pública y el Centro de Investigación y Docencia Económica, México, DF, Agosto 25-26, 2003.

- Nielsen, R. P. (2003) "Corruption networks and implications for ethical corruption reform" en *Journal of Business Ethics*, 42 (2), p. 125
- Niskanen, W. (1980) "Cara y cruz de la burocracia" Espasa Calpes, S. A.
- North, Douglas (2000) "A revolutionn economics", en C. Menard (ed) *Institutions, Contracts and Organizations*,
- North, Douglas (1990)" *Institutions, institutional change and economica permormance*" Cambridge University Press.
- Nye, J.S. (1967) "Corruption and Political Development: a Cost – Benefit Analysis" *American Political Science Review*, LXI (2), junio, pp. 417-427
- O'Donnell, Guillermo (1999) "horizontal Accountability in New democracies", *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*", Eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 29-51.
- Olivier de Sardan, J. P. "A moral economy of corruption in Africa?", *Journal of Modern African Studies*, 37 (1), pp. 25-52.
- Olson, M. (1992) "La lógica de la acción colectiva, Bienes Públicos y la Teoría de Grupos" Trad. Ricardo Calvert Pérez, Limusa, México.
- Ortiz Sotelo, Sergio Monserrat (2004) "responsabilidades legales de los servidores públicos", 3ra edición, Porrúa, México.
- Pettigrew, Andrew M (1996) "Investigación longitudinal de campo sobre el cambio: teoría y práctica", en *Gestión y Política Pública*, volumen V, número 1, México, primer semestre pp. 79-126.
- Pfeffer, Jeffrey (2000) "Los nuevos rumbos de la teoría de la organización", Oxford, México.
- Pinto, J., Leana C.R y Pil (2008) "Corrupt organizations or organizatios of corrupt individual? Two tipos of organization – level corruption", en *Academy of Management Review*, 33 (3) pp. 685-709.
- Potter, J. (1996) *Representing reality: Discourse, rhetoric and social construction*. London: Sage.
- Powell W. y P. DiMaggio (1999) "El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", FCE, México.
- Prezworski, A., S. Stokes y B. Manin (1999) "Democracy Accountability and Representations", Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) "Lecciones contra la Corrupción", Nueva York: PNUD, diciembre.
- Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N. y Bianchi, C.(2006): "La construcción de la confianza en procesos de mejora de calidad de las empresas uruguayas" ponencia presentada en las VII Jornadas de Psicología de las Organizaciones del Trabajo, Facultad de Psicología, UDELAR.

- Public Integrity (200) "Índice de Integridad Pública" disponible en para su consulta en <http://www.publicintegrity.org/ga/> y <http://www.cieconsulting.com>
- Ramírez Macías, José de Jesús (1999) "Teoría de la Organización, metáforas y escuelas", en Arellano, Cabrero y del Castillo, coord. Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 21-76.
- Reich, M. R. (2002) Reshaping the state form above, from within, from below: implications for public health", en *Social Science and Medicine*, 54, pp. 1669-1675.
- Reed, Michael (1996) "Organizational Theorizing: a Historically Contested Terrain" en Clegg, Steward R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord. Handbook of Organization Studies, Sage, Londres.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2003). "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture", WPS3239, The World Bank (diciembre).
- Reisman, Michael (1981) ¿Remedios contra la corrupción? (cohechos, cruzadas y reformas)", México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heróles, Federico (2003) "Corrupción: de los ángeles a los índices", Cuadernos de *Transparencia* 1, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.
- Riding, A. (1985) "Vecinos Distantes: Un retrato de los Mexicanos", Editorial Planeta, México.
- Rios-Cazares, Alejandra. 2006. "El Poder de Sanción de los Congresos Locales en México: El Control de la Burocracia en los Estados", en Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, AMEP. México.
- Robbins, P (2000) "The rotten institution: corruption in natural resource management" en *Political Geography*, 19, pp. 423-443.
- Rogow, A. y H. Laswell (1970), "The definition of Corruption", en A. Heidenheimer (ed) *Political Corruption: Readings in comparative Analysis*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform", Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez Gómez, G. ; J. Gil Flores y E. García Jiménez (1996) "Metodología de la investigación cualitativa", Aljibe, Málaga, España.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform", Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio (1999) "Metodología de la investigación cualitativa", Universidad de Deusto, Bilbao, España.
- Sahr J. Kpundeh, ed. *Curbing Corruption. Towards a Model for Building National Integrity*. Washington D.C.: The World Bank, 1999. Disponible en www.icac.org.hk
- Sappington, D. E. (1991) "Incentives in Principal – Agent Relationships" en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Num. 2, Ver., pp. 45-66.
- Satyanand, Anand (2000) "Institutional Safeguard[s] for Good Governance (New Zealand)" Paper Presented at the ADB/OECD Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific

- Region, Seoul, 11-13 December 2000 Ombudsman, New Zealand (www.oecd.org/ASIAcom.htm)
- Sartori, Giovanni (1994) "Ingeniería constitucional comparada", FCE, México
- Satyanand, Anand (2000) "Institutional Safeguard[s] for Good Governance (New Zealand)" Paper Presented at the ADB/OECD Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region, Seoul, 11-13 December 2000 Ombudsman, New Zealand (www.oecd.org/ASIAcom.htm)
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de transparencia, núm 3. México: IFAI.
- _____ (1999). "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*: Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- _____ (1998) "The Normative Force of Electoral Promises", *Journal of Theoretical Politics* Vol. 10 (2) pp. 191-214.
- Schutz, Alfred 1932 (1993) "La construcción significativa del mundo social, introducción a la sociología comprensiva", Paídos, Argentina.
- Scott, James C. (1969) "The Analysis of corruption in Developing Nations", *Comparative Studies in Society and History*, 11(2) pp. 315-341.
- Scott, R. (1964) "Theory of Organizations", en *Handbook of Modern Sociology*, Rand McNally, Chicago.
- _____ (1987) "The adolescence of institutional theory", *Administrative Science Quarterly*, No. 23, 1987, pp. 493-511.
- _____ (1994) "Institutions and Organizations: Toward a theoretical syntesis", en R. Scott y J. Meyer (coord) *Institutional environments and organizations*, Sage, Thousand Oaks
- Semo, Enrique (1998) "La Corrupción: La línea imaginaria entre lo Público y lo Privado", en *Perspectivas Históricas*, No. 2, Centro de Estudios Históricos Internacionales, México, enero-junio, p.44
- Searle, J. (1969) "Speech Acts: an essay in the philosophy of language", Cambridge: Cambridge University Press
- Selznick, P. (1957) "Leadership in Administration", Row Peterson, Illinois, 1980.
- Shannon, C. E. A Mathematical Theory of Communication The Bell System Technical Journal, Vol. 27, pp. 379-423, 623-656, July, October, 1948.
- Simon, Herbert (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice", in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Sissener, T. K (2001) *Anthological perspectives of corruption*, Bergen, Noruega. Chr Mechelsen Institute.
- Solís Pérez, Pedro C. (1994) "Cultura Organizacional y Transferencia de Modelos Organizacionales: Un Proceso Complejo de Carácter Tecnológico y Cultural". En

Argumentos para un debate sobre la modernidad aspectos organizacionales y económicos, pp. 49-66 / Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. (Serie de Investigación, no. 13)

Smulovits, C y E. Peruzzotti (2000) "Societal Accountability in Latin America", Journal of Democracy Vol 11 (4) Oct, pp. 147-158.

Speville, B.E.D. (1999) "The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption." en Staphenurst, Rick and Klitgaard, Maclean – Abaroa y Parris (2000) "Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention", Institute for Contemporary Studies, Oakland, California y World Bank Institute.

Stake, Robert E (1994) "Case Studies" Handbook qualitative Research" Sage Publications, California, USA.

_____ (1999) "Investigación con estudios de casos", Madrid, Ediciones Morata. pp. 15-24

Stern, R. N. (1979) "The Development of An Interorganizational Control Network: The Case of Intercollegiate Athletics" Administrative Science Quarterly, Vol. 24, No. 2 (Jun.), pp. 242-266.:

Stokes, S. (2001) "Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America" Cambridge: Cambridge University Press.

Tanzi, Vito y Hamid Reza Davoodi (1997) "**Corruption, Public Investment, and Growth**", Working Paper No. 97/139, Fondo Monetario Internacional. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>

Taylor, S. y Bogdan, R. (1992) "La Entrevista en Profundidad", Paidós, Barcelona.

Tomaszewska, Ewa and Anwar Shah (2000). " Phantom Hospitals, Ghost Schools and Roads to Nowhere: The Impact of Corruption on Public Service Delivery Performance in Developing Countries. Working Paper Operations Evaluation Department, World Bank

Transparencia Internacional (2000) "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Source Book ", disponible en <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>

Transparencia Internacional (2008) "Índice de pagadores de pagadores de soborno". para su consulta véase http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/bpi_2008

Transparencia Mexicana (2001) Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 Para ver el documento en el que se presentan los resultados del estudio consultar <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

Transparencia Mexicana (2003) Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 Para ver el documento en el que se presentan los resultados del estudio consultar <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

Transparencia Mexicana (2005) Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 Para ver el documento en el que se presentan los resultados del estudio consultar <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

- Transparencia Mexicana (2007) Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 Para ver el documento en el que se presentan los resultados del estudio consultar <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>
- Treisman, Daniel (2000) The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*.
- Valverde Loya, M. A. (2006) "El Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal en México: elementos para evaluar su implementación" ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- Vega Hernández, R. (2008) "Reforma al Artículo 6º Constitucional, sus alcances e impactos en los gobiernos locales" (Coordinador), Comisión estatal de Información Gubernamental, Querétaro, México.
- Verduzco B. y Sánchez A. (2000) "Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local" en "Gestión y Política Pública" Vol IX, núm. 1, Primer semestre, CIDE, México.
- Vergara, Rodolfo (1993) "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo", *Perfiles Latinoamericanos*, No. 3 pp. 119-144
- Villanueva, E. (2001) "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México", en *El derecho de Acceso a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada* (coord.) Universidad Iberoamericana. México.
- Von Mises, L. (1944) "Bureaucracy" Yale University Press, New Haven.
- Ward, P. M. (1998) "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México" en *Política y Gobierno*. Vol. V, (1), primer S., CIDE, México.
- Waterbury (1973) "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime", *World Politics*, XXV (4), Julio, pp. 533-55.
- Weber, M (1947) "Theory of social and economic organization", New York, The Free Press.
- Wei, Shang-Jin. *Corruption in Economic Development*. Policy Research Working Paper 2048. 1999.
- Wei, Shang-Jin. *Natural openness and good government*. NBER 2000.
- Wicks, D. (2001), *Institutionalized Mindsets of Invulnerability: Differentiated Institutional Fields and the Antecedents of Organizational Crisis*. *Organization Studies*, Vol. 22, No. 4, 659-692 (2001)
- Williamson, O. (1993) *Transaction cost economic and organization theory* Industrial and corporate change, vol 2 (2) pp. 107-155.
- Williamson, Oliver. (1993): "Calculativeness, trust and economic organisation". *Journal of Law and Economics*, vol XXXVI. pgs. 453-486.
- Weingast, B. *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*. *Journal of Law, Economics, and Organization* 1995.

- Wimalasiri, J (1993) "Comparative Analysis of Organizational Climate in the Private and the Public Sector Organizations in Singapore", *Singapore Management*. Volumen 24, número 4, pp. 479-503
- Weber, M (1947) "Theory of social and economic organization", New York, The Free Press.
- Zucker, L. G (1977) "The role of institutionalization in cultural persistence", *American Sociological Review*. Vol 42, pp. 726-743
- Zucker, L. (1986): "Production of trust: institutional sources of economic structure: 1840-1920". *Research in Organization Behaviour*. No. 8.
- Zucker (1987) "Institutional Theories of Organizations" en *Annual Review of Sociology*, Vol 13.