
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LA SEMÁNTICA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO A
PARTIR DEL CONCEPTO DE *SCRIPT* CULTURAL DE LA TEORÍA DE
SISTEMAS

(TESINA)

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE ESPECIALISTA EN SEGURIDAD
PÚBLICA

PRESENTA:

LIC. RODRIGO AGUILAR CONTRERAS

DIRIGE:

DRA. ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Lo complicado

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	6
CONSIDERACIONES EPISTEMOLÓGICAS	6
1. Distinción Sistema / Entorno.....	6
1.1 La distinción Medio/Forma y la Forma sistema de la política.....	11
2. El médium del poder.....	14
3. <i>Script</i> Cultural.....	17
4. Sistema de las Organizaciones.....	19
4.1 Programas condicionales.....	20
CAPÍTULO II	22
SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN	22
1. ¿Cómo conocer la corrupción?.....	22
1.1 Corrupción como semántica.....	24
1.2 Corrupción como práctica recurrente.....	28
2. Administración y orden social.....	36
3. Sistemas de conciencia código legal y poder.....	39
CAPÍTULO III	40
PERCECIÓN DEL <i>SCRIPT</i> CULTURAL DE LA CORRUPCIÓN	40
1. Percepción internacional sobre la corrupción.....	41
1.1 Observación de la corrupción a través de Transparencia Internacional.....	45
2. Semántica de la corrupción en el Sistema Nacional Anticorrupción.....	47
2.1 Acoplamiento y diferenciación del subsistema de la moral y el (SNA).....	49
3. Percepción o comunicación ciudadana sobre la corrupción.....	53
3.1 Confianza en el <i>Script</i> corrupción y confianza en las instituciones públicas.....	54
4. Percepción y confianza en la corrupción.....	60
CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

La presente tesina surge en el marco de uno de los temas más discutidos por algunas ONG, opinión pública, ciudadanía e instituciones de gobierno. En los últimos años, la corrupción ocupa un lugar preponderante en los espacios ya mencionados, es por excelencia, uno de los temas que genera más polémica en la sociedad, gracias a ello, podríamos señalar que la corrupción, es en general, un problema que involucra diversos espacios de la sociedad y en el caso de México, es un tema de suma relevancia.¹

Coincidente con las perspectivas de algunos organismos internacionales, la corrupción no es un hecho que atañe a determinados territorios o a cierto número de personas, sino que es un problema que tiene eco a escala internacional, de allí que estos organismos han puesto la mira en ello, tipificando y clasificando en índices de medición qué país es más corrupto según la percepción de sus ciudadanos.

Desde otro ángulo, la opinión pública mexicana encuentra en la corrupción un tema de difusión cotidiana, para la opinión pública la corrupción se ha vuelto el talón de Aquiles institucional, de allí que ésta se asocia directamente con los funcionarios públicos y el uso discrecional que estos dan a los recursos públicos. En este sentido, el Estado no es ajeno a esta difusión de informaciones y críticas cotidianas; desde los mecanismos institucionales se echan a andar reformas, leyes y se ponen en marcha posibles respuestas formales que ‘coadyuvan’ a ‘solucionar’ el problema de la corrupción.

Por otro lado, los ciudadanos y las personas que interactúan fuera de los espacios antes mencionados viven la corrupción y la reproducen en sus propios espacios de interacción y a partir de sus dinámicas de vida. Si bien la ciudadanía puede distinguir y asociar la corrupción a un problema que atañe la mayoría de las veces al ‘gobierno’ y a los servidores públicos, es claro que el ciudadano convive y reproduce la corrupción de una manera cuasi natural, y por contradictorio que parezca, la coloca como un hecho que está fuera de sí mismo.

En otro espacio de interacción encontramos a algunos empresarios ocultos bajo su condición de ciudadanos regularmente se sitúan fuera del blanco de la opinión pública y de la crítica

¹ Cabe destacar que de acuerdo a Transparencia Internacional en el Latinobarómetro (2013), la corrupción representa un problema serio para el 79% de la población encuestada, esto lo coloca como un tema de preocupación general.

generalizada de la ciudadanía no empresarial, pero que son parte sustancial y activa del tema de la corrupción, misma que está presente en diversos temas de interés nacional y forma parte como un engrane más del tema de la seguridad pública.

Hasta aquí, hemos puesto en escena algunos factores y a algunos actores involucrados en el tema de la corrupción, un tema que atraviesa interacciones, organizaciones ciudadanas y del Estado, informaciones organizacionales, programas de gobierno y sistemas funcionales. Precisamente, desde estos conceptos es que se va a tratar el tema de la corrupción. La intención fundamental de este trabajo es analizar desde Teoría General de los Sistemas Sociales (TGSS) de Niklas Luhmann a la corrupción como un *Script*² cultural que está presente como estructura en los diferentes sistemas sociales.

Para ello, el primer capítulo del presente trabajo, consistirá en analizar y describir sociológicamente algunas categorías conceptuales que nos permitirán construir un marco teórico basado en la Teoría General de los Sistemas Sociales, explicaremos conceptos como: la distinción *sistema/entorno*, *medio/forma*, *código*, *script cultural*, *médium poder*, entre otros.

En el segundo capítulo, realizaremos una revisión de la semántica de la corrupción, y, específicamente, observaremos cómo ésta semántica ha sido definida e identificada desde parte del análisis como un factor característico del Estado mexicano.³ En este punto, es importante aclarar que podemos caracterizar y observar la corrupción desde tres unidades de análisis: la primera, correspondiente al sistema de las *interacciones*, la segunda, correspondiente al sistema de las *organizaciones* (instituciones públicas y privadas), y la tercera, perteneciente a los sistemas funcionales.

Por último, en el capítulo tres, analizaremos y problematizaremos el *Script* cultural de la corrupción, observando *cómo* éste se ha logrado estabilizar al interior de los sistemas sociales como una forma cambiante y confiable que permite enlazar una multiplicidad de

² La traducción más plausible en la Teoría General de los Sistemas Sociales es la de esquematismo.

³ Es importante aclarar que, desde una observación a partir de la Teoría General de los Sistemas Sociales, la corrupción no será analizada desde los esquemas propuestos por la tradición véteroeuropea: *un mal que aqueja a la sociedad, una desviación, lo asocial, un daño, un valor, una percepción subjetiva, o como un hecho social*. Consideramos que estas descripciones están ancladas aún a *obstáculos epistemológicos* y debates suficientemente tratados en la criminología clásica, las ontologías, la teología y la opinología en general (Luhmann, 2007: 28).

comunicaciones, las cuales, a su vez, son tematizadas al interior del código de los sistemas funcionales.

En otros casos dichas comunicaciones son tematizadas en función a los subsistemas de valores, las cuales tienden a ser aceptadas desde los diversos sistemas e incluso tematizadas como un *Script* en el sistema del derecho y el sistema de la política a través de recomendaciones de organismos internacionales y encuestas de percepción, es decir, un *Script* que orienta la aceptación de comunicaciones, y que es a su vez, un *Script* cultural confiable y efectivo para consecución de ciertos fines.

Por último y como puntualización metodológica, esta propuesta estará sustentada en fuentes bibliográficas, informes, resultados de encuestas y artículos. Al construir éste problema a partir de la arquitectura teórica de la TGSS, se cuenta con el material teórico-conceptual necesario para poder problematizar las diversas fuentes a consultar, así como las observaciones que existen sobre el problema de la corrupción. Además, contaremos con algunos referentes *empíricos* de primer orden, a todo esto, le denominaremos la *memoria de la sociedad*, por esta razón, recurrimos a la sociedad con el objetivo de conocer cómo esta se autodescribe en un tema como la corrupción.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES EPISTEMOLÓGICAS

Los problemas de orden epistemológico derivados de las descripciones, teorías de corto alcance y teorías tecnológicas empeñadas en entender el ‘fenómeno’ de la corrupción, han tenido presentes una serie de obstáculos epistemológicos que impiden el análisis de la misma desde un marco u óptica que presupone la diferenciación funcional moderna, precisamente por ello, proponemos abordar la corrupción como una comunicación, que a su vez opera como *Script cultural* al interior de los sistemas funcionales, algunos sistemas de interacciones y los sistemas organizacionales.

Entendemos que este Script opera de manera dinámica y paralelamente estable, tiene la capacidad de enlazar de manera temporal a los diferentes sistemas sociales, es una comunicación que genera confianza y funciona como una estructura que puede ser utilizada o no en la comunicación. Una vez señalado esto y entendiendo la magnitud tan amplia de este Script nos ocuparemos únicamente en describir cómo éste se estabiliza al interior de los sistemas sociales.

La intención de este apartado está orientada en explicar algunos conceptos fundamentales de la Teoría General de Sistemas Sociales que nos permitirán observar y analizar la corrupción como un *Script Cultural*.

1. Distinción Sistema / Entorno

La Teoría General de los Sistemas Sociales (TGSS), propone una serie de recursos teóricos que dan un giro epistemológico a las teorías sociológicas predominantes en el análisis de la *realidad social*. El recurso conceptual fundamental que soporta este giro epistemológico corresponde a la *operación*⁴ de *observación*⁵ denominado *distinción*.⁶

⁴ Como lo indica Corsi sobre el concepto de operación “se entiende la reproducción de un elemento de un sistema autopoiético con base a los elementos del mismo sistema” (Corsi, 1996: 117).

⁵ Para Luhmann el observar es, en términos generales, un modo de operación real, aunque prelógico. Esto porque no toma posición ante la afirmación o la negación, sino, más bien, se mantiene sin calificar como es el mundo. “La observación como distinción presupone que se afirma al designar aquello que selecciona, al mismo tiempo que desactualiza el otro lado de la distinción; es decir, desactualiza la propia distinción como aquello que no designa” (Luhmann, 2005: 71).

⁶ La distinción es una forma de dos lados. “Toda distinción representa al mundo en la medida en que su otro lado carga con aquello que todavía no ha sido señalado” (Luhmann, 2007: 38).

La distinción es el recurso fundamental teórico en esta teoría, es el punto de partida del observador, asimismo es, de acuerdo con Luhmann, “la transformación más profunda, que al mismo tiempo constituye también el presupuesto imprescindible para la comprensión de cuanto sigue, consiste en que ya no se habla de objetos sino de distinciones; más aún: ya no se conceptúan las distinciones como estados de cosas existentes (diversos), sino se vuelve de exigencia distinguirlas, ya que de otro modo no podría designarse nada” (Luhmann, 2007: 40).

Por ello, es necesario partir de una distinción que permita distinguir lo uno de lo otro y que al mismo tiempo ésta se autoreconozca como una autoobservación, es decir, toda distinción es producto de una observación que se genera al interior de un observador. Hasta aquí y de acuerdo con la TGSS podemos identificar como observadores: a los sistemas sociales, a los sistemas de conciencia y a la sociedad misma.

En este sentido, los sistemas sociales son observadores cuya unidad de observación se sustenta en la diferencia sistema/entorno. Esta diferencia permite la sistematización de una *multiplicidad de distinciones* las cuales funcionan solo al interior de la misma distinción sistema/entorno (Luhmann, 2007: 42). Cabe señalar que con esta distinción nos referimos a un recurso analítico que permite poner límite a la contingencia y a la arbitrariedad. Entonces, la distinción sistema/entorno nos posibilita la sistematización no causal de los elementos del sistema, esto es, el ordenamiento interno del mismo sistema.

Con esta característica podemos señalar que los sistemas operan en función de sus propias distinciones, de su unidad y del *sentido* que les asigne el propio sistema a sus comunicaciones internas, las mismas que operan o tienen sentido sólo a partir de que se les asigna un sentido por parte del sistema —ya sea del sistema que da a conocer una comunicación o del sistema que trata de entender esa comunicación—.

Precisamente, el *sentido* es una delimitación selectiva de los sistemas psíquicos y sociales. El sentido se produce y genera mediante la actualización permanente de la distinción sistema/entorno. Cabe destacar el carácter temporal e individual del sentido, por eso “el sentido se produce exclusivamente como sentido de las operaciones que lo utilizan; se produce sólo en el momento en que las operaciones lo determinan, ni antes ni después” (Luhmann, 2007:27).

Por tales motivos, podemos señalar que el sentido es un evento de corta duración que sólo tiene significado en el momento en el que la comunicación se da a conocer con un sentido y no otro. No obstante, esta improbabilidad, el sentido está presente en todo evento comunicativo y en los acoplamientos entre los sistemas sociales. Si bien el sentido es un evento necesario en la comunicación, éste solo es usado como medio únicamente al interior de los sistemas.

Debido a esta lógica que se da únicamente al interior de los sistemas, podemos afirmar que los mismos operan y funcionan a partir de su propia *recursividad*,⁷ y en función de *su clausura operativa*, es decir, los sistemas no pueden interferir en todo aquello situado en el entorno.

Por otro lado, el sistema siempre tendrá como condición necesaria la otra parte de la distinción, es decir el entorno en el cual se encuentran otros sistemas, conciencias, interacciones y organizaciones, esto presupone entonces que, pese a la clausura operativa, el sistema está cognitivamente abierto, lo cual supone una relación necesaria con el entorno.

La diferencia sistema/entorno no debe entenderse como “la descomposición de un ‘todo en partes’, ni en el sentido de la descomposición conceptual ni de la descomposición real” (Luhmann, 2007: 473). Como se ha señalado, los sistemas se autodistinguen en la medida en que mantienen la diferencia con el entorno a partir de su propia clausura operativa, es decir, de su propia autoorganización. Precisamente por ello, nos referimos a sistemas sociales clausurados cuando “se describe a la sociedad como sistema, se sigue entonces –de la teoría general de los sistemas autopoieticos– que debe tratarse de un sistema operativamente clausurado” (Luhmann, 2007: 66).

La clausura operativa es una característica elemental de los sistemas sociales, en este sentido las operaciones son acontecimientos que ocurren en el sistema y permiten la formación de estructuras, es decir de esquemas de selección. Sobre esto Luhmann señala que “Todas las operaciones tienen una función doble: 1) Determinan el estado histórico desde el cual el sistema debe partir en su próxima operación y 2) forman estructuras como esquemas de

⁷ De acuerdo con Luhmann “los sistemas comunicativos son sólo posibles como sistemas recursivos dado que sólo pueden producir sus operaciones individuales recurriendo y anticipando otras operaciones del mismo sistema” (Luhmann, 2007: 51). La recursividad produce identidades con tendencia a ser reutilizables en futuras operaciones, de allí que las operaciones de los sistemas sean posibles en la medida en que existen operaciones o recursiones previas, a este proceso se le denomina *autopoiesis*.

selección que permiten reconocer y repetir, por tanto, que hacen posible condensar las identidades” (Luhmann, 2007:67).⁸

Hasta aquí hemos explicado que las operaciones son plausibles únicamente a partir de la clausura de los sistemas, sin embargo, otra característica elemental de estos tiene que ver con su autopoiesis. Esto se refiere a la producción del mismo sistema a partir de sus propios recursos. En el caso de los sistemas sociales, la comunicación produce comunicación. Ya en la comunicación “la forma de diferencia (información/darla a conocer) es condición ineludible de su reproducción autopoietica. De otro modo habrá tan solo el no-comunicar-más, el fin de las operaciones del sistema” (Luhmann, 2007: 70).

Por lo tanto, los sistemas clausurados operativamente se autodistinguen como formas diferenciadas. En este sentido es posible sostener que cada sistema reproduce la forma particular a través de la que se distingue. La selección de operaciones que dependen de una operación previa, representa en los sistemas sociales la reproducción continua de *estructuras*.⁹

En el caso de los sistemas sociales, las comunicaciones que se producen bajo la diferencia sistema/entorno, conforman una unidad que dota de sentido a las decisiones y comunicaciones futuras.

La reproducción de comunicaciones corresponde a una condición de los sistemas sociales y del sistema sociedad, ya que para mantener su diferencia comunicativa deben *autoobservarse*.¹⁰ “Ya en el nivel operativo el sistema de la sociedad se ve obligado a observar su comunicar y en este sentido autoobservarse” (Luhmann, 2007: 697). Esta autoobservación se basa en la posibilidad del sistema para autorreferirse.

⁸ La operación es un acontecimiento (distinción) temporal de corta duración. De acuerdo con Luhmann “todas las operaciones tienen una función doble: 1) (...) determinan al sistema como dado de una y no de otra manera, y 2) (...) para conformarlas en cada nueva situación, es decir, generalizarlas” (Luhmann, 2007: 67).

⁹ “Las estructuras son condiciones que delimitan el ámbito de las operaciones con capacidad de enlace, es decir, son condiciones de la autopoiesis del sistema. No existen en abstracto, no se dan independientes del tiempo. Se utilizan (o no) en la realización del paso que va de una operación a otra” (Luhmann, 2007: 339). La estructura posee un carácter contingente que se estabiliza en la selección interna del sistema o del observador a través de permitir enlazar ciertas operaciones con otras. “Pueden volverse obsoletas cuando los enlaces operativos se canalizan de otra manera” (Luhmann, 2007: 340).

¹⁰ La ambivalencia lógica y la no calificación del acto de observar corresponden a lo absoluto del medio del sentido —dentro del cual la observación construye sus formas mediante una operación que incluye y excluye al mismo tiempo (Luhmann, 2005: 71).

La autoobservación de los sistemas está conformada por distinciones. En éstas es posible la operación de distinguir sólo a través de considerar que la distinción de lo distinguido es algo y no otra cosa. Debe entenderse que las observaciones y comunicaciones de los sistemas son “acontecimientos distintivos que pueden observarse como tales” (Luhmann, 2007: 705). Estas comunicaciones entendidas como operaciones, representan la unidad y el *sentido* en los sistemas tanto psíquicos como sociales.

Hasta aquí hemos explicado la forma de autoproducción de los sistemas, pero también es importante explicar la manera en la que estos se comunican con su entorno. La sociología en general comparte la idea de que en la sociedad los elementos que la componen nunca son elementos aislados, la TGSS no es la excepción por ello reconoce la posibilidad de apertura cognitiva de sistemas clausurados.

Paralelamente, la distinción sistema/entorno presupone el concepto de *acoplamiento estructural*. Este concepto hace referencia a la adecuación entre el sistema y entorno, y en cómo a partir de determinadas estructuras, se posibilita la apertura cognitiva (*irritaciones*) de éste,¹¹ toda vez que “los acoplamientos estructurales restringen el campo de las posibles estructuras con las que el sistema puede realizar su autopoiesis” (Luhmann, 2007: 72).

El concepto de acoplamiento estructural, en tanto condición de distinción, opera también como forma de dos lados. Al interior del sistema, el lado interno (en donde se producen irritaciones y modifican estructuras),¹² y el lado externo (una multiplicidad de expectativas que finalmente quedan reducidas a través de la percepción y decisión del sistema y no del entorno). “El entorno logra ejercer un influjo sobre el desarrollo estructural de los sistemas únicamente bajo la condición de que se den acoplamientos estructurales y únicamente en el marco de posibilidades de autoirritación canalizadas y acumuladas a través de ellos” (Luhmann, 2007: 88).

Cada distinción del sistema es producto de un acomodo de estructuras internas que permiten la elaboración de una distinción. El sistema puede presuponer elementos del entorno, pero estos corresponden a irritaciones internas del sistema que permiten generar la ilusión de un

¹¹ Por esto, “el lado del acoplamiento estructural que es interno al sistema puede indicarse con el concepto de irritación –molestia, perturbación (...). Las irritaciones surgen de una conformación interna de acontecimientos (en un primer momento no especificados) con posibilidades propias, sobre todo con estructuras estabilizadas con expectativas” (Luhmann, 2007: 87).

¹² La *Irritación* debe ser observada como esa capacidad de perturbación del sistema hacia elementos del entorno cuyo procesamiento siempre es una decisión interna (Luhmann, 2007:87).

mundo fuera. Otro caso completamente opuesto, consiste en suponer que elementos como las comunicaciones son formas internas de los sistemas psíquicos. Para resolver estas problemáticas será necesario recurrir a la aclaración de la diferencia *percepción/comunicación*.¹³

1.1 La distinción Medio/Forma y la Forma sistema de la política

La distinción medio/forma debe entenderse como una unidad de sí misma, de acuerdo con Luhmann, “se encuentra como base operacional de los sistemas de comunicación. También aquí (...) existe tanto un médium específico del sistema como formas referidas a él. (...) La distinción medio/forma traduce la improbabilidad de continuación operativa del sistema en una *diferencia que puede ser tratada en el sistema* con eso se transforma en el marco de posibilidad de la autopoiesis del sistema” (Luhmann, 2007: 151).

En este sentido, cada parte de la distinción es necesario remitirse al concepto de *forma*. Con él se hace referencia al “señalamiento de una distinción. Por tanto, la distinción *médium/forma* es también una forma” (Luhmann, 2007: 152). El concepto de forma permite diferenciar a los sistemas ya no como un objeto, sino más bien como la unidad de una distinción.

La forma en el caso de los sistemas se construye a partir de señalar un límite en lo infinito, De allí que “la forma, en sentido estrecho, no es otra cosa que una delimitación frente a lo otro: denominación hacia fuera. Pero dado que lo externo oculta necesariamente lo interno – así toda forma tiene contenido interno”, la forma delimita un espacio sin llegar a determinarlo (Luhmann, 2005: 54).

La forma permite distinguir a los sistemas de cosas y sucesos. Dentro de sí delimita y clausura las operaciones del sistema. La distinción medio-forma permite entender a los sistemas sociales (comunicación) como formas de dos lados. Un lado que permite la aceptación de la comunicación, y otro lado que deja a la expectativa posibles sentidos y se formaliza como condición de posibilidad del lado opuesto. “La comunicación es únicamente posible como

¹³ La percepción por sí misma no comunica, necesita del recurso de la comunicación para poder dar a conocer lo percibido desde el sistema psíquico (establecer una diferencia). Es decir, la percepción opera sólo como recurso de los sistemas psíquicos y requiere de la comunicación para poder transmitir informaciones, paralelamente a ello, la comunicación se reconoce como un elemento diferenciado de la percepción y viceversa, de allí que cada una se encuentra clausurada y se produce a partir de su propia autopoiesis.

procesamiento de esta diferencia; y ésta es la respuesta que damos al problema de la improbabilidad de la comunicación” (Luhmann, 2007: 149).

El sistema mismo figura como forma de dos lados, cuya particularidad está mediada por su capacidad de generar una recursividad y producir acontecimientos que pueden ser reutilizados. Sobre esto Luhmann señala que “el problema de la formación de los sistemas radica en la capacidad de conectar y reutilizar recursivamente acontecimientos” (Luhmann, 2005: 89).

Entonces, la respuesta no solamente se halla en la diferenciación del sistema, sino también en la conformación de la recursividad del sistema, misma que le permite reutilizar estructuras y formas generadas en algún momento posterior.

Para Luhmann la clave de esto se encuentra en la delimitación de *elementos* que conforman el sistema.¹⁴ Estos elementos se distinguen a partir de la laxitud o rigidez del acoplamiento entre sistema/observación. “El acoplamiento laxo (pluralidad abierta de posibles conexiones) se puede comprender tanto desde la dimensión objetiva como desde la temporal. Desde el punto de vista objetivo el medio hace posible la pluralidad de acoplamientos rígidos, de tal suerte que el establecimiento de formas requiere de selección. Desde la dimensión temporal a menudo se entiende el *medio* como la condición de posibilidad de las transferencias” (Luhmann, 2005:174).¹⁵

En el plano de la observación, es posible delimitar la forma a partir de elementos que surgen espontáneamente o de acuerdo a la selección del observador. Esta selección permite al medio constituirse, sólo como condición de posibilidad para esa selección, pero nunca como la selección misma. De allí que el medio (elementos acoplados de manera laxa o espacio sin marca) se hace indispensable como lado que posibilita una infinitud de selecciones y construcciones de formas.¹⁶

¹⁴ El concepto de *elemento* no debe remitir a constantes de la naturaleza (partículas, almas, individuos, los cuales un observador podría identificar como tales). Más bien nos referimos a aquel tipo de unidades que son construidas (distinguidas) por un sistema que observa: por ejemplo, unidades contables de dinero; o los tonos en la música (Luhmann, 2005: 173).

¹⁵ El medio es la condición de posibilidad de las formas. Por ejemplo, “el medio no opone resistencia: las palabras no oponen resistencia a la construcción de frases, ni las cantidades de dinero a los pagos de determinados precios. Naturalmente los medios limitan lo que se puede hacer con ellos. Excluyen la arbitrariedad dado que ellos mismos están compuestos por elementos” (Luhmann, 2005:176).

¹⁶ Lo específico de las formas del arte descansa en el hecho de que la determinación de uno de los lados no deja completamente abierto aquello que puede suceder en el otro. No determina el otro lado, sin embargo, sustrae de la arbitrariedad la determinación de ese otro lado (Luhmann, 2005:196).

Las formas son viables en la medida en que son distinguidas como una comunicación y no otra. En el caso del medio, la distinción de éste estará definida a partir de que la forma se distinga como tal y así reduzca contingencia. Hasta aquí la definición de la distinción medio/forma, pero ¿Cómo se sostiene y autoproduce la forma sistema de la política?

Asumimos que es un hecho histórico la caracterización de la modernidad a partir de la diferenciación funcional, es decir, de las múltiples formas sistema/entorno que operan en la sociedad. Dos de estas formas hacen referencia al sistema de la política y al sistema del derecho, cuya diferenciación se define a partir de su función en la sociedad. Estos operan a partir de acoplamientos estructurales con otros sistemas funcionales como el del arte, la religión, la ciencia, etc.

La forma es una distinción compuesta de dos lados, en el caso del sistema de la política en la modernidad el código binario es gobierno/oposición, por lo tanto y más específicamente, la forma puede definirse como poder/no poder; precisamente el poder para el sistema de la política figura como su médium. “El poder no se sostiene a la larga si no se forma un sistema” (Nafarrate, 2009: 147).¹⁷

Ante esto ¿Cuál es la función del sistema de la política?

La función de este sistema tiene que ver con “mantener la capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente” (Nafarrate, 2009:154).¹⁸ Cuando la diferencia sistema/entorno de la política queda diferenciada del resto de la sociedad, todo aquello que sea susceptible de

¹⁷ Podríamos decir que desde formas diferenciadas a través de estratos o estamentos el poder puede ser ejercido de manera vertical.

¹⁸ “Cada una parte de la definición requiere aclaraciones: 1) Se trata de una comunicación que se presenta bajo la forma de decisiones, por tanto, que hace su aparición como algo que es contingente dado que no excluye la posibilidad de que se puedan cambiar las decisiones- aunque entonces se trate claramente de nuevas decisiones-. 2) la vinculación tiene que realizarse de manera *efectiva independientemente* de la racionalidad de la decisión, de su utilidad, de su validez normativa. Con la palabra *vinculación se* expresa que la decisión- una vez decidida- se convierte en premisa que no puede ser puesta en cuestión, aunque con ello no queda dicho que los estados futuros del sistema queden con ello prefijados. 3) se trata de vinculaciones colectivas, por tanto, de referencias en las que queda incluido el mismo que decide. No se trata, por tanto, de un modelo jerárquico en el que la cima pudiera regirlo desde fuera. También el que decide queda vinculado: el poder ya no se presenta entonces como capacidad de desvincularse a placer por parte del ‘soberano’. 4) Finalmente es importante que la función no simplemente se refiera a las decisiones de facto, sino la simple capacidad. Mantener la capacidad es primero una fórmula de recursividad del proceso de decisión, esto es, la posibilidad de volver a tomar otras decisiones. Solo así se entiende que la sociedad en general tenga la oportunidad de trascender el momento y que el sistema político garantice que pueda proteger a la sociedad de los frecuentes peligros (Luhmann, 2009: 155).

ser una decisión política queda en el círculo de autoreferencialidad de la política; a esto se le denomina *tematización*. Es decir, en cómo se trata desde la política el tema de la corrupción generando y promoviendo mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, es posible señalar que el sistema de la política es una forma de dos lados, la cual mediante su función sostiene la diferencia sistema/entorno y cuyo *medio simbólicamente generalizado* denominado como poder, sirve para generar decisiones vinculantes, aunado a esto, “la función consolida la capacidad del poder para vincular colectivamente y con eso el sistema queda perfectamente delimitado hacia fuera” (heterorreferencia), pero a través de su función hacia dentro de sí.

2. El médium del poder

Desde la forma sistema de la política el médium poder dentro de la diferenciación funcional moderna es un médium de uso exclusivo de la política,¹⁹ a nivel de la observación, las consecuencias indirectas del médium poder en los sistemas de interacción pueden darse a conocer a partir de las atribuciones de sentido de *alter* y *ego*; debe entenderse que estas atribuciones de sentido son medios del sistema sociedad (conjunto de todas las comunicaciones) y no son sustancia o materialidad delimitada por personas, consensos o cuerpos.

Las atribuciones *alter* y *ego* nos permiten entender que desde la comunicación las acciones que orientan actos, de tal manera que en el médium del poder podemos atribuir que el actuar de alter (en la lógica de la acción weberiana) motiva a partir de una acción directa el actuar y la vivencia de ego, esta constelación de atribuciones es sólo la comunicación refiriendo a los efectos de las acciones ¡No son sujetos sino acciones comunicadas, es decir, comunicaciones refiriendo comunicaciones!

Conviene señalar que “el poder se instituye como médium por que duplica las posibilidades del actuar. Al curso pretendido por alter se contraponen otros que ni alter ni ego desean (aunque para alter es menos desventajoso que para ego) a saber, la imposición de sanciones”

¹⁹ Con ello, no se excluye que al nivel del sistema de las interacciones pueda ejercerse una *microfísica del poder* como ya lo ha tratado Foucault.

(Luhmann, 2007: 277). El poder ejercido de manera simbólicamente generalizada desde el sistema de la política presupone algunos elementos clave para poder operar:

- 1) A partir de la operación/observación se atribuye de manera externa que el actuar de alter modifica u orienta el actuar de ego, aquí es fundamental puntualizar dos operaciones:
 - a) La primera, que alter se materializa (en comunicación) como las decisiones colectivamente vinculantes.
 - b) La segunda, que ego es toda aquella atribución que modifica su actuar a partir de la aceptación de normas que involucran una sanción, una recompensa o una promesa basada en un futuro ‘mejor’.
- 2) El sistema de la política incorpora en su operación la capacidad de hacer uso del médium poder para referirse a sus decisiones y al enlace colectivo de estas.
- 3) El poder es *simbólico* porque no tiene referencias materiales (salvo el uso o constante amenaza de la violencia física como recurso legal por parte de la organización estatal).
 - a) Es *generalizado* por que no obedece u opera a partir de fronteras territoriales, psíquicas o personalizadas, todo aquello que esté incorporado legalmente en los programas decisionales contenidos en la constitución, se verá motivado en mayor o menor medida por las decisiones vinculantes seleccionadas a partir del médium del poder desde la forma sistema de la política.
 - b) El poder es un *medio de comunicación* exclusivo de la forma política y “se constituye como médium por que duplica las posibilidades de actuar” (Luhmann, 2007: 277).

Debido a que el poder no es un medio suficiente que permite por sí mismo la construcción de programas condicionales que no hagan referencia a la forma vertical o directa de ejercer el poder, el sistema de la política cuenta con un código lo suficientemente abstracto que permite regular las operaciones y decisiones del propio sistema, en la modernidad este consiste en la forma o código gobierno/oposición.²⁰

²⁰ La razón por la que se elige este código en el sistema de la política moderno, tiene que ver con la tendencia evolutiva de la sociedad a la diferenciación, es decir, a las múltiples posibilidades evolutivas de la sociedad.

El código debe entenderse como un mecanismo o forma que orienta la aceptación o el rechazo de comunicaciones, es decir, representa un límite interior a lo contingente del entorno (finalmente este es también interior). Por código debe entenderse que:

“1) Corresponda a la función del sistema indicado, es decir, traducir la función en una diferencia directriz; 2) ser completo en el sentido de la definición de Speer Brown: *distinction is perfect continence*, vale decir no sólo distinguir entre bosque y prado, sino registrar en su totalidad el ámbito de funciones para el que es competente el sistema; 3) en tanto, hacia fuera, operar de manera selectiva, y 4) hacia dentro, de manera informativa sin quitarle al sistema capacidad de irritación; y 5) mantener el sistema abierto a la posibilidad de suplir programas, los cuales pueden ofrecer y modificar los criterios de decisión sobre el valor del código que debe entrar en consideración. Y luego todo esto expresarlo de una forma asimétrica en la que debe distinguir entre un valor positivo y un valor negativo. Con el valor positivo se puede empezar algo en el sistema. El valor negativo sirve como valor de reflexión para controlar con cuales programas se puede canjear la promesa de sentido del valor positivo” (Luhmann, 2005: 310-311).

Por lo tanto, un código o unidad de la diferencia es una distinción de dos lados que orienta la aceptación de comunicaciones en los sistemas funcionalmente diferenciados, en este caso particular el sistema de la política. El código de dicho sistema se compone por dos lados; el lado positivo representa la aceptación y por lo tanto el enlace con otras comunicaciones, mientras que el lado negativo, representa la necesidad de reflexionar cuando una comunicación no ha sido aceptada, por lo tanto, los códigos son estructuras o estabilizaciones de sentido que orientan las comunicaciones políticas en todo momento.²¹

Por último, cabe aclarar que la distinción gobierno/oposición surge con la necesidad de poder referir las decisiones vinculantes como una función del sistema de la política, por ello se recurre a la forma gobierno (+)/ oposición (-); el lado positivo de la distinción hace referencia a la función del gobierno (es decir tomar decisiones vinculantes), el lado negativo, figura como la reflexión y la contingencia de las decisiones políticas, es decir, puede reflexionar sobre las omisiones que se generan en el lado positivo y proponer intenciones que pueden ser o no ser tomadas en cuenta “el valor positivo “gobierno” es el valor de designación del sistema; el valor negativo “oposición” es el valor de reflexión del sistema” (Nafarrate, 2009: 171).²²

²¹ Sobre el código “El valor positivo simboliza, siempre la *capacidad de enlace* para las operaciones específicas del médium, mientras que el valor negativo simboliza tan sólo la *contingencia de las condiciones* de la capacidad de enlace” (Luhmann, 2007:283).

²² Otra de las funciones del código tiene que ver con la clausura operativa de los sistemas funcionales, es decir, les pone un límite frente a lo contingente y la diferencia de otros sistemas.

3. Script Cultural

En la sección anterior se han expuesto de manera general algunos lineamientos que nos permiten conocer cómo opera el código del sistema de la política, no obstante, es necesario entender cómo a partir de estabilizaciones de sentido posibilitadas por la estructura binaria del código es posible generar memoria y con ello *esquematismos o scripts culturales*.

Una de las condicionantes por las cuales puede ser sostenido la diferenciación funcional de los sistemas, tiene que ver con la *autopoiesis* de los mismos, es decir, la capacidad del sistema para referirse a sí mismo a partir de sus propias operaciones, el presupuesto de la autoorganización tiene como función generar enlaces temporales de operaciones pasadas con operaciones del presente.

La manera en la que ocurre ese enlace es a partir de la autoorganización producida por la repetición infinita de la diferencia sistema/entorno y claro está, a partir de la clausura operativa del mismo sistema, no obstante, el sistema siempre permanece abierto para aprender, a esta autoorganización se le denomina autopoiesis, es decir, la construcción de operaciones a partir de operaciones que conllevan a una cadena infinita multidireccional de operaciones.

Al proceso vinculatorio de operaciones, se le puede denominar como estructuras, estas pueden observarse “como esquemas de selección que permiten reconocer y repetir, por tanto, que hacen posible condensar (estabilizar) identidades” (Luhmann, 2007: 67). Es necesario aclarar que la generación de sentido es un evento con una duración instantánea, precisamente por ello, y para lograr enlazar operaciones pasadas con operaciones futuras, se necesitan condensaciones de sentido estabilizadas que permitan amalgamar el enlace entre operaciones.²³

El resultado de este proceso, es la conformación de identidades que controlan la contingencia de las operaciones y posibilitan la reutilización de sentidos ya predispuestos con anterioridad en el pasado, de tal manera que a partir de la reutilización de estructuras pueden ordenarse y referir expectativas futuras, a esta reutilización de estructuras se le denomina *memoria*.

²³ Como ejemplo podríamos indicar que el sentido es un evento que permite enlazar con que ‘sentido’ se comunica aquellas informaciones que se comunican.

Como ya se ha señalado, a partir de la reutilización de estructuras los sistemas sociales pueden ponerle un límite a la contingencia, la manera en la que lo hacen, es recurriendo con operaciones sucedidas en el presente a estructuras estables que permiten enlazar el pasado o estados históricos de operaciones con las operaciones del presente, así como con expectativas desde el presente.

Este proceso de enlace de operaciones se le denomina memoria. La memoria no funciona de manera lineal almacenando información o acumulándola, “aquí no debe entenderse memoria en el sentido de un posible regreso al pasado, ni tampoco en el sentido de un almacén de datos o informaciones a las cuales puede recurrirse cuando surge demanda (Luhmann, 2007: 457).

Entonces, debe puntualizarse que la memoria desde su condición de estructura opera seleccionando y discriminando información, el esquema de selección está formado por la condensación de sentido y el esquema de olvido está formado por toda aquella información irrelevante que no será utilizada en el enlace de expectativas. Precisamente “la memoria se refiere a *distinciones*; dicho de manera más exacta: se refiere a designaciones de algo distinto a lo otro” (Luhmann, 2007: 459).

A estos procesos que son autoproducidos por el sistema una y otra vez, siempre de manera diferente puede denominárseles como *cultura*, “la cultura en efecto no es otra cosa que la memoria de la sociedad, o sea, el filtro de olvidar/recordar y el ocupar el pasado para determinar el marco de variación del futuro” (Luhmann, 2007: 464). Este proceso no debe ser entendido como *la mejora de las posibilidades*, sino más bien como *la guía de las posibilidades de generación de comparaciones*.

Por esta razón, es viable indicar que el script cultural o esquema cultural es una estabilización de sentido que permite enlazar un conjunto de estructuras u operaciones pasadas con expectativas futuras, y con ello, reducir contingencia, es decir construir certezas momentáneas frente a la incertidumbre del futuro.²⁴

²⁴ De acuerdo con Luhmann “el futuro permanece indeterminado e imprevisible. Aunque la memoria puede por lo menos proponer un futuro como ámbito de posibles oscilaciones, y con ello hacer que las operaciones del sistema dependan de las distinciones que en cada caso se utilizan para designar uno de los lados (pero el otro no); y de esta manera indicar el límite que respectivamente puede cruzarse” (Luhmann, 2007: 469).

Por último, la cultura “parece ser la forma que la memoria de la sociedad ha inventado y adquirido para ajustar las construcciones de la historia (y las perspectivas del futuro de la sociedad) (Luhmann, 2007: 469). La sociedad utiliza estos esquematismos culturales con dos finalidades:

- a) Describirse a sí misma y con ello generar una identidad
- b) Permite controlar o hacer frente a las expectativas del futuro enlazando comunicaciones con comunicaciones, y con ello, genera mecanismos de control que pretenden limitar las múltiples posibilidades que ofrece el futuro (expectativas).

4. Sistema de las Organizaciones

Es imprescindible distinguir que las organizaciones y la sociedad son dos sistemas diferentes, por un lado, la sociedad puede entenderse *como el conjunto de todas las comunicaciones*, por otro lado, las organizaciones son *unidades de ordenamiento de la sociedad*, estas se ubican dentro de la sociedad, asimismo representan la condición necesaria para llevar a cabo la autopoiesis de la misma sociedad.

Las organizaciones son unidades de decisión “la decisión es la forma con la que la organización realiza su autopoiesis” (Nafarrate, 2009: 264). Es loable que la decisión se refleje como una voluntad que quiere expresarse y que puede ser aceptada o rechazada en la misma organización una vez que es comunicada, es decir, pasa de ser una percepción al interior del sistema psíquico a un ámbito de la comunicación, o lo que es lo mismo, al ámbito de la sociedad.

Las organizaciones están dentro de la sociedad como maneras que pueden figurar como gobierno o como oposición, así como empresas, sociedad civil, templos religiosos, organizaciones de animales, fundaciones, incluso como el Estado y su burocracia. En el caso particular del Estado, la diferenciación funcional no es suficiente, por ello debe recurrirse a otras formas de diferenciación que permitan explicar cómo opera la organización misma del Estado.²⁵

²⁵ “La distinción entre Estado y otras organizaciones políticas debe ser tomada en cuenta en la teoría de la diferenciación del sistema político. Nos encontramos en el tercer nivel de diferenciación de la sociedad mundo: la diferenciación por funciones es la primera diferenciación de la sociedad. Para llegar a la diferenciación del sistema político es necesario un segundo nivel de diferenciación por segmentos –cosa que se logra en los Estados territoriales en los que la política se realiza dividiendo diversidad de territorios” (Luhmann, 2009: 272).

Las decisiones que se toman al interior del sistema de la política a través de la organización Estado tienen la particularidad de ser comunicaciones *políticas*, esto se refiere a “las posibilidades de consenso de decisiones que vinculan colectivamente (Nafarrate, 2009: 280). Dicho consenso se logra a partir de motivaciones que *ilusoriamente se dan a conocer como posibilidades de control del futuro*, por ejemplo, alter promete a ego una dispensa con el fin de que el actuar de ego se establezca como un sentido aceptado una promesa de campaña política a cambio de una gratificación.

Las organizaciones hacen uso de recursos comunicativos que orientan la participación y la integración de adeptos, son mecanismos que permiten observar los efectos de las decisiones vinculantes en las motivaciones. Por otro lado, las organizaciones son formas indisociables de la sociedad, ya que sin estas la sociedad no podría reproducir su diferencia.

4.1 Programas condicionales

La manera en la cual el código gobierno/oposición opera tiene que ver con la autoproducción de comunicaciones referidas exclusivamente al código. Sin embargo, “el código requiere de condiciones ulteriores que delimiten en qué circunstancias las operaciones pueden ser atribuidas al lado positivo del código y en cuales, al lado negativo” (Luhmann, 2007) justamente los programas en el sistema de la política traducen lo abstracto del código a formas concretas aplicadas. Por ejemplo, “para el poder jurídicamente codificado toman la forma de leyes, tribunales, contratos” y políticas públicas (Luhmann, 2007: 294).

La operatividad de los programas tiene efecto en el médium poder. Precisamente este médium permite hacer probable la improbabilidad de aceptación de las percepciones, es decir, lleva al ámbito de la comunicación dichas percepciones. Sin embargo, es necesario aclarar que no toda percepción puede estabilizarse como una forma de comunicación política; precisamente el código evita la relativización del sistema a partir de su capacidad de decidir qué formas se estabilizan y cuáles no (Luhmann, 2005: 197).²⁶

²⁶ Recordemos que la función del código tiene que ver con la aceptación o rechazo de ciertas comunicaciones a partir de esquemas de selección denominados como programas condicionales. Véase (Luhmann, 2007: 280-285).

Los criterios que permiten decidir que comunicaciones pueden ser estabilizadas como comunicaciones políticas son los programas, entonces se entenderá como programa a esos criterios y reglas de aceptación de comunicaciones. En el caso del sistema de la política los programas son *procedimientos legales y normativos* con los cuales el gobierno orienta sus acciones.

Cabe aclarar que el sistema del derecho y el sistema de la política concretizan su código a partir de dos rasgos en común: “los programas que regulan la correcta atribución de poder son las leyes y las decisiones jurídicas” (Corsi y Baraldi, 1996: 127). En el sentido clásico de poner límites al poder, nos referimos al control constitucional y a la división de poderes. Estos programas condicionales al fijar las reglas de operación permiten también el acotamiento de funciones en la administración pública.

Por otro lado, y de acuerdo con Luhmann, los programas condicionales permiten también, —y dado la afinidad del gobierno con la forma democracia— poner las reglas de operación que existen en la relación gobierno y oposición (aquellos que están fuera del ejercicio del poder), incluso permiten acoplamientos estructurales entre la política y la persona (comunicación). Estos acoplamientos pueden tomar forma de exigencias sociales, de protesta o de programas de intervención.

En el caso de la protesta, se trata de poner de manifiesto una postura opuesta al programa condicional del gobierno, en el caso de los programas de intervención se trata de decisiones del gobierno “que vinculan al entorno con el sistema de la política” (Nafarrate, 2009: 384). Como ya se ha señalado, en el caso de las decisiones vinculantes entre gobierno y entorno el objetivo es reducir al mínimo el margen de malestar social que puede generarse en una forma de gobierno democrática.

CAPÍTULO II

SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Para analizar y problematizar el fenómeno de la corrupción es necesario partir de algunas definiciones básicas que nos permitan reducir la contingencia del mismo concepto a partir de su condición comunicativa. En este sentido, es necesario tomar como punto de partida las observaciones de la sociedad sobre sí misma, es decir sus autodescripciones materializadas a través de las semánticas producidas y utilizadas desde el sistema de la política y desde el sistema del derecho.

1. ¿Cómo conocer la corrupción?

La respuesta sobre cómo conocer la corrupción ha estado orientada en dos direcciones predominantes: la primera, la dirección cuantitativa o estadística, la cual consiste en hacer medible la realidad, el sustrato material de esta forma es la encuesta, dicho instrumento representa la base que permite obtener cifras numéricas sobre cierto fenómeno de la sociedad.²⁷

Por otro lado, encontramos los estudios cualitativos enfocados en conocer las causas, consecuencias, motivaciones y estructuras que generan corrupción. Cabe destacar que los dos tipos de estudios son descripciones de la sociedad sobre la sociedad orientados por metodologías distintas, no obstante, y desde el punto de vista comparativo, para este análisis y en un primer momento, la lógica de las semánticas es el material empírico que será tomado como sustrato de análisis.

Es ineludible entender que el concepto de corrupción está relacionado con una infinidad de mecanismos multifactoriales, pero para términos prácticos se partirá de una definición básica, por lo tanto, podemos definir como corrupción —a partir de la definición que da la Organización Transparencia Internacional— “a todo aquello que implique el abuso del poder público para beneficio privado” (Casar, 2015: 9).

²⁷ En estas encuestas y para el caso de México podemos encontrar las encuestas elaboradas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Índices Internacionales, etc.

La insuficiencia de esta definición aplicada a la lógica organizacional permite que dichas organizaciones enfoquen sus esfuerzos en tratar de medir la corrupción a través de indicadores universales que permiten conocer qué tan corrupta es la organización estatal. Para ello, y de acuerdo con Casar recurren a una serie de indicadores de medición:

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices (i) percepción de la corrupción (ii) Leyes anti corrupción (iii) prácticas anti corrupción	Peor (1) mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anti-corrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de <i>Control de la Corrupción</i> , que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de <i>percepción de la corrupción</i> en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Casar, Amparo (2015). Anatomía de la corrupción, CIDE, Ciudad de México, México.

Es loable observar que el problema de la corrupción es de carácter global, este a su vez, se mide comparativamente a partir de indicadores internacionales: competitividad, gobernabilidad, Estado de Derecho, ello con el objetivo de conocer si un Estado puede ser considerado ‘efectivo’ o no, por otro lado, ello no implica que estos indicadores universales nos permitan entender cómo opera la corrupción en el sistema de la política.

Desde el punto de vista de Casar, la corrupción “no se trata de actos de corrupción cometidos por individuos aislados. La corrupción alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual” (Casar, 2015: 61).

La corrupción según Casar, se estabiliza como un comportamiento generalizado cuya relación más inmediata se da en el orden de lo público, en este sentido, la corrupción es una conducta individual que tiene origen desde lo público, pero además es una conducta tolerada, incluso legitimada. En los párrafos anteriores es posible observar las dos tendencias analíticas de la corrupción. Sin embargo, es necesario señalar el cómo la corrupción se ha estabilizado como una semántica.

1.1 Corrupción como semántica

Desde un punto de vista semántico la corrupción posee características que la estabilizan como una forma histórica que constituye un problema en el orden de lo público. Partiendo de los presupuestos teóricos que hemos señalado con anterioridad, es posible ubicar a la corrupción como una forma operativa al interior de los sistemas como el de la política, o el derecho, sin embargo, es imprescindible observar cómo se tematiza la corrupción al interior de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según el artículo 109 de la Constitución:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable (...) 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 (...)” (2014).

Estos preceptos, indican, por un lado, bajo qué circunstancias pueden generarse sanciones en caso de que un servidor *público incurra en un hecho que implique corrupción, o bien que sus actos estén dirigidos en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, etc. Estas sanciones se aplican bajo dos condiciones* claras: que el imputado sea responsable de un cargo público y que sus actos estén tipificados como actos fuera de la legalidad, ósea, se haga uso indebido del instrumental político (público).²⁸

²⁸ Con político nos referimos a las posibilidades de hacer uso de los recursos públicos desde las organizaciones administrativas del Estado, antes que desde luego son públicos y a su vez políticos.

En el sistema del derecho (mecanismo que le hace frente a la contingencia de la realidad), la corrupción es un hecho sancionado, no obstante, gran parte de las interacciones relacionadas con la administración de justicia o el comercio internacional según Klitgaard (1990), están operativamente fundadas en el acto que implican una desviación con respecto a lo instituido: formal e informal.

A propósito de eso, “históricamente, el concepto se ha referido tanto a la conducta política como sexual. Al igual que la palabra latina *corruptus*, evoca una gama de imágenes del mal; designa aquello que destruye lo saludable” (Klitgaard, 1990: S/N). Es innegable que históricamente el concepto de corrupción ha estado fuertemente ligado con la moral, es decir con la distinción entre lo bueno y lo malo, sin embargo, en la sociedad moderna la corrupción puede ser observada como algo admirable, como un negocio redituable o como una conducta susceptible de ser sancionada, para este último caso se generan disposiciones legales con la capacidad de tematizar y redefinir la noción de corrupción.

Precisamente la corrupción,²⁹ es un concepto cuyo desarrollo histórico ha variado, así como han variado los hechos que desde el derecho pueden ser tipificados como actos de corrupción. Sobre esto, Cárdenas y Mijangos observan, por ejemplo, que en el primer diccionario de la lengua castellana –el cual data de 1611– no se contaba con el concepto de corrupción, “si bien se incluía el verbo *corromper*, cuyo sentido es únicamente el de vicio o perversión (como se señaló antes), este concepto carece de las connotaciones jurídicas, económicas y políticas que tiene hoy en día” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 176).

Es posible observar que en la actualidad existe una gran diversidad de nociones de corrupción, las cuales varían según el enfoque que se utilice para su observación. Cárdenas y Mijangos sostienen enfoques anclados a “la moral-individualista, delictivo-formalista, estatal-rentista, anómico-social y micro-organizacional” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 176).

La perspectiva moral-individualista pone el acento en la corrupción como un problema de *voluntad individual*, por lo que es común que las soluciones propuestas a partir de este enfoque apelen a la necesidad de confrontar aquella “crisis de los valores”.

²⁹ Desde el punto de vista de Cárdenas y Mijangos se puede sostener que el contexto de corrupción tiene lugar en donde “exista la posibilidad de violar un ordenamiento normativo con el fin de obtener beneficios extrapositionales” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 168).

Por su parte el enfoque *delictivo-formalista* enfatiza en la corrupción como la violación de una norma legal. La óptica *estatal-rentista* atribuye a la intervención de los estados en la regulación de la economía una fuente de corrupción e ineficiencia, perspectiva desde la cual se hacen llamados a tomar medidas privatizadoras. El *enfoque anómico-social* define a la corrupción como un problema de desviación social, mientras que la perspectiva microorganizacional, basada en la relación entre agente y cliente, describe la corrupción como una tendencia originada en el monopolio de decisiones por parte de un agente (Cárdenas y Mijangos, 2006: 176-177).

En este marco, casos como el de México representan un reto para la conceptualización y explicación de la corrupción pues, más que un estado de desviación, la corrupción aparece como una serie de redes institucionalizadas y organizadas más allá de la formalidad y legalidad. “Dichas redes permiten la circulación de recursos económicos, pero también de confianza e información” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 177-178).

En este tipo de casos se hace particularmente patente que la corrupción no es únicamente “producto de voluntad ética desviada, o un fenómeno restringido solo al quebrantamiento de la ley” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 184). Por lo tanto, la corrupción está originada en interacciones basadas en comportamientos repetitivos fundados a su vez, en mecanismos de confianza traducidos como corrupción.

Conforme a cada una de estas perspectivas corresponden ofrecimientos de soluciones para afrontar el problema de la corrupción. Aunque, en la literatura sobre la corrupción también es posible encontrar autores que han asumido una posición escéptica sobre las posibilidades de encontrar una salida, posición basada, según Cárdenas y Mijangos en una actitud meramente contemplativa que naturaliza y justifica la corrupción:

Frente a los que piensan en las soluciones están aquellos escépticos para los que la corrupción no tiene soluciones, para ellos, el Estado de derecho se ha sacralizado y ese dato es producto de la vieja ambición de moralizar la política, lo que parece imposible, por eso desde en el punto de vista de estos autores, darse un enfoque distinto, hacer como lo hizo Polibio o Salustio, entender que la corrupción es obra de la misma historia, de la condición humana, de la sociedad entera que se corrompe y, con ella los hombres públicos, en fin, la corrupción es consecuencia de una contradicción entre ley y costumbre: es culpa de las instituciones que exigen mucho a sociedades atrasadas (Cárdenas y Mijangos, 2006: 204).

Profundizando lo anterior, los autores continúan diciendo: “en el mundo tal como es, siempre será necesaria la política y que los políticos salven de algún modo la brecha entre los ideales (impracticables), las instituciones (caducas) y las necesidades sociales (irreductibles a fórmulas generales), que carguen con el estigma de ser responsable de ese desajuste. El tema de la corrupción es sólo un discurso para llenar un vacío ideológico, para dar un nuevo sentido moral a la política” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 204-205).

Desde la perspectiva de Cárdenas y Mijangos, el proponer una solución al problema de la corrupción es una meta obligada. Para ellos, un planteamiento que enfrente efectivamente la corrupción tiene que ser un esfuerzo basado en un modelo “holístico” del problema. Un planteamiento afín a dichas expectativas es el Sistema de Integridad Nacional propuesto por Transparencia Internacional, cuya estrategia se basa en mecanismos de rendición de cuentas que involucren ampliamente a la sociedad civil y en general a todos los actores políticos, sociales y económicos, de modo que se genere una red de monitoreo mutuo: “Se trata de dar respuesta a la pregunta, ¿quién vigila a los vigilantes?” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 218).

Se espera que al generar amplios mecanismos de rendición de cuentas en los que participen grandes sectores sociales y una gran variedad de instituciones tanto públicas como privadas, se observará una limitación significativa a los abusos de poder en tanto que la centralización de decisiones disminuirá y con ella, el riesgo de monopolización del poder y la proclividad a la discrecionalidad (Cárdenas y Mijangos, 2006: 218-219).

En palabras de dichos autores: para que funcione el Sistema de Integridad Nacional se propone la participación amplia de todos los sectores políticos, sociales y económicos. Se habla así de una cruzada en contra de la corrupción. El fin último del establecimiento de un sistema nacional de integridad es convertir la corrupción en un acto de “alto riesgo” y de “bajos rendimientos”. El sistema se orienta a evitar que ocurra la corrupción más que a sancionarla (Cárdenas y Mijangos, 2006: 219).

Tal meta implicaría la participación tanto del poder legislativo, como del ejecutivo, el judicial, los servicios públicos, los medios de comunicación, la sociedad civil, las organizaciones privadas y observadores internacionales. Gráficamente, todo este edificio se sostendría sobre la base de “la conciencia pública y los valores de la sociedad” (Cárdenas y Mijangos, 2006: 219).

Curiosamente y desde un punto de vista operativo, los autores regresan al viejo enfoque valórico como una posible solución al problema de la corrupción. Sin embargo, un punto a destacar, es la necesidad urgente de que organizaciones, personas y sistemas orienten sus comunicaciones en función de mecanismos de vigilancia que inhiban los actos corruptos, se privilegia con ello, la creación de órganos independientes de vigilancia hacia los servidores públicos.

1.2 Corrupción como práctica recurrente

Como se ha señalado, la corrupción puede ser tematizada por los sistemas sociales y en ellos los sistemas de interacciones, es decir, como una práctica recurrente que involucra a funcionarios públicos y a personas ajenas a posiciones privilegiadas (o al así conceptualizado ciudadano), al observar la corrupción de esta manera referimos que la misma tiene lugar al interior de los sistemas de interacción cuya descripción básica puede orientarse a través del esquema de *acción racional con arreglo a fines*. Esta situación, obliga a las organizaciones a responder desde mecanismos institucionales locales e internacionales a un hecho que claramente se ha estabilizado como un problema.

Sobre esto, Sarquis narra en *Raíces históricas del problema de la corrupción en México* (2008) que la corrupción empezó a considerarse un tema relevante en la agenda política de los países en desarrollo desde el momento en que estos se vieron presionados por las exigencias de los organismos internacionales que condicionaban la expedición de recursos económicos a aquellos estados que cumplieran con requisitos mínimos de transparencia.

Según Sarquis, la corrupción es un mal que “corroe el tejido más fino de las estructuras sociales” (Sarquis, 2008: s/n). En este breve artículo el autor no define claramente qué es lo que deberá entenderse por corrupción, sin embargo, el autor manifiesta una clara diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo: generalmente los ciudadanos de los países desarrollados aceptan voluntariamente las normas legales, mientras que los ciudadanos de los países en vías de desarrollo buscan la manera de evadirlas.

Se trata, en palabras del autor, de una tendencia casi natural en la que los ciudadanos conciben a la ley como una institución que facilita la convivencia, que “hace las cosas más predecibles” y que es expresión del bien colectivo (Sarquis, 2008: s/n). Por el contrario, el imaginario en torno a las leyes en los países en vías de desarrollo describe las normas como un mecanismo generado por los gobernantes para facilitar su papel dominante de poder y control.

Tal perspectiva sería el resultado del establecimiento de una sociedad colonial cuyos resabios jerárquicos determinan nuestra noción de ley. Por ello, el ciudadano de los países en desarrollo observa a la ley como un ente frente al cual hay que protegerse. En este sentido, el ciudadano elabora mecanismos de evasión de la ley como una forma de ‘defensa’ ante los embates de los intereses que están en el poder.

Desde estas condicionantes, la corrupción no es vista tanto como una violación de las normas sino como una habilidad que incluso es celebrada entre políticos, “pues quien no roba cuando tiene la oportunidad es considerado un tonto” (Sarquis, 2008), por lo tanto, es un factor de reconocimiento social.

Partiendo de la tesis de que las leyes son un reflejo de la cultura de un pueblo, el autor observa un divorcio entre las leyes y las prácticas en el caso de México. Sarquis considera que difícilmente la conducta de los mexicanos puede ser cambiada por las leyes, por lo que un programa de acción frente a la corrupción tendrá que ver con una reeducación que logre un “cambio de mentalidad” en los mexicanos, para posteriormente crear un orden jurídico acorde.

Desde otro punto de vista, Barrios en *La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)* (2012) hace una caracterización de la corrupción a partir del tema de la función pública en México y en particular en el caso del Estado de México en el periodo mencionado, además de proponer una forma de enfrentar los problemas derivados de la corrupción.³⁰

³⁰ Como lo señala Barrios, el caso del Estado de México, se consolida actualmente como uno de los casos insignia en el tema de la corrupción.

Para Barrios, el tema de la corrupción comenzó a ser un tema relevante en la década de los noventas, en el contexto de la liberalización del mercado y la reducción de la participación del Estado en la regulación de la economía. El tema de la transparencia y la rendición de cuentas (como contraparte del tema de la corrupción) surgió como la promesa de los Estados mínimos frente a los problemas presentados en los estados de intervención (Barrios, 2012: 125).³¹

En lugar de definir el concepto de corrupción el autor recurre a una selección de referencias. Parte de la definición de la Real Academia de la Lengua, señalando corrupción como el uso de funciones y medios públicos en provecho económico de los gestores. Paralelamente, el autor señala que el argumento de que la corrupción representa –sirviéndose de una lectura marxista del fenómeno– una acumulación de capital por medios ilícitos, en detrimento de los sectores económicos más vulnerables. De este modo, “la corrupción es la expropiación de la riqueza social en beneficio de unos cuantos” (Barrios, 2012: 124).

En este sentido, entre las manifestaciones de corrupción política más frecuentes se encuentran: “1) el cohecho, identificado como el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario; 2) el nepotismo, o la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito; 3) el peculado, es decir, la asignación de fondos públicos para uso privado” (Barrios, 2012: 124).

Para el autor, uno de los principales móviles de la corrupción es la *impunidad* con la que puede realizarse (Barrios, 2012: 124). De allí que una de las principales medidas para combatir la corrupción en México tiene que ver con endurecer las sanciones cuando hay discrecionalidad de la ley (Barrios, 2012: 129, 130, 134), aunque esto figure como una contradicción, ¿cómo endurecer las sanciones cuando la aplicación de la ley presupone corrupción?

Por ejemplo, esto mismo ocurre en el contexto del Estado de México, en donde el Plan de desarrollo estatal correspondiente menciona sólo como un débil compromiso la necesidad de ‘generalizar códigos de ética en los servidores públicos’ (Barrios, 2012: 130). Por ello, el autor propone el objetivo de plantearse una reforma política y administrativa que permita la

³¹ Sin embargo, no es verdad que los estados interventores sean más proclives a la corrupción, ni que los estados mínimos sean más eficientes (Barrios, 2012: 125-126).

sanción eficiente de los actos de corrupción (Barrios, 2012: 131), así como fomentar la honestidad y la ética entre los servidores públicos (Barrios, 2012: 132-133).

Claramente aquí observamos la búsqueda efectiva de una política que oriente y sancione el actuar de las organizaciones y de los servidores públicos, no obstante, esta perspectiva no reconoce que la corrupción no es solo un problema que atañe a los servidores públicos y a las instituciones de gobierno, sino que es un problema que está presente en todos los sistemas de interacciones.

Por otro lado, desde una perspectiva filosófica, Serrano en *La política oficial del combate a la corrupción en México: una revisión* (2009) señala que –basado en reflexiones de Aristóteles, Douglas North y Ayala Espino– así como en un análisis del discurso, busca analizar el Plan de Combate a la Corrupción del gobierno federal en el periodo 2000-2006 (Serrano, 2009: 201-202). El autor realiza una serie de reflexiones sobre la esencia y el fundamento de la corrupción con la expectativa de que, de ese modo, logre encontrar la solución al problema de la corrupción (Serrano, 2009: 202).

Para Serrano, económicamente se puede decir que el corrupto es aquél que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal, haciendo ineficiente el sistema (*free rider*); jurídicamente, es el que actúa en contra del orden positivamente establecido, y éticamente, es el que no sabe distinguir el recto orden de las cosas, sino que lo altera, anteponiendo el interés, ya sea propio o de cualquiera, a una posición que no merece (Serrano, 2009: 202).

En cualquiera de los casos puede decirse que la corrupción supone la ruptura del orden: “la corrupción nunca es pasiva sino necesariamente activa, en el sentido de que pervierte y altera el recto orden de las cosas” (Serrano, 2009: 202).

Para Serrano, el enfoque del combate a la corrupción ha sido errado dado que, generalmente o se espera convertir moralmente a las personas corruptas, o se les busca castigar sin reflexionar sobre el móvil de la corrupción (Serrano, 2009: 203-204). Por su parte, el autor propone un enfoque mitigante distinto al tradicional.

El enfoque *deontológico* tiene como finalidad que las instituciones creen estructuras de incentivos que faciliten el cumplimiento de su finalidad en lugar de lo contrario. Es decir, donde existe corrupción, es posible revelar la existencia de obstáculos al cumplimiento de los fines de las instituciones.

El enfoque punitivo puede acelerar y reforzar dichos obstáculos y, en consecuencia, alimentar el fuego de la corrupción en lugar de apagarlo. Tales incentivos *podrían ser el aumento salarial, así como seguridad laboral* (Serrano, 2009: 212-214). Además, el autor plantea como expectativa la necesidad de una mejor planeación de las instituciones y las organizaciones (Serrano, 2009: 215).

Por otro lado, mediante la comparación de los objetivos del Plan de Combate a la Corrupción y los resultados del *VI Informe de Gobierno de Fox*, el autor observa que el tema de la corrupción ni siquiera es retomado claramente en el Informe, de modo que no es posible comprobar la reducción de los indicadores de corrupción por este medio (Serrano, 2009: 216). Si bien el Plan prometía –acertadamente, para el autor– el desarrollo de un enfoque preventivo (en lugar de punitivo), los resultados del supuesto enfoque no son mencionados en el Informe y, por lo tanto, reflejan mera pretensión discursiva.

El autor menciona que el número total de quejas en el periodo presidencial de Vicente Fox es menor que en el gobierno de Ernesto Zedillo, de lo cual no puede deducirse si tal disminución refleja una reducción de la corrupción (Serrano, 2009: 216). Por su parte, al consultar el Índice de Transparencia Internacional (como fuente no oficial de información que permite contrastar las cifras) se encuentra una tendencia en la caída de dicho Índice entre el año 2000 y el 2006, es decir, la percepción de corrupción en la población apunta a un aumento de las prácticas discrecionales.

Frente a este panorama, Serrano propone un combate a la corrupción que aspira a la honestidad como el modo normal de funcionamiento de los servidores públicos, al “recto orden de lo público” y en donde se valore positivamente a las personas para así lograr instituciones verdaderamente ‘virtuosas’ (Serrano, 2009: 221-222).

La razón por la que se sitúa la corrupción como una práctica recurrente tiene que ver con acciones que involucran a funcionarios, por ejemplo, policías, si se parte de que la corrupción está motivada principalmente por las organizaciones estatales, entonces es necesario observar cómo esta se configura en una práctica recurrente.³²

³² Cabe señalar que Serrano al igual que otros autores, recurren de manera reiterativa a la cuestión valórica como un recurso aliado en contra de la corrupción. Sin embargo, nosotros suponemos que al haber ausencia de un protocolo que ponga en claro los valores en un manual de ‘buena conducta’ en el servicio público, el apelar a valores como mecanismos viables para coadyuvar en el combate a la corrupción se presenta como una posibilidad intangible y casi idealista.

Por su parte, Ruiz y Elena Azaola en *Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México* (2014), la captura y procesamiento de policías que participan en delitos de secuestro es un tema de gran interés popular, el cual ha brillado aún más en el contexto de la ‘guerra contra el narcotráfico’ en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). La pregunta es, “¿qué representan estas sanciones?, ¿son realmente un intento del Estado por fortalecer las instituciones oficiales y generar confianza en ellas?, o, ¿se trata de una mera escenificación sin repercusiones en el modo de operar de las instituciones de seguridad pública de nuestro país?” (Ruiz y Azaola, 2014: 92-93).

Para observar este fenómeno los autores realizaron entrevistas etnográficas a una muestra de oficiales presos en la penitenciaría de Santa Marta Acatitla por el delito de secuestro en el año 2008 (Ruiz y Azaola, 2014: 94). De acuerdo a los testimonios de los informantes, para formar parte del cuerpo policíaco es fundamental –más allá del entrenamiento oficial– un proceso de socialización informal con los veteranos en el que se introduce al ejercicio discrecional de la ley, así como a las reglas de jerarquía y reciprocidad entre los grupos locales de policías (Ruiz y Azaola, 2012: 95):

Ruiz y Azaola identifican en este proceso de aprendizaje cuatro fenómenos interdependientes: a) la obediencia al mando y sus requerimientos discrecionales y arbitrarios, b) la adopción de un horizonte de lealtades hacia el grupo informal o clan, c) la adaptación al ejercicio del abuso del poder y el goce de sus beneficios y d) el encapsulamiento defensivo frente a una sociedad que rechaza, agrede a los policías, y que claramente, los ve como enemigos (Ruiz y Azaola, 2012: 95).

En el caso particular de los informantes encarcelados por el delito de secuestro, se hace patente que los conocimientos y habilidades, tanto formales como informales propios del cuerpo policíaco fueron utilizados con el fin de privar de su libertad a determinados ciudadanos y pedir rescate por ellos (Ruiz y Azaola, 2012: 97). De manera general puede decirse que corrupción policial parece ser la norma mientras que el actuar honesto e institucional es una conducta desviada en este contexto (Ruiz y Azaola, 2012: 99).

Además, los informantes dan cuenta de que en la mayoría de los casos en los que un policía ha sido juzgado y encarcelado por un crimen, esto no corresponde a la aplicación formal de la ley, sino al hecho de que el policía detenido fue considerado como un elemento del grupo sacrificable, o bien como represalia por parte de un miembro de mayor jerarquía.

Cuando los policías que ejercen el abuso del poder son acusados y en algunos casos sentenciados, parece ser que ello no está en función de un mayor celo en aplicar los controles internos anticorrupción o en una verificación externa y efectiva del quehacer policial. Su aprehensión aparece en los relatos como debida a un cuestionamiento de su posición dentro de los grupos informales (Ruiz y Azaola, 2012: 101).

De modo que la ley aparece nuevamente como un instrumento de uso discrecional:

Es interesante observar cómo de acuerdo a los relatos, las acusaciones se van sumando y restando según el interés en neutralizar a un rival, y según la capacidad de este para desprenderse de los cargos. Es decir, el Código Penal es concebido como arma estratégica de modo discrecional por cada una de las partes (Ruiz y Azaola, 2012: 102).

De acuerdo a estas observaciones, el enjuiciamiento y encarcelamiento de policías no refleja tanto el seguimiento efectivo de los ordenamientos legales, sino como parte del abuso de autoridad y el uso discrecional de la ley entre el cuerpo policiaco, en donde, inclusive, la fabricación de delitos a los elementos policiacos por parte de otro compañero (o ‘cuadrado’ del delito, en la jerga policial) es un mecanismo común de presión y coacción (Ruiz y Azaola, 2012: 103). Por ello “Este funcionamiento basado en el abuso de autoridad se convierte, gracias al uso ventajoso de la coartada legal, en estructural y constitutivo” (Ruiz Y Azaola, 2012: 108).

En este sentido, debemos entender que la corrupción tiene que ver con un proceso de socialización mediante el cual se les enseña a los policías a actuar en función de prácticas ajenas a la ley, lo mismo ocurre con aquellos grupos de la elite que acceden al poder mediante formas que apelan a la diferenciación por estratos o incluso y de manera irrisoria, por estamentos que apelan a formas sociales de la colonia.³³

³³ Ruiz y Azaola relacionan de manera tangencial la *desconfianza ciudadana* con estos procesos de socialización reconocidos por los miembros de cierto grupo social y es que, en resumen, es justificable que los ciudadanos desconfíen de las autoridades cuando estos mismos conocen o intuyen como son los procesos de socialización de los mismo (Ruiz y Azaola, 2012).

En un sentido similar, Nubia, en *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción* (2011). Si entendemos la socialización como el aprendizaje y apropiación de pautas y valores sociales, entonces la socialización política constituye “una serie de referentes y esquemas en las relaciones políticas, valores modelos de comportamiento, permitiendo a los miembros de un grupo político de apropiarse de referentes para el ejercicio del poder político” (Nieto, 2011: 166).

En el caso mexicano, la socialización de las élites políticas se ve ampliamente influenciada por “relaciones de clientelismo, ‘cuatismo o amiguismo’, padrinzgo, compadrazgo y nepotismo” (Nieto, 2011: 168). En este último tipo de relaciones predominan intereses particulares, que en la mayoría de los casos facilitan y refuerzan el poder de ciertos grupos, para controlar el espacio público y favorecer el enriquecimiento privado.

Bajo este esquema, la corrupción se convierte en un referente de aprendizaje sobre la acción política y crea un lenguaje de entendimiento entre los participantes. Más aún en algunos casos llega a ser un valor de admiración, de astucia y sagacidad (Nieto, 2011: 168).

La autora observa que tal conducta no es necesariamente exclusiva de las élites políticas, sino que se trata de una manera de generar “confianza”, y que promete poder generar movilidad social, obtener riqueza y poder (Nieto, 2011: 168-169). En el ámbito de la élite política mexicana, la autora ofrece como ejemplo los casos de desviación de recursos públicos protagonizados por Jorge Emilio González Martínez y René Bejarano, comportamientos que pueden englobarse en la popular sentencia del político mexicano Carlos Hank González: “Un político pobre es un pobre político” (Nieto, 2011: 169).

Del mismo modo, a pesar de que los regímenes democráticos se caracterizan por la participación de la sociedad en lo público, así como la elección de los funcionarios con base en criterios de competencia, en el caso mexicano, la familia opera como un mecanismo que permite el acceso, permanencia y movilidad en los puestos públicos (Nieto, 2011: 170). Como ejemplo, se menciona el papel de Raúl Salinas Lozano en el desarrollo económico y político de su hijo Carlos Salinas de Gortari (Nieto, 2011: 171).

El tráfico de influencias y el papel de la familia como un mecanismo informal pero usual en la política mexicana es visible –según la propia autora– en el caso de la familia de Salinas de Gortari, pero también lo sería posteriormente en la familia de entonces presidente Vicente Fox Quesada, involucrando a sus hijastros, Manuel y Jorge Briebesca Sahagún, lo mismo que la familia del presidente Felipe Calderón Hinojosa (Nieto, 2011: 171-172).

De modo análogo, las redes de amistad cumplen un papel indispensable en la socialización de las élites políticas mexicanas en tanto que permiten la ascensión política (Nieto, 2011: 172), al igual que el padrinzgo y compadrazgo, esquemas de relación social fundamentada en la tradición religiosa y cuyas formas de protección y reciprocidad se traslada al ámbito político (Nieto, 2011:173-174).

Por último, el clientelismo también se instala como un patrón de socialización en la política mexicana y cuyo funcionamiento ha caracterizado históricamente el desarrollo de partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones. Basado en el intercambio de recursos o favores, el clientelismo es un mecanismo que busca lograr la lealtad y dependencia a un determinado individuo o individuos, siempre de manera informal (Nieto, 2011: 176).

2. Administración y orden social

Desde esta perspectiva, las organizaciones del Estado cumplen el papel administrativo y rector sobre la totalidad de la vida pública, ciertamente éstas contribuyen a disminuir la contingencia de la realidad resolviendo demandas, pero esto no significa que cumplan un rol de control vertical y totalitario sobre toda la sociedad, es decir, un orden delimitado jerárquicamente, más bien las organizaciones públicas están ancladas y limitadas de manera procedimental a la ley, por ello, su marco decisional es tan limitado como la función que llevan a cabo al interior de la sociedad.

La pregunta de si es posible el orden social, se hace una vez que, *el orden social ya está dado* (Luhmann, 2010: 18). Pero hay que agregar y puntualizar que el orden social es contingente y evoluciona de acuerdo a como las operaciones y estructuras se van organizando, de allí que el orden social es cambiante de una manera, pero puede ser de muchas más; entonces,³⁴ la relación entre el orden social y la administración es una relación acotada a ciertos mecanismos circunscritos a las organizaciones en su mayoría fijados por la ley.

³⁴ Sobre esto véase la definición de contingencia (Luhmann, 2007: 281).

Para Mark Warren no basta contar con una administración pública sólida, sino que se requiere la democratización del orden público para desarticular la corrupción, ante es necesario preguntarse: ¿Puede la democracia puede considerarse como un mecanismo de orden social? Y más aún ¿Es la solución al problema de la corrupción?

En el texto *La democracia contra la corrupción* (2005), Warren señala que la democracia moderna proporciona mecanismos que pueden ayudar a combatir la corrupción, además de las ya típicas propuestas de vigilancia, supervisión y participación ciudadana en el combate a la corrupción, se han empezado a revalorar mecanismos típicos de la democracia como “la separación de poderes, la independencia de jueces y juzgados, elecciones libres y transparentes y medios de difusión independientes” (Warren, 2005: 109).

Para Warren hay una nítida afinidad entre el nivel de desarrollo de una democracia y el descenso de la corrupción, a pesar de que en ocasiones algunos mecanismos democráticos potencian el desarrollo de prácticas corruptas,³⁵ es claro que el combate a la corrupción se traduce en el fortalecimiento de la democracia (Warren, 2005: 113).

Para el autor, la definición de corrupción como utilización de un cargo público en beneficio propio resulta demasiado estrecha en tanto que se restringe al aspecto únicamente administrativo del problema y deja de lado el aspecto político de la corrupción (Warren, 2005: 112).

Por su parte el concepto de corrupción política coloca el acento en la destrucción de los mecanismos y valores de la democracia como tal. Pues, si la máxima de la democracia es la inclusión de los ciudadanos en las acciones y decisiones colectivas,³⁶ la corrupción política es la exclusión injustificada de ese ámbito y en cierta manera en la forma que ha adquirido la democracia mexicana.

³⁵ Por ejemplo, cuando la participación en el gobierno se utiliza como medio para lograr beneficios privados (Warren, 2005: 110).

³⁶ Sobre la democracia, Warren señala que: “la norma definitoria de la democracia es una norma procesal de segundo orden: un sistema político debe maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo. En la tradición de la democracia liberal esta regla de segundo orden está basada en otra norma ética de primer orden: aquella que establece que los individuos que constituyen ‘el pueblo’ poseen el mismo valor moral, de tal manera que cada uno tiene el derecho de participar en el autogobierno colectivo y beneficiarse de sus resultados. De ello se desprende la norma de igualdad política: *cualquier individuo potencialmente afectado por una decisión debe tener la misma posibilidad de influencia de esa decisión*. El corolario es otra norma más: *las acciones colectivas deben reflejar los propósitos decididos a través de procesos inclusivos*. En resumen, la norma básica de la democracia es *la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas* (Habermas, 1996; Marion, 2000)”.

La corrupción política en una democracia entonces, es una forma de *exclusión injustificada* –o privación de poder (*disempowerment*) señalada por la duplicidad normativa por parte del corrupto. Corrupción, por lo tanto, es un tipo específico de privación al que me referiré como “exclusión doble” (*duplicitous exclusion*).

Puesto en términos ligeramente distintos, además de los daños sustantivos que se asocian frecuentemente con la corrupción en las democracias –ineficiencia, desvío de fondos públicos, asignaciones desiguales de derechos, etc. – podemos afirmar que la corrupción daña directamente a los procesos democráticos (Warren, 2005: 115).

De aquí que el fortalecimiento de instituciones que aumenten el poder del individuo en el marco de la máxima de la democracia, permita reducir la corrupción (Warren, 2005: 116). Tal es el papel de los programas de vigilancia, libre acceso a la información pública y supervisión ciudadana, pues apremian a que los funcionarios ejerzan cabalmente su función y posibilitan el desarrollo de “confianza pública”: la confianza de funcionarios ejercerá conforme al interés público (Warren, 2005: 123-124). En este sentido los ciudadanos se encuentran incluidos (Warren, 2005: 126).

Por otro lado, y en la misma tónica que Warren, Pallín Martín señala que las reglas de una buena administración son la base ideal que permite eliminar la corrupción, es decir, con buenas prácticas cotidianas en la administración es posible mitigar la corrupción, dichas reglas son las siguientes:

- a) Fidelidad o lealtad del funcionario al público
- b) Prestigio o distinción de la administración
- c) Servicio a los ciudadanos
- d) Ejercicio correcto de la función pública (Jiménez, 2006: 52).

Si bien estos preceptos pueden ser distinguidos como expectativas cognitivas que todo funcionario podría adoptar, el simple ejercicio de la función pública realizado a través de las atribuciones propias de cada cargo debería ser suficiente para evitar actos corruptos, sin embargo, resulta que ni lo uno ni lo otro es garantía, por ello, el problema de la corrupción no puede ser resuelto renovando las prácticas cotidianas sustentadas en elementos intrapsíquicos.

3. Sistemas de conciencia código legal y poder

Desde el sistema del derecho, la legalidad es la semántica surgida de la distinción binaria legal/no legal, asimismo se ubica a esta distinción como el código que permite la clausura autopoiética del derecho, ya en lo legal, ésta debe entenderse como todo aquello que haga referencia al interior del código, es así que la corrupción al hacer un uso discrecional de la ley puede ser considerada como no legal.

Según Jiménez, “en el contexto del derecho penal se engloba la corrupción como aquellas conductas de los servidores de la función pública que se aprovechan de su situación de privilegio para obtener beneficios o lucros personales” (Jiménez, 2006: 48), en casos como este, la legalidad figura como una expectativa cognitiva susceptible de ser rechazada, la pregunta que surge ante esto tiene que ver con ¿cuáles son los mecanismos psíquicos que posibilitan la aceptación de la norma?

Esta respuesta puede ser dada por la explicación consistente en conocer cómo son los procesos de institucionalización o de interiorización de las formas por parte de la psique. De acuerdo con Castoriadis las “instituciones son ‘formas’ que sirven y expresan un ‘contenido’” (Castoriadis, 1983: 215). Son formas de actuar, sentir y organizar al interior del sistema psíquico el mundo.

A estas formas de organizar el mundo puede denominárseles como procesos de institucionalización o bien socialización, es el proceso mediante el cual “la psique es llevada a remplazar sus objetos propios o privados, incluida su propia imagen, por objetos que existen y valen, para hacer de ellos ‘causas’, ‘medios’, o ‘soportes’ de placer para la psique” (Castoriadis, 1998: 320). A través de estos procesos, la psique sustituye su propia clausura operacional y adopta formas exteriores (aunque sólo de manera interior).

De cierta manera, la legalidad como mecanismo que motiva es una forma susceptible de ser aprendida por la psique, lo cual no quiere decir que en la colectividad o en la función pública se tome como una expectativa cognitiva, en este sentido la legalidad es mero formalismo. Históricamente en el caso de México, la toma de decisiones no ha sido en función del código de legalidad y muestra de ello radica en conocer ¿Cuántos presidentes de la república han llegado al cargo a partir del total cumplimiento de la norma? Esta pregunta se traduce en una provocación que llevará al lector a suponer a la corrupción como una estructura cuya dimensión va más allá de lo negativo. La corrupción se constituye como un Script presente

en organizaciones, interacciones de la vida cotidiana en el caso de estos dos sistemas se involucra a agentes del estado, a ciudadanos a estructuras históricas y a marcos legales atravesados por decisiones vinculantes cuya referencia es la confianza que genera la corrupción como una comunicación que satisface expectativas temporales y cuya tendencia es la conservación de las mismas a futuro.

CAPÍTULO III

PERCECIÓN DEL SCRIPT CULTURAL DE LA CORRUPCIÓN

En el capítulo anterior, abordamos el tema de la corrupción a partir de describir la dimensión semántica de ésta, es decir, hemos puesto énfasis en cómo esta se ha analizado desde distintas observaciones. Por consiguiente, en este capítulo analizaremos cómo la corrupción en tanto *Script Cultural* se estabiliza como una estructura disponible al interior de los sistemas sociales, particularmente, el sistema del derecho a través de las tematizaciones en el código legal /no legal y el programa condicional definido como Sistema Nacional Anticorrupción.

Posteriormente, analizaremos cómo este *Script* se tematiza y operativiza en las interacciones y percepciones, para ello, utilizaremos los resultados de algunas encuestas de percepción en las que se hace énfasis cómo y en qué percibe el ciudadano la corrupción. Nosotros puntualizamos que la percepción, (o más bien comunicación) es parte de una unidad de análisis en sí misma, en tanto tiene que ver con el cómo una cierta selección de personas, cuyas observaciones son generalizables, están percibiendo un problema en específico, en este caso, un *Script cultural* de dimisión mayor que hace eco en la sociedad.

1. Percepción internacional sobre la corrupción

En esta sección se hará una descripción sobre cómo se entiende la corrupción desde un organismo internacional como lo es Transparencia Internacional, esto, bajo la premisa de que los sistemas sociales y la sociedad pueden caracterizarse desde la TGSS como el conjunto de todas las comunicaciones. Por ello, analizar cómo se entiende un problema desde una óptica que va más allá del ámbito local o territorial significa asumir y presuponer que la política anticorrupción de México está enmarcada en la coevolución misma de la sociedad: una sociedad que evoluciona junto con las personas (sistemas psíquicos), los Estados nación, las organizaciones y las políticas que orientan a las mismas.³⁷

Analizar la semántica de la corrupción desde una *organización* —en el sentido de sistemas organizacionales— implica reconocer que la corrupción trata de operar de manera coordinada y en simultaneidad con las organizaciones al interior del Estado mexicano. Cabe destacar que el Estado mexicano ha orientado sus programas condicionales en función de temáticas que han surgido en el marco internacional. En este sentido, el Estado mexicano ha tematizado el problema de la corrupción en concordancia a lo que *Transparency International* (TI) concibe como la lucha anticorrupción.

Para TI, uno de los objetivos (...) es el desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la *conciencia global*. A nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas (Transparencia Internacional, 2017).³⁸

Por ello, TI propone ciertos valores que son tematizados a través de leyes generales en los países receptores. Si bien y de acuerdo con el capítulo II de este trabajo la corrupción puede ser definida e implementada en políticas en función de generalidades, las condiciones particulares de cada espacio territorial y de interacción van a definir el éxito o fracaso de dichas políticas.

³⁷ Siguiendo a Luhmann en *Causalidad en el Sur* (2009), nos referimos a que formalizar los compromisos internacionales tematizados al interior del sistema de la política y el sistema del derecho sean unidireccionales o causales (Luhmann, 2009: 3-29).

³⁸ Véase <https://www.ti.org.mx/transparencia-internacional/>

Por ello, la aplicación práctica, a través de crear conciencia entre la población sobre los daños ocasionados por los sobornos y la corrupción, debe ser acompañado de acuerdo con Transparencia Internacional, de la implementación de métodos constructivos para reformar los sistemas legales y políticos nacionales, a través de la construcción de coaliciones.

Por lo anterior, desde el mismo sistema del derecho se han tematizado leyes, reglas y normas, también se han introducido *nuevas políticas con el fin de impedir prácticas corruptas*. Estas políticas están orientadas en dos sentidos: el primero, el sentido económico, es decir, sobre los costos económicos y administrativos de la corrupción; el segundo en el sentido valorativo, es decir, aquel sentido que apela a considerar a la corrupción como un mal dañino en la sociedad.

Para Transparencia Internacional, “aunque el conocimiento acerca de la corrupción y sus efectos corrosivos es mayor hoy en día que hace una década, en muchos países todavía existe una gran necesidad de generar conciencia dentro de la población acerca de la magnitud del problema y de la necesidad de tomar medidas” (Transparencia Internacional, 2017).

Desde nuestro marco teórico, podemos decir que, pese a que el código del sistema del derecho distingue entre lo legal y lo no legal, desde estos mecanismos internacionales se le asigna el sentido anómico y *corrosivo* de la corrupción, es decir, se observa a la corrupción desde el ámbito valorativo.

Como se ha señalado, si bien la corrupción es un problema real en cuanto a los costos económicos y administrativos que esta tiene, es paralelamente un *Script* que genera confianza y en cierta medida un orden social, ya que cuando las interacciones ocurren en función de expectativas de confianza cuyo origen es la corrupción, la posibilidad de confiar más en la expectativa normativa que en la expectativa fundada en la corrupción se presenta cada vez más lejana.

Si bien, TI tiene conocimiento de lo anterior y no se muestra ingenua ante tal hecho, el diseño del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) evalúa únicamente los actos de corrupción (interacciones orientadas por el soborno) que se dan entre servidores públicos y ciudadanos, así como los costos económicos que tiene la corrupción en los ingresos de los ciudadanos.³⁹

³⁹ Sobre esto, cabe señalar que este índice hace una evaluación cada tres años, esta evaluación para el caso de México va del año 2001 al año 2010. véase <https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>

Esto se enfrenta a un problema ya que al conducir la corrupción a partir de dos actores es limitado en tanto dicho *Índice* desconoce que la corrupción como un *Script Cultural* está fundado en estructuras de confianza cuyo trasfondo real va a lo histórico, a la manera más eficiente de resolver un conflicto y estabilizar una relación, así como a la posibilidad de reutilización de dicho *Script* en interacciones futuras, cuya reutilización no trae consecuencias legales (por lo menos en la mayoría de los casos de corrupción que se da en México, como bien se muestra en algunos *Índices* que analizaremos más adelante).

Por otro lado, y de manera atinada, TI pone a disposición de las ONGs y de las organizaciones del Estado mexicano una *Tools Box* que a su vez pone al alcance de la iniciativa ciudadana la posibilidad de controlar la corrupción a través de la *supervisión y vigilancia de los programas sociales*.⁴⁰ El diseño de esta herramienta responde a “el riesgo de uso político de los fondos destinados a la política” (Transparencia Internacional, 2003: V-80).

Es decir, “los actos de corrupción en estos programas, en los que participan tanto beneficiarios como servidores públicos, OSC y proveedores, van desde la alternación de los padrones de beneficiarios hasta el incumplimiento en la entrega de recursos, subsidios y obras dirigidos a las comunidades y grupos de alta marginación del país” (Transparencia Internacional, 2017: V-81). De acuerdo con este manual. “La principal recomendación consiste en mejorar el formato de revisión y validación por parte de las unidades administrativas e instancias de gobierno” así como la traducción y puesta a disposición de la misma a las OSCs.

Es importante señalar que la implementación de dichas herramientas depende casi en su totalidad de las instituciones de gobierno, en este caso, TI asume que dichas instituciones se conducen a partir de normativas y visiones institucionales éticas. No obstante que en la dimensión del sentido y de la materialidad dichas instituciones funcionan a partir de la omisión de la norma.

⁴⁰ En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. En el segundo caso, se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales a través del Manual. (Transparencia Internacional, 2003).

Por consiguiente, se confía en que la presentación de informes está apegada a la expectativa normativa, esta confianza institucional deja de lado el uso discrecional de la información y que dicha información presentada es una observación que en tanto *forma* es siempre una decisión altamente selectiva en el que la rendición de cuentas no reconoce el otro lado de la forma, es decir, lo que intencionalmente no se quiere decir.

En el caso específico de esta herramienta, la responsabilidad de la implementación cae en dos actores: sociedad civil y organizaciones del Estado a través de la SEDESOL, no obstante que desde el año 2001 cuando se comenzó a implementar y hasta la actualidad, los agentes encargados de dicha Secretaría han hecho uso de forma discrecional de los recursos públicos. El caso más reciente es Rosario Robles a partir de la Cruzada Nacional contra el hambre. En el tema de esta índole queda en evidencia una vez más pese a la implementación de mecanismos a cargo de la sociedad civil el Script corrupción pesa más que la expectativa normativa.⁴¹

Lo destacable de este caso, es que, de acuerdo a esta caja de herramientas, asociaciones como mexicanos contra la Corrupción e Impunidad asumen el compromiso de figurar como órganos de control ajenos al Estado que vigilan cómo se administran los recursos públicos, independientemente de eso, las organizaciones del sistema del derecho y del sistema de la política deciden si dichas observaciones de la Sociedad Civil son o no delitos sancionados y en el caso más deseable estos investigan y sancionan.

Lo anterior significa que la corrupción es una comunicación cuya capacidad de irritación de en estos sistemas es limitada (por lo menos al interior de los mismos) y en este sentido, es más bien un *Script Cultural*, que, dicho sea de paso, desde la visión internacional es un problema que escandaliza, pero sobre el cual poco se puede hacer, sobre todo teniendo en cuenta la compleja red de corrupción que atraviesa en tanto comunicación los sistemas sociales. En este sentido, para estos sistemas el script de la corrupción funciona de forma cotidiana y se convierte en problema mientras se observa como tal.

⁴¹ En este caso, la Auditoría Superior de la Federación señaló irregularidades en la entrega de despensas, cuestión que encubre el desvío de recursos públicos, un acto que claramente está enmarcado como corrupción. Por otro lado, y desde la Sociedad Civil, Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI), señalaron y evidenciaron dicha irregularidad. Sobre esto, véase <http://www.siempre.mx/2017/09/sedesol-desvio-mas-de-2-mmdp-durante-administracion-de-rosario-robles/>

Por ello, año con año desde 2003 al 2017, Transparencia Internacional ha ajustado la semántica de la corrupción con una visión más holística del concepto. Ejemplo de ello es el Índice de Percepción de la Corrupción, que para el año 2016 tiene en cuenta variables que van más allá de ciudadanos y funcionarios públicos; ahora toman en cuenta también a empresas y conciben a la corrupción como una red que involucra a estos tres actores. De acuerdo con TI: *corrupción e impunidad deben ser excepción y no regla* en la interrelación entre estos. Precisamente para tratar de sancionar e investigar los hechos de corrupción entre estos actores Transparencia Internacional propone la creación de una Fiscalía autónoma que no obedezca a intereses del grupo político en el poder.

1.1 Observación de la corrupción a través de Transparencia Internacional

Entre las recomendaciones emitidas por TI en 2017 al Estado mexicano y obedeciendo a esta visión holística de la corrupción se pone énfasis en la necesidad de consolidar mecanismos institucionales autónomos e independientes que funjan como mecanismos ajenos a las directivas de la política interna y de la política externa. El caso de la Fiscalía General de la República es el claro ejemplo de ello.

De acuerdo con Transparencia Internacional México “debe comenzar la transición de la Procuraduría General de la República hacia una Fiscalía General, asegurando una discusión técnica y abierta, así como apertura en el proceso de designación de su titular” (Transparencia Internacional, 2017). Lo cual desde la discusión legislativa sobre el tema ha sido tematizado como una necesidad y se ha tomado en serio que la designación del fiscal no esté dirigida desde alguna institución del Estado, en este caso Presidencia. No obstante esta decisión, lo relevante es que dicha designación a futuro será una designación interna, lo cual representa en sí mismo una contradicción en la búsqueda ilusoria de autonomía.⁴²

En otro tópico, Transparencia Internacional recomienda que “el Congreso, y en particular los Congresos Locales, deben cumplir su función constitucional de ser un contrapeso a los poderes ejecutivos y cumplir cabalmente con su función de vigilancia de las decisiones y el ejercicio de los recursos a nivel local” (Transparencia Internacional, 2017).

⁴² El mismo sistema de la política toma decisiones hacia el interior del mismo, lo cual implica que dicha designación de fiscal es siempre una decisión interna. Sobre esto véase *La política como sistema* (Luhmann, 2009: 147-152).

Sobre lo anterior, la labor de vigilancia se visualiza como un contrapeso, ya no solo de la Sociedad Civil, sino también desde instituciones autónomas aprovechando el mismo sistema de contrapesos reales y no solamente formales del Estado.⁴³

En el mismo sentido y en el contexto económico del país, “además de las medidas de austeridad anunciadas, deben incorporarse instrumentos adicionales que fortalezcan la apertura gubernamental, la integridad y la apropiada fiscalización del gasto público” (Transparencia Internacional, 2017).

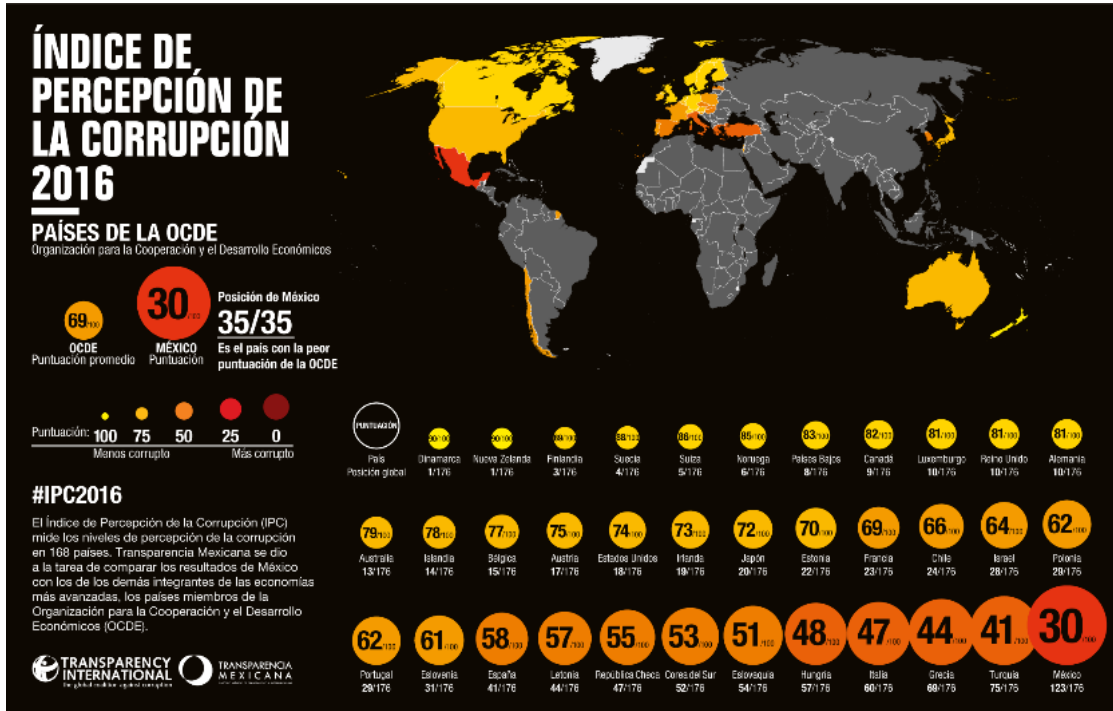
Pese a lo anterior, la imposibilidad institucional real de asumir estos compromisos se pone en evidencia y muestra de ello es que, en 2016, México obtiene una calificación de 30 puntos, lo que lo ubica en la posición 123 de 176 países. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *México es el país peor evaluado*. De acuerdo con TI, la falta de contrapesos reales entre poderes, el número y la gravedad de los casos de corrupción expuestos a la opinión pública y los niveles de impunidad, fueron determinantes en esta nueva evaluación del país.

En este sentido y desde la TGSS podemos señalar que debido a la diferenciación funcional entre los sistemas sociales la tematización de una semántica no necesariamente significa la puesta en operatividad de la misma en el sentido esperado, si bien dicha tematización es en sí misma una operación a interior de los sistemas, basta señalar que dicha tematización no se corresponde con la expectativa normativa, es decir, con la capacidad del sistema de orientarse a partir de la norma, en lugar de ello se corresponde más bien con una estructura de confianza como la corrupción, expectativa cuasi natural en las relaciones entre ciudadanos, gobierno, empresarios y la interacción entre estos.

Para TI la posición de México en este índice es preocupante, no solo porque descendió cinco lugares frente al resultado de 2015 sino porque ese descenso es contradictorio frente a la implementación de mecanismos institucionales como el Sistema Nacional Anticorrupción; con esto se pone en evidencia que la corrupción atraviesa estas redes de actores corruptos y se constituye como una estructura de confianza mayor que la que se supone debe primar en todo estado de derecho.

⁴³ Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción: 19 de las 32 entidades federativas del país aún no lo han hecho. En el ámbito federal las reformas en materia de adquisiciones y obra pública deben ser una prioridad (Transparencia Internacional, 2017).

La siguiente tabla muestra la posición de México en el Índice de Percepción de la Corrupción, ésta evalúa a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En el siguiente cuadro, se muestra que México es el país con la puntuación más baja, es decir, un país altamente corrupto.⁴⁴



Fuente: Transparencia Internacional

2. Semántica de la corrupción en el Sistema Nacional Anticorrupción

En esta sección se analizarán algunas recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales en materia de combate a la corrupción. Con ello nos referimos a las recomendaciones concretizadas en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual al interior del sistema del derecho en México se halla tematizado en la *Ley General Anticorrupción*. Este sistema⁴⁵ consiste en una serie de mecanismos organizacionales cuyo fin es erradicar o disminuir la corrupción en las organizaciones del Estado mexicano.

⁴⁴ Vía Transparencia Internacional

⁴⁵ Puntualizamos que el Sistema Nacional Anticorrupción es un sistema desde la semántica del derecho, pero no es un sistema social (en el sentido de la TGSS), por consiguiente, tampoco funcional, de conciencia, de interacciones u organizacional.

EL SNA se ha consolidado y tematizado como una *Ley* en el sistema del derecho en México. Como ya se ha señalado, al interior del sistema del derecho se tematizan las propuestas de ley generadas desde el sistema de la política, esto no representa una intervención directa de un sistema sobre otro, sino más bien obedece a los mecanismos de irritación y apertura cognitiva de los mismos sistemas. Asimismo, la tematización de recomendaciones emitidas por Organizaciones de la Sociedad Civil se traduce desde el sistema del derecho como una formalización de comunicaciones cuya puesta en operatividad depende de las estructuras disponibles en el mismo sistema del derecho, esto a su vez, responde a la evolución misma de la sociedad (Luhmann, 2007).

Por lo tanto, la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* es una respuesta a estas irritaciones externas al sistema del derecho, paralelamente es una consecuencia contingente de la coevolución misma del sistema de la política y el sistema del derecho, a continuación, describiremos algunos de los objetivos de esta Ley al interior del sistema del derecho en México.

De acuerdo al Artículo 2, son objetivos prioritarios “la generación de mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; así como establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas”. En este sentido, observamos que para esta Ley se requiere la cooperación coordinada entre los estados y la federación para la implementación eficaz de las políticas anticorrupción.

La manera en la que se plantea homologar dicha cooperación es a través de la implementación de obligaciones éticas de los servidores públicos, no obstante, no se reconoce que la ética es una semántica ajena a la interacción entre servidores públicos y ciudadanos, tampoco se reconoce la parte contingente de valores como la *integridad* y el *comportamiento ético*. En este sentido, mecanismos normados como la rendición de cuentas y la transparencia se consolidan como dos propósitos realmente factibles de aplicar, siempre y cuando la persecución de ciertos fines no esté dirigida por medios ajenos a las orientaciones normativas de los servidores públicos.

A lo largo de las fracciones que componen el artículo 2 de esta Ley General se hace énfasis en la necesidad de una ética del servicio público, no obstante, se olvida que la dimensión

ética y moral están siempre fuera del mismo sistema del derecho, cuestión que conduce inmediatamente a la libre interpretación ‘ética’ de cada servidor público.

Como se ha ya señalado, cabe destacar que el sistema si contempla medidas normadas para su operatividad, dichas medidas están encaminadas a una fiscalización transparente de los recursos públicos, cuestión que se complementa con leyes como la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Si bien en estos casos la semántica es clara y no deja espacio a elecciones que dependen de subsistemas como la moral o la ética o incluso la personalidad, la posibilidad de que dichas semánticas tengan consecuencias al interior del sistema de la política es otra parte que depende de la autonomía decisional de cada sistema.

2.1 Acoplamiento y diferenciación del subsistema de la moral y el SNA

Como bien se ha indicado con anterioridad, la tematización al interior del código del sistema del derecho de principios éticos anclados la Moral produce ambigüedad y recurre a la autonomía decisional de los sistemas de conciencia, cuestión que conduce ineludiblemente a actos de corrupción. Si bien los códigos éticos pueden figurar como una orientación de sentido común en el servicio público, nada obliga a los servidores públicos a seguirlos, sobre todo cuando la Ley es poco clara al respecto.

En el Artículo 5, Capítulo II de dicha Ley se establecen una serie de principios rectores fundados en: “legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.” Al evaluar dichos principios desde la Teoría General de los Sistemas Sociales, encontramos que no todos pueden ser referidos a los sistemas funcionales del derecho o la política, sobre todo, porque son principios anclados al subsistema de la Moral y son principios ajenos a la forma legal/no legal.

Por ello, la definición de dichos principios a nivel de las organizaciones se vuelve ambigua: más adelante, la misma Ley atribuye como responsabilidad de los entes públicos el *crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público*. Ante esto, queda preguntarnos si en toda organización del Estado mexicano, existen condiciones estructurales fundadas en la ética que permitan definir con claridad dichos principios rectores.

Como ya se señaló en el Capítulo I, desde la diferenciación funcional de los sistemas sociales, queda claro que las únicas definiciones libres de interpretación que a su vez permiten generar protocolos conductuales son aquellas definidas en la normativa, cuya funcionalidad deja poco espacio a la interpretación. Sin embargo, es importante señalar que, pese a la existencia de protocolos claros y precisos, siempre existe la posibilidad de elección entre una forma y otra.

Como hemos indicado, la atribución de un sentido ético a la norma presupone una interpretación por parte de quienes entienden esa comunicación, de tal manera, que ello involucra que el acoplamiento laxo de elementos comunicativos tenga una mayor probabilidad, con esto no se quiere decir que el servidor público o ciudadano justifique su actuar corrupto con un problema de interpretación de la semántica, pero por lo menos a nivel de sistema del derecho, deja huecos que por definición no deberían estar.

Esta misma situación se presenta en los códigos de ética de los servidores públicos, en los cuales es plausible observar la contingencia de los conceptos. En el siguiente cuadro, observamos una tabla que compara los valores contenidos en el código de Ética de 2002 y 2015. Si bien en ambos casos se comparten valores como el de la honradez, el bien común, la justicia, la integridad y el respeto, valores como ya se ha señalado, cuya interpretación es laxa en todo sentido, también se incorporan otros cuyo margen de interpretación es muy limitado, entre estos se encuentran: rendición de cuentas y transparencia.

Por otro lado, uno de los cambios sustanciales en dicho esquema es el concepto de justicia, cuyo anclaje es más cercano al subsistema de la moral. Para 2015 dicho concepto se sustituye por el de legalidad, cuya referencia se encauza a la distinción legal/no legal, si bien la definición de legalidad es amplia, ésta se encuentra delimitada por el mismo código del sistema funcional del derecho y no por otros subsistemas.

La importancia del análisis de estos principios está en el hecho de que la corrupción como *script cultural* es un concepto que toma distancia de la moral y de la ética, y un *Script* que, si bien en materia administrativa resulta un problema, ya en el sentido de las redes de corrupción se presenta como un medio disponible para hacer uso discrecional de los recursos, para evadir una responsabilidad o bien, como un mecanismo de inclusión.

Claro que lo anterior observado desde la ética, representa una desviación, sin embargo, desde el derecho son más bien tipificaciones no legales, pero desde el *Script* corrupción son formas posibles que no se relacionan con dichos principios, por lo menos aquellos que están contenidos en el subsistema de la moral.⁴⁶

Cuadro 17. Comparativo de valores contenidos en el Código de Ética 2002 y en el Código de Ética 2015.

	Código de Ética 2002	Valores en Común	Código de Ética 2015
Principios Constitucionales	Justicia		Legalidad
	Honradez	Honradez	Honradez
	Generosidad		Lealtad
	Imparcialidad	Imparcialidad	Imparcialidad
			Eficiencia
	Bien Común	Bien Común	Interés Público
Valores			Respeto
	Respeto	Respeto	Respeto a los Derechos Humanos
	Igualdad	Igualdad	Igualdad y no discriminación
			Equidad de Género
	Entorno Cultural y Ecológico	Entorno Cultural y Ecológico	Entorno Cultural y Ecológico
	Integridad	Integridad	Integridad
			Cooperación
	Liderazgo	Liderazgo	Liderazgo
	Transparencia	Transparencia	Transparencia
	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas

Fuente: Tapia, Verónica (2015). Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate de la corrupción administrativa, UNAM, Ciudad de México.

Los sistemas involucrados en el SNA, tienden como en el caso del sistema funcional del derecho y el sistema de la política a orientar sus decisiones en función de códigos. Podría señalarse que el sistema de la política incorpora en sus programas condicionales medidas de contrapesos para regular su código Gobierno/Oposición, en esta tónica, la incorporación en el SNA del comité ciudadano en la lógica de los contrapesos resulta la formalización de una expectativa ya tematizada al interior del sistema de la política desde el año 2000.

⁴⁶ En el cuadro comparativo de valores podemos observar la variación de 2002 con respecto al año 2005. Véase, Tapia, Verónica. *Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate de la corrupción administrativa* (Tapia, 2015: 97).

Por lo cual, la Ley incorpora al Comité de Participación Ciudadana como un mecanismo adicional de vigilancia anticorrupción. Los ejes éticos que dirigen dicho comité están orientados en el mismo sentido que en el caso de los servidores públicos. En conjunto, ambos esquemas de interacción tienen como uno de sus enfoques primarios, el fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien la *Ley General del Sistema Anticorrupción* como se ha visto, mantiene ciertos conceptos cuya claridad es susceptible de ser interpretada, la idea general de esta Ley se concentra a nivel de las organizaciones del Estado y va encaminada a disminuir o erradicar los costos económicos de la corrupción en dichas organizaciones, lo cual no necesariamente quiere decir que sea una Ley de carácter omniabarcador, pero en términos administrativos representa un avance formal en materia anticorrupción.

Por otro lado, las mismas ONGs reconocen las carencias operativas de dicho sistema, Eduardo Bohórquez a través de transparencia mexicana señala que “un sistema anticorrupción es el último recurso de una democracia amenazada, y la nuestra lo está” (Bohórquez, 2018). En ese sentido y como se verá más adelante, un SNA es insuficiente y es signo de una crisis en la materia, sobre todo, considerando que la corrupción no solo se reduce a actos aislados, sino que como coinciden Mijangos y Cárdenas (2006) es una red compleja.

Desde la TGSS, dicha red se traduce como una comunicación que permite la exclusión o la inclusión de quien intenta acceder a ella a ciertos círculos de interacciones en donde la corrupción está considerada como algo normal incluso como un requisito de inclusión. A ello, se le suma la brecha o distancia que hay entre el sistema del derecho, los sistemas de interacciones y la dimensión material de la sociedad, es decir, la distancia que hay entre la formalidad y la generación de medios que vinculen a través de leyes secundarias a la *Ley General* y los órganos ciudadanos y de gobierno que implementarán dicha Ley o en otras palabras: legalidad y realidad.⁴⁷

⁴⁷ Sobre esto, México Evalúa hace énfasis en los 5 riesgos del sistema Nacional Anticorrupción, destacamos el tercero ya que entre sí ideal se plantea, *reducir la brecha entre la legislación y su implementación exitosa*. En el diagnóstico realizado por México Evalúa sobre el sistema anticorrupción vigente se hizo evidente la distancia que existe entre la creación de leyes para controlar la gestión pública y la aplicación exitosa de las mismas. Hoy, el Legislativo atraviesa por un proceso de aprobación de reformas legales en materia de transparencia, rendición de cuentas y control gubernamental, así como la discusión de la propuesta de agencia anticorrupción. El riesgo de seguir ampliado la brecha entre leyes, su aplicación y la falta de resultados se incrementa en la medida en que no se prevea la generación de leyes secundarias para implementar de forma exitosa los nuevos cambios legales. También, es necesario que toda la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas ya existente, más los cambios aprobadas al sistema de contabilidad gubernamental o en discusión (IFAI) se conciben con una visión integral y complementaria. Dichas reformas apuntan a un objetivo

De acuerdo con Bohórquez, “el SNA todavía no es capaz de dismantelar las redes de corrupción que se enquistaron en el Estado mexicano, y mucho menos lo es para restaurar la confianza pública. A pesar de ello, y sin lugar a dudas, el SNA, y sobre todo su Comité de Participación Ciudadana, presidido en su primer año por Jacqueline Peschard, empieza a evidenciar cuáles piezas de la fiscalización y el control del gasto público son mera simulación y por qué buena parte de las inversiones en esta materia no han dado resultado” (Bohórquez, 2017). Estos intentos representan en términos operativos la etapa germinal del SNA, lo cual no necesariamente se traduce en el cambio de estructuras entre los sistemas que permitan un gradual abandono del esquematismo de la corrupción.⁴⁸

Como se ha señalado, los intentos se dan en materia administrativa, cuestión que gradualmente puede surtir efecto y dicho efecto puede ser medible, pero a nivel de un *Script cultural* esto puede ser una ilusión.

3. Percepción o comunicación ciudadana sobre la corrupción

Ya con anterioridad se ha analizado la distinción entre *comunicación* y *percepción*, basta señalar, que la percepción es un evento que ocurre al interior del sistema psíquico (Luhmann 2007), por otro lado, la comunicación es un conjunto de eventos que ocurren fuera de la conciencia, es decir, cuando alguna percepción se da a conocer hablamos de comunicación. Ya en este sentido, podemos suponer que la comunicación de percepciones es un evento ocurrido en los sistemas sociales y no solo en el sistema de conciencia.

La importancia de observar el *qué* y el *cómo* observan los ciudadanos la corrupción, resulta interesante, sobre todo porque es desde la ciudadanía y sus interacciones con el resto de la sociedad en donde el *script cultural* de la corrupción tiene mayor incidencia, ya que de acuerdo a los resultados que analizaremos, la corrupción es una estructura que emerge en la vida cotidiana de ciertos grupos de personas, también condiciona, tiene la capacidad de incluir pero también de excluir.

común: controlar la gestión pública y optimizar el uso de recursos públicos en *¿Cómo controlar la corrupción en México?* Véase <http://mexicoevalua.org/2012/11/01/como-controlar-la-corrupcion-en-mexico/>

⁴⁸ Sobre esto véase *Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0* (2017). En <http://www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0#.WIO7X95QoMN.twitter>

Entonces ¿Cómo es posible observar esta inclusión/exclusión y condicionamiento? Un medio mediante el cual es posible observar esto son las encuestas de percepción ya que están basadas en la opinión de los encuestados. Dicho esto, tenemos por objetivo analizar en este capítulo informaciones que permitan conocer qué opinan o cómo ‘ven’ los ciudadanos la corrupción. Para el caso de México, resulta de suma importancia sistematizar parte de las observaciones de los ciudadanos sobre un tema como la corrupción.

Como se ha sostenido, la corrupción puede caracterizarse como un Script Cultural que opera al interior de los diversos sistemas sociales. Es notable observar cómo esos sistemas autoobservan la corrupción, ya no importa si esta es una acción atribuida al observador, sino más bien, cómo esta es comunicada ¿dónde se atribuye? ¿a quiénes? Y ¿En qué consisten dichas comunicaciones o descripciones de estos sistemas?

Para la realización de este objetivo, se analizará parte de la información contenida en el Latinobarómetro 2017 y posteriormente se contrastará con los resultados observados por Casar (2017) en *Anatomía de la Corrupción*, esta última, es un conjunto de observaciones operativas al interior del Sistema Nacional Anticorrupción.

3.1 Confianza en el *Script Corrupción* y confianza en las instituciones públicas

Como se ha indicado una de las características sobresalientes del *Script Corrupción*, radica en la confianza que genera en quienes hacen uso de él: ejemplo de ello, puede ser un soborno para evitar una multa de tránsito, es claro que se confía más en las ganancias inmediatas del soborno que en el asumir la responsabilidad que implica una sanción administrativa. En este sentido se construye y se difunde una narrativa de confianza institucional pero también de no confianza basada en experiencias e informaciones producto de estas. Precisamente, esto conforma el marco de referencia de las encuestas, en este caso particular: sobre encuestas de confianza institucional. De acuerdo con el Latinobarómetro (2017), a la pregunta de: ¿Cuáles son los temas más importantes para que usted confíe en una institución pública?

Los encuestados en el caso de México y por índice de importancia, le otorgan mayor confianza a una institución si esta trata a todos por igual, si esta cumple sus promesas y, por último, si esta es fiscalizada, esta tendencia está mayormente inclinada a los principios valorativos que a los elementos objetivos, se corresponde bien con el *Script cultural* de la corrupción en el cual se presuponen estructuras de peso como las de la personalidad, *la confianza en la palabra, los amiguismos y compadrazgos*.⁴⁹

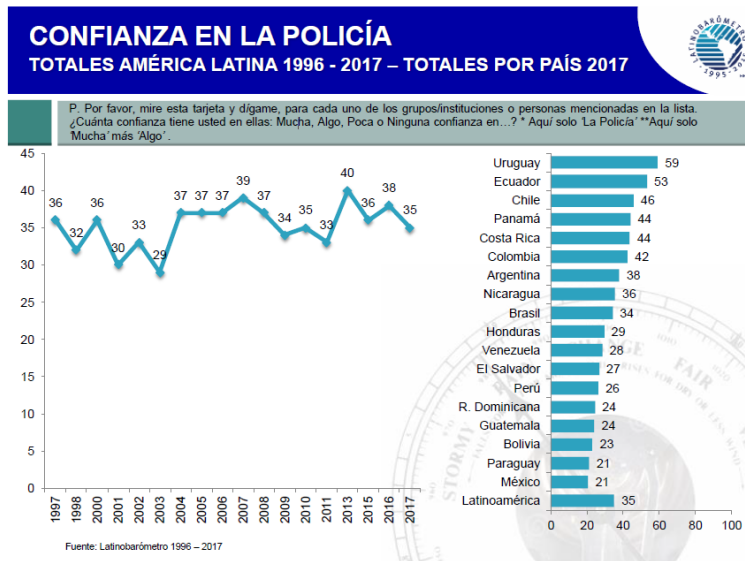
Como se vio al principio de este capítulo, uno de los objetivos del SNA está dirigido al fortalecimiento de órganos de fiscalización desde las organizaciones del Estado, si bien este es un objetivo cuya intención es medianamente realizable, este se encuentra en oposición a estructuras de orden valorativo cuyo peso es mayor, el siguiente cuadro refleja dicha situación ya que la confianza en una institución no depende tanto de la *fiscalización* de la misma, sino más bien, de si esta *cumple sus promesas* o si esta *trata a todos por igual*.



El *Script* corrupción influye de manera transversal sobre las organizaciones del Estado mexicano, en este sentido, no es extraño observar que a mayor confianza en dicho *Script* menor confianza en las organizaciones estatales, tal es el caso de la policía la cual para México se encuentra por debajo de las 22 unidades.

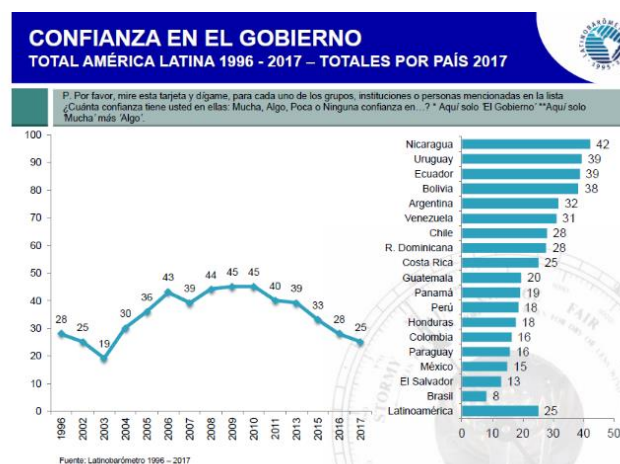
⁴⁹ Precisamente Zamorano, Raúl, en (2017) *Observando el orden social en México. El sistema de la política y el sistema del derecho* identifica cuáles son las estructuras de confianza que construyen el orden social en México (Zamorano, 2017:131).

El presente resultado no es problemático debido a que el *Script corrupción*, funge como una estructura de confianza cuyos rendimientos inmediatos son altos y ‘benéficos’ en las interacciones que se dan entre policías y ciudadanos.

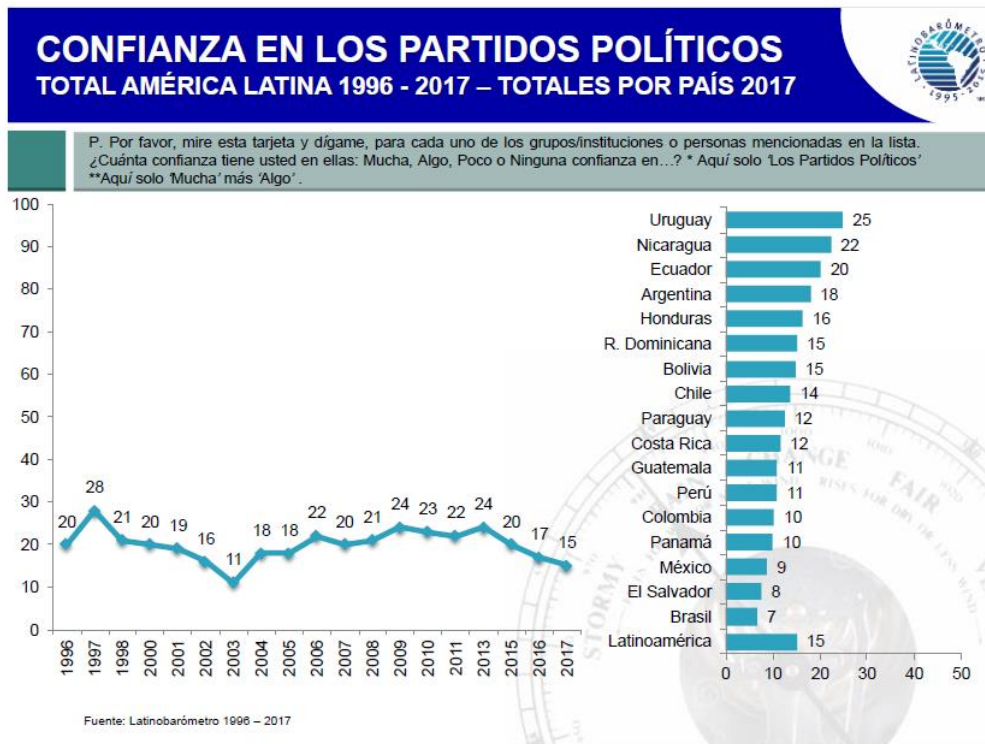


En el caso del gobierno, la fórmula es similar al de los casos anteriores, ya que la operatividad del *Script corrupción* en las interacciones de las altas esferas del gobierno, los empresarios y en especial, el manejo de los recursos públicos es para el caso de México siempre obscuro, y es precisamente esta obscuridad, una condición de posibilidad para que el *Script corrupción* funcione al interior como acción fundada en la discrecionalidad, y al exterior, como la manera más adecuada para autodescribir la organización denominada gobierno.

Ante esto, la confianza de los ciudadanos en el gobierno también se ve mermada, en el caso de México, y de acuerdo al siguiente cuadro, sólo el 40% de los ciudadanos confía en su gobierno.



Y si bien, desde el código del sistema de la política gobierno/oposición, funciona como una forma de regular qué temáticas o políticas sociales pueden orientar las acciones de gobierno, lo cierto es que, un gobierno atravesado por el *Script cultural* de la corrupción es en sí mismo gobierno funcionando con principios no legales que desde el sistema del derecho son sancionados; por su parte, el otro lado del código, es decir, la oposición, está también atravesado por dicho *Script*, y la evidencia de ello subyace en la baja confianza que los ciudadanos tienen en sus partidos políticos, que son organizaciones de oposición al gobierno.⁵⁰

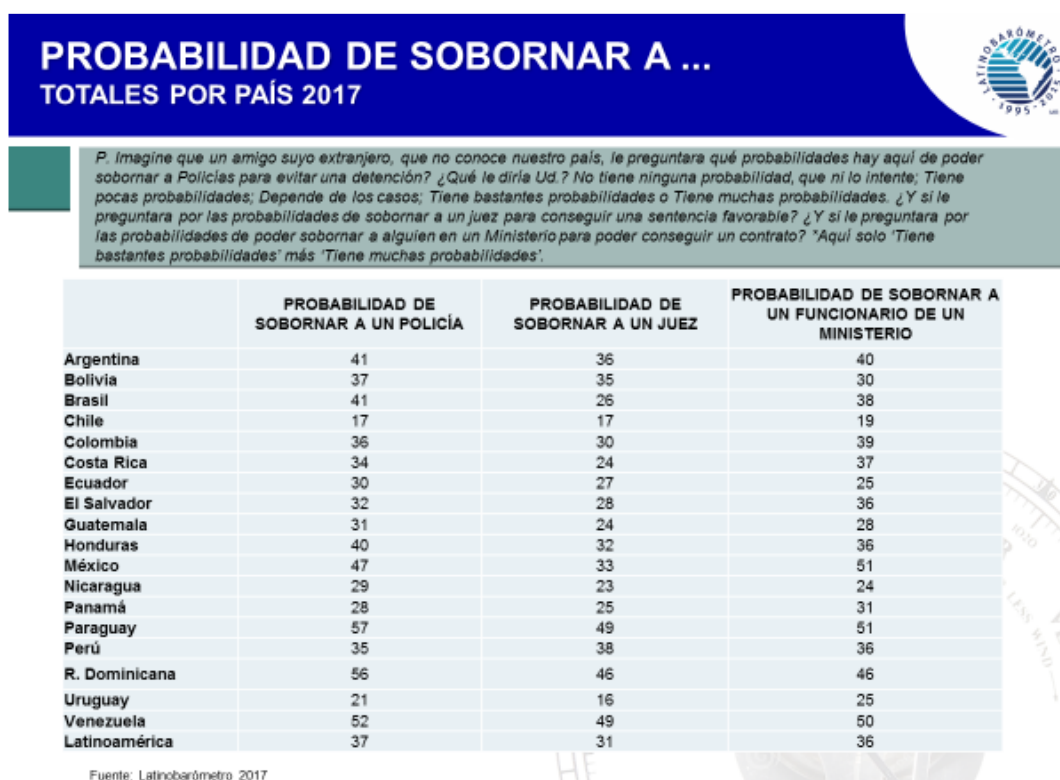


Como se ha señalado, los efectos de la coevolución de la sociedad y de los sistemas sociales conllevan a una tematización no causal de ciertas políticas, de ciertas semanticas y de ciertas descripciones en los diversos programas condicionales. Al interior del sistema del derecho puede observarse en el cómo se crea una Ley para reducir el financiamientos a los partidos políticos.

⁵⁰ La tabla de *confianza en los partidos políticos* publicada por el *Latinobarómetro 2017* pone en evidencia la baja confianza por parte del ciudadano hacia su gobierno, por lo menos de 2013 a 2017 se observa una tendencia a la baja en dicha confianza.

El sistema del derecho, al ser un sistema funcional, está atravesado por dichos efectos, en el caso del *Script cultural* de la corrupción, esta dinámica se presenta hacia dos lados: por un lado la formalización y reforma de leyes y reglamentos que combaten la corrupción, y por el otro lado (y más apegado a las interacciones), el hecho de que al interior de las organizaciones del sistema del derecho existen altas probabilidades de sobornar a un funcionario o agente de esas organizaciones

La siguiente tabla es muestra de ello, ya que para el caso de México, la probabilidad de sobornar a un Policía y a un Ministerio Público es muy alta, en el caso de los jueces la probabilidad sigue siendo alta, sobre todo teniendo en consideración que el 50% de los encuestados se ubicó la media de dicha pregunta.



La siguiente tabla pone en evidencia a ciertas organizaciones del Sistema de la Política, del derecho y de la economía, como ya se ha dicho, los efectos inesperados de la coevolución de la sociedad permiten que los sistemas orienten sus descripciones y operatividad en función de estructuras similares. La muestra de ello radica en que la corrupción del gobierno, municipalidades, congreso, etcétera, está por encima de 7.6, cifra no muy alejada de los distintos países en donde también existe una percepción negativa y generalizada de la corrupción que hay en ellos.

LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA POR PAÍS TOTAL AMÉRICA LATINA 2017 – TOTAL POR PAÍS 2017



P. En una escala del 0 al 10, donde 0 significa "nada" y 10 "mucho", ¿Cuánta corrupción cree que hay en...? * AQUÍ:
MEDIAS

	CORRUPCIÓN EN GOBIERNO	CORRUPCIÓN EN MUNICIPALIDADES	CORRUPCIÓN EN CONGRESO	CORRUPCIÓN EN SINDICATOS	CORRUPCIÓN EN TRIBUNALES DE JUSTICIA	CORRUPCIÓN EN GRANDES EMPRESAS
Perú	8,4	8,2	8,5	8,3	8,2	7,8
Venezuela	8,4	8,1	8,4	8,2	8,1	7,6
Honduras	8,1	8,1	8,2	7,6	8,0	7,6
Guatemala	8,1	8	8	7,6	7,9	7,6
México	8	7,9	7,9	7,4	7,9	7,4
Colombia	7,8	7,5	7,7	7,3	7,9	7,4
R. Dominicana	7,7	7,5	7,6	7,3	7,6	7,3
Argentina	7,7	7,5	7,4	7,3	7,6	7,2
Bolivia	7,7	7,5	7,4	7,3	7,5	7,2
Paraguay	7,7	7,5	7,4	7,2	7,5	7,2
El Salvador	7,6	7,4	7,2	7,2	7,4	7,2
Panamá	7,4	7,2	7,1	7,2	7,3	7,0
Brasil	7,4	7,1	7	7,1	7,2	6,8
Nicaragua	7,1	7,1	7	6,6	7,0	6,7
Costa Rica	6,8	7	6,8	6,5	6,9	6,7
Ecuador	6,7	6,8	6,8	6,5	6,9	6,7
Chile	6,3	6,5	6,6	6,3	5,8	6,5
Uruguay	6,2	6,3	6,1	5,5	5,7	6,3
Latinoamérica	7,5	7,4	7,4	7,1	7,4	7,1

Fuente: Latinobarómetro 2017

De acuerdo con el Latinobarómetro (2017), “la corrupción ya es un problema regional, cuando hace menos de 10 años no aparecía en la lista de problemas nacionales sino en un par de países. Esa es la medida del avance de la corrupción, mucho más que medir cuánto se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, estos datos dan cuenta del altísimo grado de penetración de la corrupción en la región”. Desde la TGSS podríamos visualizar que este problema regional se traduce como la utilización y reutilización del *Script corrupción* en una sociedad cuyas fronteras son la comunicación y no un espacio territorial delimitado.

Por otro lado, desde la distinción medio/forma el *script cultural* es también una forma de dos lados, en esta lógica un lado compuesto por todo aquello delimitado como corrupción, y otro lado de la forma como una multiplicidad de posibilidades; entre esas posibilidades están todas aquellas que trae consigo la democracia, el combate legal de la corrupción, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, etc. Como bien se señala en el Latinobarómetro (2017); “la democracia ha traído consigo mayores niveles de transparencia, lo que ha hecho que muchos hechos corruptos instalados como prácticas usuales sean hoy día calificados como corruptos, y antes no lo eran”.

4. Percepción y confianza en la corrupción⁵¹

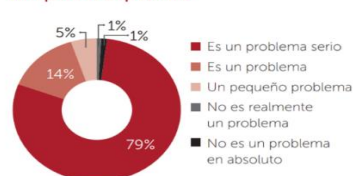
Hemos analizado dos resultados sobre encuestas de percepción de la corrupción a partir del Latinobarómetro y los resultados arrojados por Transparencia Internacional; para estos estudios y algunas ONGs la corrupción debe ser observada a través de las consecuencias negativas que esta trae consigo, como señala Janet Luna “la corrupción en México nos está llevando en una espiral de deterioro institucional y social que amenaza, como ningún otro fenómeno interno o externo, nuestras oportunidades de desarrollo” (Transparencia Internacional, 2017). Sin lugar a duda la corrupción tiene más eco a escala internacional que a escala interna.

Por consiguiente, las consecuencias negativas de la corrupción hacia el exterior son catastróficas, debido a que, al ponerse en comparativa con otros países, México aparece como una nación altamente corrupta, cuestión que afecta sobre todo en materia económica. Para las ONGs anteriormente señaladas, un punto clave para consolidar los objetivos del SNA, tiene que ver con el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano. No obstante, al hablar de un *Script cultural* de la corrupción, se tiene que tener en cuenta que la corrupción es un esquema que atraviesa todos los sistemas sociales y no solo es un problema que acontece en el orden organizacional del Estado, sobre todo, porque gran parte de las políticas anticorrupción están orientadas a reducirla en materia administrativa.

Como se señala en los resultados del *Barómetro Global de Corrupción* (2013)⁵² para más de 90% de los mexicanos la corrupción constituye un problema y para casi 80% de ellos es un problema serio. La siguiente tabla demuestra eso, no obstante, si para el 90% de los encuestados la corrupción es un problema, el 53% que ha incurrido en actos corruptos ha recurrido a la corrupción como la manera más eficiente de alcanzar sus fines.

Gráfica 1

Porcentaje de personas que consideran que la corrupción es un problema

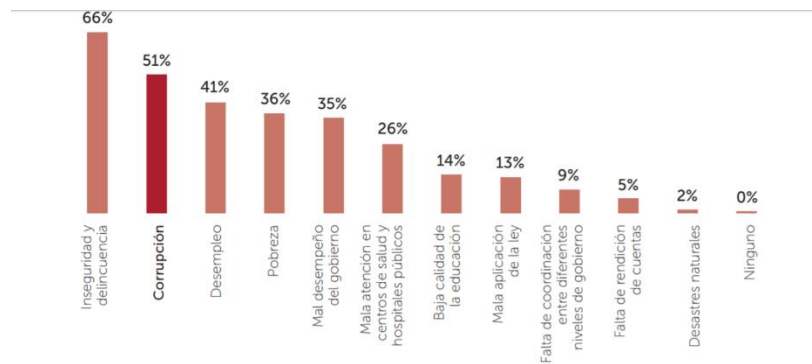


Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013.

⁵¹ De Luna Janet (2017) *Percepción es realidad*. Véase texto completo en <https://contralacorrupcion.mx/percepcion-es-realidad/>

⁵² Como bien se resume en *Anatomía de la corrupción*. La corrupción es un problema de gravedad, sobre todo cuando el 90% coincide en la magnitud negativa del problema.

La corrupción es entonces, un problema para la mayoría de los encuestados, la misma corrupción en tanto *Script cultural* se enlaza de manera inevitable con otros problemas. La siguiente tabla muestra en escala de importancia cuáles son los problemas que más preocupan a los mexicanos, entre los más preponderantes están: la inseguridad y la delincuencia en primera instancia, la corrupción en segundo lugar, el desempleo en tercer lugar y la pobreza en cuarto lugar.



Fuente: ENCIG, INEGI 2015.

Nota: Los porcentajes suman más de 100% pues los encuestados debían elegir los tres problemas más importantes a los que se enfrentaban en su estado al momento de responder la encuesta.

A futuro, la expectativa de confianza en la corrupción no cambia, ya que el 64.7% cree que la corrupción aumentará, esta percepción hoy día es comprobable, porque de 2013 a 2016 la corrupción ha ido en aumento como bien lo demuestra Transparencia Internacional, evidenciado con ello cómo las organizaciones del Estado son altamente corruptas.

Gráfica 6

Dentro de cinco años, cree usted que la corrupción será?



Fuente: Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ante estas características, y ante una sociedad cuyas expectativas están ancladas a la confianza personal y no la confianza legal e institucional, observamos la complejidad del panorama, por lo menos cuando un *Script* como el de la corrupción está presente en un sin número de eventos al interior de los sistemas sociales.

El rastreo de ese *Script* puede ser histórico, del presente o a futuro, y todo parece indicar que la fórmula probada del *Script* corrupción funciona sustituyendo el orden legal, como ya se ha señalado por lo menos en los sistemas de interacciones, es más sencillo confiar en valores de ‘sentido común’ así como orientar la conducta a partir de principios morales en lugar de confiar en las expectativas normativas y en la legalidad.

La condición anterior, provee que los sistemas antepongan el uso del *Script Corrupción* al código del derecho, asimismo, los esfuerzos organizacionales por combatir la corrupción se muestran limitados a su propia clausura operativa, ya que la imposibilidad de estos por comunicar sus programas condicionales hacia el exterior es limitada, por su parte, los sistemas funcionales regulan hacia el interior su operatividad a partir de su propio código, con ello se facilita que sistemas como el de la política pongan a discusión un SNA cuya iniciativa es a ojos internacionales una de las más adecuadas en el combate a la corrupción.

Por otro lado, el sistema del derecho se encargará de tematizar en forma de leyes dichas iniciativas, sin embargo, como ya se dijo, su alcance es limitado ya que sus comunicaciones operan en función de su código, lo cual quiere decir que por más que se haga desde este sistema para combatir a la corrupción, estos intentos encontrarán siempre como límite la diferencia sistema/entorno, pero a su vez, y de manera paradójica, se tendrá al *Script de la corrupción* como una posibilidad de elección disponible como un esquematismo eficiente para la consecución de fines.

CONCLUSIONES

¿Qué nos deja un panorama como el que acabamos de describir y desarrollar en el presente trabajo?

Desde nuestra posición sociológica como observadores preferimos no conceptualizar la corrupción como una desviación, coincidiendo con Durkheim, preferimos inclinarnos a definirla como una anomalía —en el sentido más simple como la ausencia de norma o bien en el sentido más contemporáneo como un delito. — Sin embargo, desde una propuesta como la de Niklas Luhmann la corrupción puede dimensionarse en la sociedad como un *Script Cultural* que es utilizado hacia el interior de los diversos sistemas sociales, con justa razón y bajo el presupuesto de apertura cognitiva, es más bien un *Script* que se presenta como una estructura susceptible de ser aprendida y utilizada de forma recurrente.

Los sistemas sociales y en particular, los sistemas funcionales, también tienen algo que comunicar acerca de la corrupción y es que estos desde sus propias observaciones no sólo forman sus estructuras como mecanismos coordinados de aceptación de comunicaciones, sino que también están cognitivamente abiertos para incorporar nuevas comunicaciones, algunas irritaciones y una serie de informaciones con la posibilidad de que algunas de ellas se conviertan en programas condicionales. Tal es el caso del reciente Sistema Nacional Anticorrupción, o bien la serie de leyes que acompañan a este como las reglas que regulan la democracia misma, la *Ley de Acceso a la Información Pública*, entre otras.

Es claro que todo sistema tiene la capacidad de describirse y autoobservarse, en otras palabras, aprender. En el caso del sistema del derecho ello ocurre a partir de la tematización operativa de leyes encaminadas en menguar los efectos administrativos y económicos de la corrupción. Con todo y lo anterior, reconozcamos que el límite de este sistema es su propio código, es decir, la diferencia entre lo legal y lo no legal. Por ello queda preguntamos si en un problema de dimensiones estructurales como la corrupción ¿Las comunicaciones de un sistema funcional como el derecho podrían resolver un problema de esas magnitudes?

La respuesta es un homenaje a la obiedad y una evocación a los límites del sistema del derecho, por supuesto que los organismos internacionales y el Estado mexicano conocen dicha respuesta. No obstante, estos están obligados a cooperar en contra de la corrupción desde sus propios espacios de acción.

Por su parte, el sistema de la política se enfrenta a los mismos límites del sistema del derecho, ya que, aunque dicho sistema funde su código en presupuestos basados en la democracia moderna, ello no significa que la diferencia gobierno/oposición se articule en unidades de ordenamiento que respondan a mecanismos de contrapesos reales para la vigilancia institucional, es decir, sistemas organizacionales y de interacción vigilando el ejercicio del poder y la administración pública. Y es que lejos está el deseo de que todo órgano gubernamental pueda ser fiscalizado y vigilado en su accionar y en el uso que estos órganos les dan a los recursos públicos.

Basta decir, que el sistema de la política a partir de su código binario no tiene el *poder* para modificar todo aquel aspecto de la vida pública que se oriente por el script de la corrupción, cuestión que para algunas organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil en México resulta verdaderamente preocupante. Estas mismas se preguntan ¿Cómo es posible estabilizar estructuras fundamentadas en la corrupción en lugar de fortalecer el así denominado Estado de Derecho?

Hasta aquí reconozcamos que desde los límites de estos sistemas funcionales se actúa bajo la premisa formal del combate a la corrupción, conviene también preguntarnos si una premisa como la anterior puede encontrar un espacio de realización que incida directamente en lo que denominamos realidad, también conviene preguntarnos si la utilización de estructuras fundadas en la corrupción puede ser modificada, sobre todo, cuando estas estructuras son utilizadas de manera cotidiana en los sistemas de interacciones.

En estos mismos sistemas en lo que se presupone la existencia de sistemas de conciencia, los cuales perciben y viven la corrupción como un problema cotidiano y, paradójicamente externo a ellos. Y es que si bien estos sistemas, reconocen que la corrupción es un problema real, que merma su economía, que además perjudica a los servidores públicos y contribuye a la desconfianza institucional generando con ello un clima de incertidumbre, lo cierto es que para muchos ciudadanos la corrupción es un problema cuya solución se les sale de las manos.

Esta reflexión conlleva a dos sentidos que por contradictorios que parezcan son dos sentidos íntimamente ligados. El primero de ellos, consiste en depositar la confianza en el Script cultural de la corrupción, es decir en utilizar medios como el soborno, el cohecho, el peculado, los amiguismos, la malversación de fondos, etc., como las maneras más prosperas y efectivas para obtener un fin, ello contribuye a generar círculos o redes de corrupción en

las cuales la membresía informal se basa en la realización de actos corruptos como bien lo dejan claro Ruiz y Azaola (2014).

El segundo sentido, está fundamentado en la visión negativa y que preocupa a los ciudadanos, —parafraseando a Klitgard (1990) *son imágenes del mal*, — como se puso en evidencia en el capítulo III, la corrupción para el 90% de los encuestados es un problema serio y prioritario, sin embargo, de ese 90% el 53% había incurrido en algún acto de corrupción. Queda claro entonces que dicho *Script* es efectivo y es en comparación con la expectativa normativa, una estructura más confiable, más efectiva y además una que se puede repetir y sobre la cual hay toda una memoria disponible para ser utilizada en eventos corruptos.

A lo anterior, podríamos denominarlo como procesos de socialización y es que si algo entendemos desde la TGSS es que los sistemas son cerrados a partir de su clausura operativa, pero paralelamente están cognitivamente abiertos, por ello, la corrupción también influye en la dimensión práctica, es decir, aquella en la que un sistema de conciencia puede aprender la corrupción como una estrategia de supervivencia, como una forma de negociación o simplemente como la manera en la que va a relacionarse en ciertos círculos: por ejemplo, los procesos de socialización de las elites mexicanas que observa Nieto (2011).

Como se ha demostrado, estas condicionantes tienen más peso en la forma en que se estructuran las organizaciones que la ‘buena’ voluntad de los servidores públicos. Convendría cuestionarse si el correcto funcionamiento y la apropiación de los protocolos de comportamiento en la administración pública podría ser un freno para la corrupción.

Por supuesto nosotros le concedemos el beneficio de la duda a la pregunta anterior, debido a que en esta sociedad ningún script cultural es permanente. No obstante, como se ha demostrado, el *Script cultural* de la corrupción está a la zaga de todo intento por excluirlo. Paralelamente confiamos en que la contingencia de la sociedad trae consecuencias inesperadas, pueden ser negativas y positivas, pero si algo se ha visto en los últimos años, es la insistencia de la sociedad civil por posicionarse como un ente vigilante, esto se da no solamente en el sentido de vigilar la administración pública sino también a la ciudadanía y a los círculos empresariales.

En este sentido, para una sociedad de *vanguardia* la corrupción ya no es un tema secundario, sino que está tratado en la agenda pública, en lo que los ciudadanos piensan de ella y en las propuestas de los organismos internacionales. Por nuestra parte, nosotros confiamos que en

algún momento podremos observar un gradual abandono de dicho esquematismo, por supuesto, somos conscientes de que esta es una expectativa a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Astorga, Luis (2004). *El siglo de las drogas. El narcotráfico del porfiriato al nuevo milenio*, Randon Hause Mondadori, México.

Castoriadis, Cornelius (1998). *Hecho y por hacer. Pensar la imaginación*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

Casar, Amparo (2015). *México anatomía de la corrupción*, CIDE, Ciudad de México, México.

Córdova, Arnaldo (2000). *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, Ciudad de México, México.

Jiménez, Ornelas Coord. (2006). *Violencia y seguridad pública*, UNAM, Ciudad de México, México.

Klitgaard, Robert. (1990). *Controlando la corrupción*, Editorial Quipus, La Paz.

Luhmann, Niklas (2005). *El arte de la sociedad*, Edición Herder, Ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2009). *El derecho de la sociedad*, Edición Herder, Ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2007). *La sociedad de la sociedad*, Edición Herder, ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2004). *Niklas Luhmann La política como sistema*, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2009). *¿Cómo es posible el orden social?*, Herder, Ciudad de México, México.

Nafarrate, Javier (2009). *Niklas Luhmann. La política como sistema*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

Zamorano, Raúl (2017). *Observando el orden social en México. El sistema de la política y el sistema del derecho*, Juan Pablos Editor, Ciudad de México, México.

TESIS CONSULTADAS

Aguilar, Rodrigo (2014). *Diferenciación del sistema del arte en México: siglo XX*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

Tapia, Verónica (2015). *Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate de la corrupción administrativa*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

ARTÍCULOS

Acosta, C., López Vargas, F (1993/2011). Una captura bajo sospecha. *Proceso, Edición N. 36* (El Chapo, crimen y poder), 42-44.

Benjamin, Walter (2001). “Para una crítica de la violencia”, en *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*, Taurus, Madrid, España.

Barrios Dávalos, Victorino (2012), “La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)”, en *Espacios públicos*, vol. 15, núm. 34, Toluca, México, pp. 120-137.

Cárdenas, Jaime y Ma. De la Luz Mijangos (2006), “Acerca del marco teórico de la corrupción”, en Nuria González Martín (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. T. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal, México, pp. 167-226.

Castoriadis, Cornelius (2003). “Contra el conformismo generalizado”. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/59956760/Cornelius-Castoriadis-Contra-El-Conformismo-Generalizado>

Castoriadis, Cornelius (1983a). “¿Qué Europa? ¿Qué amenazas? ¿Qué defensa?”, en revista *Vuelta*, núm. LXXIX, vol. VII, junio, ciudad de México, México, pp. 46-49.

Lledó, Pilar (2006). “La seguridad como proceso de legitimación democrática” en *Violencia y seguridad pública*, UNAM, Ciudad de México, México.

Meyer, Lorenzo (1974). “El Estado mexicano contemporáneo. La lucha civil y el desmembramiento del viejo Estado”, en *Historia Mexicana*, núm. IV, vol. XXIII, El Colegio de México, Ciudad de México, México, pp. 722-752.

Luhmann, Niklas (2009). “Causalidad en el sur”, en Estudios Sociológicos, núm. 79, vol. XXVII, El Colegio de México, Ciudad de México, México, pp. 3-29.

Luhmann, Niklas (1992). “El ocaso de la sociología crítica”, en Colección de Babel, 1, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Nieto, Nubia (2011), “La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción”, en Análisis político. N° 71. Bogotá, Colombia, pp. 165-181.

Pallín, José (2006). “Corrupción y crimen organizado” en *Violencia y seguridad pública*, UNAM, Ciudad de México, México.

Peñaloza, Pedro (2006). “Seguridad Pública y violencia: notas para una visión integral y transversal” en *Violencia y seguridad pública*, UNAM, Ciudad de México, México.

Sarquis, David (2008), “Raíces históricas del problema de la corrupción en México”, en Razón y Palabra, N° 62, Monterrey, México, pp. s/n.

Ruiz Torres, Miguel y Elena Azaola Garrido (2014), “Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”, en Perfiles latinoamericanos, N° 44, Distrito Federal, México, pp. 91-112.

Serrano Sánchez, Jesús (2009), “La política oficial del combate a la corrupción en México: una revisión” en Andamios. Revista de Investigación social. Vol. 6, N° 12, Distrito Federal, México. pp. 201-224.

Warren, Mark (2005), “La democracia contra la corrupción”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. XLVII. N° 193. Distrito Federal, México, pp. 109-141.

SITIOS DE INTERNET

Aristegui noticias (2013). “Donde hay casinos, hay corrupción: analistas”. [En línea]. 21 de enero. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2101/mexico/donde-hay-casinos-hay-corrupcion-analistas/>

Becerril, Andrea (2006). “AMLO: La infiltración de la PGR por el narco, de dominio público”, *La Jornada*. [En línea]. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/index.php?section=politica&article=009n1pol>

Bohórquez, Eduardo (2017). “Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0”, *Letras Libres* [En línea] 29 de noviembre 2017. Disponible en:
<http://www.letraslibres.com/mexico/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-20-0#.WIO7X95QoMN.twitter>

De Llano, Pablo (2014). “México es un país salvaje”, *El País*. [En línea]. 25 de diciembre. Disponible en:
http://cultura.elpais.com/cultura/2014/12/25/actualidad/1419466429_312084.html

De Luna, Janet (2017). “Percepción es realidad”, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad* [En línea] 29 de noviembre 2017. Disponible en:
<https://contralacorrupcion.mx/percepcion-es-realidad/>

S/A (2017). “SEDESOL desvió más de 2 mmdp, durante administración de Rosario Robles”, en *Revista Siempre! Presencia de México* [En línea] 16 de octubre 2017. Disponible en:
<http://www.siempre.mx/2017/09/sedesol-desvio-mas-de-2-mmdp-durante-administracion-de-rosario-robles/>

LEYES

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

INFORMES Y DOCUMENTOS

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas *¿Cómo controlar la corrupción en México?*, México Evalúa, 2012.

Transparencia mexicana, Índice Nacional de Percepción y Buen Gobierno (INPBG) 2010

Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 1996-2017

Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 2017

Transparencia Internacional (2017). *¿Quiénes somos? Objetivos*

<https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Transparencia Internacional (2017). Índice de Percepción de la Corrupción

Transparencia Internacional (2003). Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Transparency International, Berlín, Alemania.