

Lecciones de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León

Bonnie J. Palifka, bonnie@tec.mx, Tecnológico de Monterrey

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en Coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico e Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

Resumen:

El Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (SEANL) fue creado tras un proceso inclusivo y colaborativo entre la sociedad civil, la academia, la industria y el legislativo. En particular, se formó la Coalición Anticorrupción con el fin de crear “el mejor Sistema Estatal Anticorrupción de México.” A pesar de mejoras legales significativos, en la implementación de estas leyes se desvió de su propósito, de tal forma que la integración del SEANL no cumple con los requisitos que establece la ley. Esta experiencia ejemplifica los vaivenes de la anticorrupción como proceso político y politizado.

Palabras claves: corrupción, México, Sistema Nacional Anticorrupción, procesos políticos

“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.”

- Eduardo Galeano

Introducción

La corrupción es el impedimento más relevante de cualquier proceso de desarrollo económico, social, político o legal. Por eso se ha incluido ya en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro del Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. El objetivo 16.5 compromete a los países a “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.” (ONU s.f.) No es para menos que esté incluido en la misma categoría con la construcción de la paz y de la justicia, pues la corrupción contribuye a la violencia, la impunidad y la injusticia.

El Sistema Nacional Anticorrupción nació en el contexto del establecimiento de los ODS y de las obligaciones internacionales que asume México al ser Estado Miembro de los convenios anticorrupción de la ONU, la OCDE y la OEA, en un momento escandaloso, en el que el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, tenía la necesidad de comprobar su compromiso personal con al anticorrupción. Fue creado con el apoyo, inclusive el empuje, de organizaciones de la sociedad civil, quienes aportaron al diseño con lecciones aprendidas a nivel internacional. Así, crearon más que una agencia anticorrupción, incorporando vínculos explícitos entre las varias instituciones responsables de la anticorrupción, la transparencia y la procuración de justicia, así como la ciudadanía.

El Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Nuevo León (SEANL) fue creado en el marco de las leyes que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se inserta verticalmente entre el SNA y los Sistemas Municipales Anticorrupción (SMAs) del mismo estado (aún en proceso de construcción), así como horizontalmente con homólogos (SEAs) en las otras entidades de la República

(Figura 1). Eventualmente, el SNA debe contar con una base de datos nacional, que será alimentada por los SEAs y los SMAs.

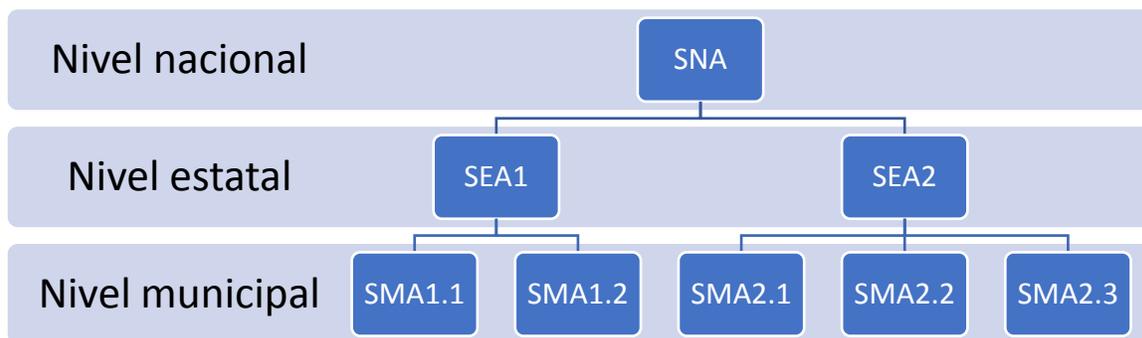


Figura 1. Centralización y descentralización del Sistema Nacional Anticorrupción

En este artículo, resumo la experiencia hasta el momento de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (SEANL). Ofrece lecciones tanto de cómo lograr el progreso, como de fallas en procesos y el entorpecimiento intencional de procesos. Sobre todo, es un buen ejemplo de la anticorrupción como un proceso político, tal y como lo señala Johnston (2012). Empiezo, en la siguiente sección, con una revisión de estudios previos relevantes sobre las iniciativas anticorrupción. Posteriormente, un resumen breve del contexto en que se desarrolla el SEANL, seguido de un análisis de los aciertos, desaciertos y tropiezos, mismos que nos brindan lecciones. Finalmente, ofrezco conclusiones.

Estudios previos

El argumento central de Rose-Ackerman & Palifka (2016) es que la corrupción ocurre en la intersección entre las instituciones, los incentivos y la ética personal (Figura 2). Para reducir la corrupción, es necesario mejorar las instituciones:

cambiar las leyes (instituciones formales) y costumbres (instituciones informales) que han contribuido a la persistencia de la corrupción. Pero no basta con una reforma legal: hay que asegurar la buena implementación de las leyes. Para lograrlo, hay que cambiar los incentivos que enfrentan los encargados con hacerlas cumplir: incrementar las probabilidades de detección y sanción, por un lado, y quitar la discreción de los policías y burócratas, por otro lado. A la vez, hay que reducir la posibilidad de generar rentas a través de la corrupción, para que las empresas pierdan interés. Cuando hay corrupción sistémica o jerárquica, es especialmente difícil de combatir porque hay intereses institucionalizados de por medio. Finalmente, tiene importancia la ética personal de las personas que ocupan los puestos: dos personas que trabajan en un mismo ambiente institucional y enfrentan los mismos incentivos, tomarán decisiones diferentes en cuanto a los actos corruptos o las medidas anticorrupción a tomar, dependiendo de su sentido de compromiso con la sociedad y la honestidad. Como detallo más adelante, este último factor toma relevancia en los Sistemas Estatales Anticorrupción. Cabe recalcar que se requiere una combinación de los tres elementos para una iniciativa anticorrupción exitosa.



Figura 2. Modelo Rose-Ackerman y Palifka (2016)

En este mismo sentido, según el modelo de Johnston (2005), el tipo de corrupción en una sociedad depende del nivel de desarrollo o fuerza de las instituciones económicas y la capacidad del estado y la sociedad. Identifica cuatro tipos de corrupción, en los que las instituciones económicas y las socio-políticas tienen aproximadamente el mismo nivel de desarrollo. En orden desde débiles a fuertes, estos son: Moguls Oficiales, Oligarcas y Clanes, Cártels Élite y Mercados de Influencia. Mientras que México ha descendido de la categoría de Cártels Élite a Clanes y Oligarcas en años recientes (debido, en parte, a las actividades del crimen organizado), Nuevo León se encuentra entre Cártels Élite y Mercados de Influencia. En los Cártels Élite, el estado tiene capacidad moderada y las instituciones económicas están en un desarrollo medio, mientras que, en los Mercados de Influencia, el estado tiene una capacidad fuerte y las instituciones económicas son bien desarrolladas. Estados Unidos es un ejemplo de Mercado de Influencia. Nuevo León es un estado industrial que tiene una pequeña frontera con Estados Unidos; sus ciudadanos, especialmente los de la clase empresarial y del sector social, emulan las prácticas de Estados Unidos. Así, las empresas entran en prácticas para influir en las leyes que podrían afectarlas, a la vez que coluden para ganar contratos a precios inflados o se organizan para resistir las demandas corruptas de los gobernantes y administradores.

Johnston (2012, 2014) también argumenta que la anticorrupción requiere el apoyo sostenido de la sociedad, lo que él denomina “democratización profunda”. La participación de la sociedad en el proceso de reforma anticorrupción es fundamental para lograr un cambio verdadero y duradero. Sin este contrapeso, las reformas pueden resultar en un cambio de un tipo de corrupción por otro. Su argumento se resume así: “The key change in such cases was not the emergence of full-blown *democracy*...but rather the politics of *democratization*—conflicts and processes through which those who do not rule demand and win limits on the power and actions of those who do” (Johnston 2012, 61). Enfatiza Johnston que la reforma debe ser un proceso político, caracterizado por conflictos. Históricamente, tales reformas han tomado décadas, cuando menos. Los grupos que buscan cambios rápidos se engañan.

Aunque una Agencia Anticorrupción (AAC) aislada de otras instituciones no es una receta necesaria, muchos países han optado por instalar una AAC. Un argumento a favor de una AAC es que, cuando la corrupción es sistémica, cualquier esfuerzo anticorrupción al interior de las instituciones ya corruptas fracasará. Sin embargo, varios estudios (ej., Recanatini 2011, Johnsen et al. 2012, Rose-Ackerman & Palifka 2016) revelan que las agencias anticorrupción suelen ser (con algunas excepciones) inefectivas, una fachada o un ejercicio de simulación para cumplir con las obligaciones de los convenios internacionales anticorrupción. Para ser efectivas, las agencias anticorrupción requieren: voluntad política, mandatos amplios, apoyo administrativo, recursos financieros suficientes e independencia de la influencia política. Recanatini lo resume muy bien:

....a comprehensive and clear legal framework...although necessary, is not sufficient, and laws and regulations need to be applied to make a difference. Furthermore, inter-agency coordination and cooperation among different jurisdictions are required to enhance the investigative capacity (and effectiveness) of ACAs. Finally, adequate resources and a clear role and position within the country's institutional system can determine whether an ACA will be able to make significant progress in the fight against corruption. Ad hoc and impulsive policy responses driven by dramatic corruption scandals, paired with political-economic conflicts within the country, have contributed to the emergence of underfunded ACAs that often have multiple and poorly defined functions and operate in an unclear legal environment (Recanatini 2011, 530).

De esta forma, podemos resumir los requisitos para una agencia anticorrupción efectiva en la Figura 3. Debe contar con el apoyo político desde lo más alto (presidente, gobernador, alcalde) y a nivel administrativo/gerencial, a la vez que es independiente de estas autoridades en presupuesto y gestión, así como de influencias económicas; ser fundamentado en leyes claras, sin lugar para

interpretaciones torcidas; asegurar una implementación efectiva de estas leyes, bien sea por la misma AAC o por otras autoridades competentes, como la policía; gozar de y aprovechar cooperación con otras agencias y jurisdicciones; recibir recursos financieros, humanos (tanto en cantidad como en calidad) e informacionales suficientes; e investida con el poder de investigar, fiscalizar, sancionar y educar, según sea necesario en el contexto nacional o local, con presupuesto independiente y adecuada para cumplir con su mandato.

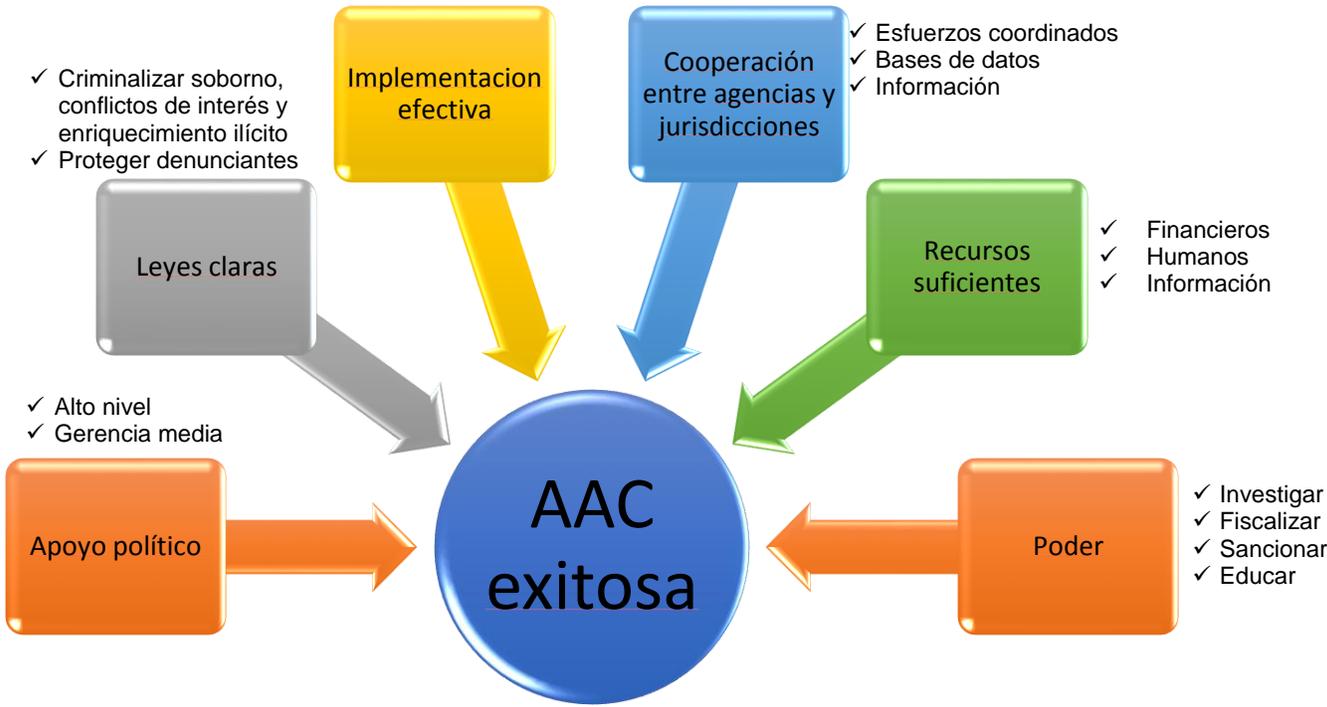


Figura 3. Requisitos para una Agencia Anticorrupción exitosa.

Muchas de estas mismas características son las necesarias para que cualquier esfuerzo anticorrupción tenga éxito. Por ejemplo, el sistema judicial debe ser independiente de los otros poderes y de la influencia política o económica. Todos los servidores públicos deben ser profesionales, en el sentido de que deben tener estudios y entrenamientos suficientes para ejercer sus deberes, salario suficiente para cubrir sus necesidades y apropiado para sus estudios y experiencia, el respeto

del pueblo y orgullo por su trabajo. Cualquier oficina—sea de policías, de investigación criminológica, de magistrados o jueces, etc.—debe tener el poder de mandato para hacer su trabajo efectivamente, sin las manos atadas. Todas las oficinas del gobierno necesitan fondos suficientes para pagar sueldos competitivos y comprar los materiales y servicios necesarios. Y siempre debe haber cooperación entre las varias oficinas en la aplicación de las leyes. Deben compartir información sobre iniciativas e investigaciones, así como bases de datos e información bancaria. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mexicano incluye esta cooperación en su diseño.

El SNA es a la vez centralizada (nacional) y descentralizada (estatal). Hay un gran debate sobre la descentralización como política anticorrupción (Kristiansen & Ramli 2006; Plummer & Cross 2007; Lessmann & Markwardt 2009). Lessmann & Markwardt (2009) encuentran que la efectividad de una descentralización puede reducir la corrupción únicamente en conjunto con la libertad de prensa. Como señalan Johnsøn et al. (2012, 19), “Decentralization can either lead to increased oversight by local citizens, or increased capture by local elites, depending on context.” En el caso de los SEAs, hay una tensión entre estas dos partes: donde la sociedad civil es más fuerte, puede ocurrir mayor monitoreo y rendición de cuentas, pero donde la élite local es más fuerte, captura al SEA. En Nuevo León, parece que están empatados: la sociedad civil logró introducir más mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y blindaje, mientras que la prensa y otros medios son relativamente independientes, pero la élite política capturó el sistema a través de manipulaciones legales. La Coalición Anticorrupción ganó una ronda y los políticamente empoderados, otra. Siguen más rondas. Hubiera sido extraordinario que todo saliera como soñado.

El contexto y desarrollo del SEANL

El Decreto creando el Sistema Nacional Anticorrupción fue firmado el 27 de mayo de 2015. En el mismo año, Nuevo León se convirtió en el primer estado mexicano en elegir un gobernador independiente, Jaime “El Bronco” Rodríguez Calderón,¹ un hecho insólito en un país dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la mayor parte del siglo XX y con tres partidos principales en las primeras décadas del siglo XXI. Parte de la plataforma de Rodríguez fue anticorrupción, con una promesa de sancionar a los integrantes de la administración anterior, que había sufrido varios escándalos, entre ellos incentivos económicos extra-legales para la construcción de una fábrica de Kia y movimientos que beneficiaban al padre del entonces gobernador. Antes de la implementación del SEANL, Rodríguez creó una Sub-Procuraduría de Anticorrupción, a cargo del Lic. Ernesto Canales, que enfrentó resistencia sistemática y logró muy poco en sus dos años antes de ser reemplazado por el Fiscal Anticorrupción (Canales 2018). El hecho de que era independiente puso a Rodríguez en una posición conflictiva con el Congreso compuesto en su mayoría por adherentes de los partidos más fuertes. El Congreso, por su parte, celebró la oportunidad de enfrentar al enemigo común y reemplazar el sistema creado por El Bronco.

La reforma constitucional federal que crea el SNA fue publicada el 15 de marzo de 2016 y obligaba a los estados a replicar o modificar y aprobarla en un lapso no mayor a un año. En el proceso de la creación del SEANL, participaron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la sociedad civil. En especial, la Coalición Anticorrupción ha jugado un papel importante en la redacción de las leyes que crean el SEANL. La Coalición Anticorrupción es “un conjunto de organismos de la Sociedad Civil, interdisciplinario, apartidista, representativo y plural, que a través de honestidad, responsabilidad, transparencia, colaboración y respeto, tiene como objetivo eliminar la corrupción en el estado de Nuevo León.”² En esta red participan

¹ Hay que reconocer, sin embargo, que Rodríguez fue miembro del PRI hasta 2014, cuando decidió anunciar su candidatura como independiente.

² Coalición Anticorrupción, “Implementación en el Ámbito Estatal: Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (SEANL),” <http://nlsincorrupcion.mx/sistema-estatal-anticorrupcion/>.

universidades, organizaciones de la sociedad civil, cámaras industriales e individuos.

La consolidación del SEANL consiste en tres etapas reiterativas. Es importante reconocer que los pasos se repiten, de forma que las imperfecciones se pueden mejorar en otra iteración. A fin de cuentas, la creación y el mantenimiento del SEA es un proceso político que implica el encuentro de intereses contrastados, en el que algunos ganan y otros pierden, o al menos así lo perciben. En el primer paso, se reforma la constitución y se aprueban las leyes secundarias que fundamentan el Sistema. En el segundo paso, se implementan las leyes en el proceso de selección de las personas que ocupan los puestos del SEANL. En el tercer paso, estas personas deben cumplir con su mandato. En las reiteraciones, se proponen nuevas modificaciones a la constitución y a las leyes; y se reemplazan las personas que salen por vigencia o por voluntad.

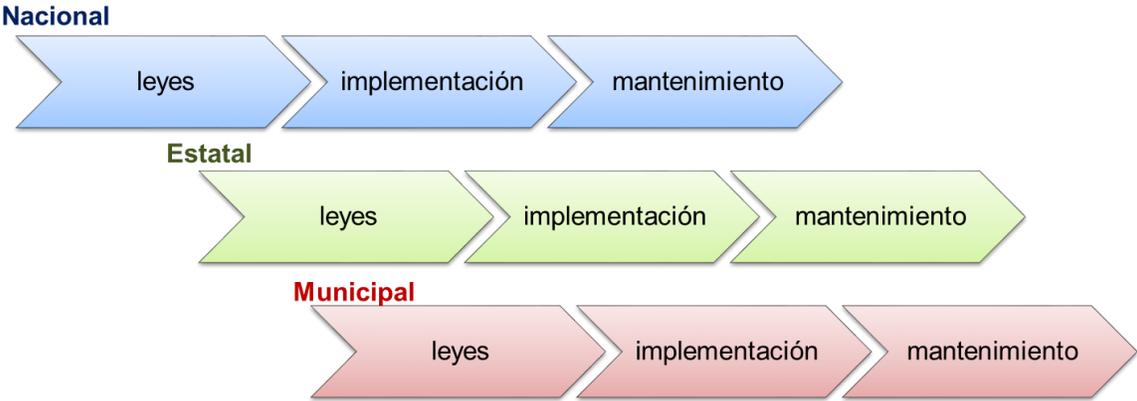


Figura 3. Tres etapas reiterativas del SNA

Creación de leyes

Durante la creación de las leyes, la Coalición Anticorrupción participó activamente. Su estrategia consiste en construir alianzas, crear su agenda, establecer una estrategia, dar seguimiento y publicar sus resultados (Palifka et al. 2018). Interactuaron con el Congreso de tres formas: (1) organizando mesas de diálogo en los que participaron diputados, integrantes de OSCs y ciudadanos, (2) enviando y publicando en medios los puntos nodales que esperaban ver en las leyes y (3) redactando propuestas de leyes para alimentar el proceso de creación y

modificación de leyes en el Congreso. La ley aprobada el 9 de marzo de 2017 supera los requisitos de la ley nacional en varios sentidos:

1. Requiere procesos públicos y transparentes para las candidaturas, entrevistas y selección de todos los integrantes claves en anticorrupción.
2. Introduce un Grupo de Acompañamiento que, en principio, elimina candidatos al Comité de Selección.
3. El Comité de Selección, además de evaluar a los candidatos al Comité de Participación Ciudadana, sirve como primer filtro de candidatos para Fiscal General, Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción, Fiscal Especializado en Delitos Electorales, Auditor General y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.
4. Brinda independencia formal, presupuestal y de gestión al Fiscal General, el Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción y la Contraloría.
5. Incrementa de uno a tres el número de miembros del CPC que participan en el Comité Coordinador, que gobierna el SEA.
6. Asegura que las decisiones del Comité Coordinador son vinculantes.
7. Elimina el fuero para el gobernador, diputados, magistrados, presidentes municipales y otros funcionarios
8. Aumenta de 3 a 10 años la prescripción de sanciones administrativas por corrupción.
9. Incrementa las protecciones a denunciantes.
10. Sanciona tanto a personas físicas como a personas morales involucrados en actos corruptos.
11. Infiere la responsabilidad jerárquica de superiores en casos de nepotismo o colusión.

El sentir de los integrantes de la Coalición era de triunfo. Al reunir varios *stakeholders* académicos, empresariales y sociales en una sola coalición, se presentó un frente común, evitando esfuerzos duplicados y múltiples propuestas que se contradijeran entre sí. Este frente común facilitó una negociación con varios miembros del Congreso y la eventual adopción de las leyes deseadas.

Selección de integrantes del SEANL

El SNA incluye un Comité de Participación Ciudadana, que introduce ciudadanos en la estructura anticorrupción como ojos y contrapeso a los actores políticos. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana son designados por el Comité de Selección, a su vez compuesto por ciudadanos.

En Nuevo León, a diferencia del nivel nacional y de otros estados, se introdujo (Art. 16, fracción III) un Grupo de Acompañamiento Técnico (GA) para evaluar a los aspirantes al Comité de Selección. La intención era evitar que el Comité de Selección fuera politizado. El Grupo de Acompañamiento consta de siete integrantes; el Comité de Selección de nueve y el Comité de Participación Ciudadana, cinco.

Como primer pasó, la Comisión Anticorrupción del Congreso de Nuevo León convocó a concursar para participar en el Grupo de Acompañamiento. Propuestos por cámaras industriales, universidades, asociaciones civiles y el Colegio de Abogados, hubo 21 candidatos para estos 7 puestos. Siete de los candidatos fueron propuestos por la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL o de la Asociación de Egresados de la misma Facultad; CANADEVI propuso tres; Concejo Cívico dos; el Club Rotario Monterrey Sur dos. Quedaron designados siete hombres, seis de ellos abogados.

Para el Comité de Selección, un total de 63 ciudadanos entregaron documentos como aspirantes para 9 puestos. Por ley, cada candidato debía contar con el apoyo formal de una universidad o una asociación civil o colegiado. El Grupo de Acompañamiento evaluó 50 de estos candidatos y formó nueve ternas de tres, dividiendo estas ternas entre candidatos académicos y candidatos de organizaciones. Aunque desarrolló y publicó una metodología de evaluación, bajo presión del Congreso no publicaron las evaluaciones en sí. A pesar de la recomendación (redactada en la versión pública) que hizo el Grupo de Acompañamiento a los diputados de elegir al primer lugar en cada terna, el Congreso eligió únicamente el primer lugar de una terna. El Comité de Selección quedó así:

Salvadora Peña Warden	Consortio Educativo Internacional Warden, Escuela Superior de Negocios de Monterrey, Universidad del Valle de México, U-ERRE
Pedro Torres Estrada	Profesor de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública (Tecnológico de Monterrey)
Joaquín Ramírez de la Cerda	Abogado, Facultad de Derecho de la UANL, Soporte Legal Externo, S.C.
Marcela Chavarría y Chavarría	Abogada, UDEM
Luis Treviño García	Abogado, seguros y transporte
Jesús Viejo González	Economista, Grupo CONVEX, Consejo Nuevo León, Trefilia Capital Investments
Gabriel Augusto Reyes García	Abogado, Reyes García Abogados
Genoveva Saldaña Leal	Universidad Americana del Noreste (subdirectora de postgrado), Consejera Ciudadana para el Gobierno Abierto, la Transparencia y Rendición de Cuentas del Municipio de Monterrey, Asesora independiente
Gustavo Gonzalez Fuentes	Abogado, Notario Público

Pedro Torres renunció al Comité de Selección poco después de su nombramiento, argumentando limitaciones de su tiempo. No fue reemplazado.

El Comité de Selección debió evaluar los candidatos al Comité de Selección. Crearon un proceso de análisis y lista de requisitos más completos que los aplicados a los candidatos para Fiscal General. Entregaron papelería en un lapso de diez días hábiles desde la publicación de la convocatoria. Luego presentaron un examen de conocimientos sobre el SNA. Finalmente, presentaron exámenes psicométricos. No publicaron la metodología exacta para evaluar a los candidatos. Quedó integrado el

CPC con dos mujeres y tres hombres, de los que cuatro tienen vínculos con la UANL y el quinto era afiliado del PRI al momento de su nombramiento.

Nombre	Años	Antecedentes
Mauricio Morales Aldape	5	Grupo Multimédios, Lic. y Maestría de la UDEM, Doctorado de Consorcio Educativo Internacional WARDEN, afiliado del PRI
Diego Arturo Tamez Garza	4	Abogado, Profesor de la UANL; Profesional y Maestría de la UANL
Norma Juárez Treviño	3	Ingeniero Químico, Life & Team Coach, docente de UANL, UDEM, TecMilenio, U-ERRE, Instituto Edinburgh, Instituto PNL Monterrey
Juan Carlos Gastélum Treviño	2	Fue Subdirector General de Administración y Finanzas de Pronósticos para la Asistencia Pública de 2015 a 2018; Director General del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de 2011 a 2015; y Director Adjunto de la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León de 2006 a 2011. Profesor en la UDEM y la UANL. Profesional en Derecho, UDEM; posgrados en Universidad de Nueva York, Universidad Autónoma de Baja California y el Tec de Monterrey.
Guadalupe Rivas Martínez	1	docente en la UVM, Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango y Maestría en Derecho por la UANL.

El mismo día que tomó protesta, el Comité de Participación Ciudadana propuso una terna de candidatos para Secretario Técnico, sin convocatoria previa. Los tres

candidatos tienen vínculos fuertes con la UANL, asegurando así que quien fuese elegido para el cargo, tendría este carácter. Los candidatos fueron: Roberto Gaitán Martos, Jefe de Departamento de Cómputo y docente en Informática Administrativa, con una maestría de la UANL; Fabio César Garza Orozco, Abogado y docente en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL quien estudió prepa, profesional y dos maestrías en la UANL; y Joaquín Ramírez de la Cerda, docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UANL, con estudios de profesional y maestría en Derecho la UANL. Por votación unánime, el Comité Coordinador eligió a Joaquín Ramírez de la Cerda, quien había formado parte del Comité de Selección, que había seleccionado a los integrantes del CPC. En una reunión el 19 de octubre de 2018 con la Coalición Anticorrupción, además de en medios, el CPC negó rotundamente que existiera cualquier conflicto de intereses en esta designación.

Aciertos, desaciertos, tropiezos y lecciones

Aciertos

Las mejoras en las leyes, promovidas por la Coalición Anticorrupción, son un acierto. A mayo 2017, según un [estudio](#) de IMCO, Nuevo León era uno de 14 entidades con una reforma constitucional anticorrupción “satisfactoria” y para el 18 de julio ya contaba con una ley [satisfactoria](#) del Sistema Estatal Anticorrupción. Las leyes de Nuevo León van más allá del nivel nacional, como se detalla arriba.

Nuevo León cuenta con mayor participación ciudadana que a nivel nacional o en otros estados, al incorporar el Grupo Ciudadano de Acompañamiento y tres miembros del CPC dentro del Comité Coordinador. El esfuerzo coordinado de la Coalición Anticorrupción fue clave.

El Grupo de Acompañamiento desarrolló y publicó su metodología para analizar a los integrantes del Comité de Selección. El Grupo de Acompañamiento publicó las ternas que había organizado para la votación en el Congreso de los integrantes del Comité de Selección. El Comité de Selección desarrolló una metodología detallada

para evaluar a los integrantes del Comité de Selección. La mayor parte de los procesos fueron públicos.

El Comité de Selección invitó al público a fungir como observadores durante la aplicación del examen de pruebas de los aspirantes al CPC; cinco ciudadanos acudieron para este propósito.³

Desaciertos

Las leyes, aunque representan mejoras, todavía contienen varias lagunas. Por ejemplo, el Congreso envió un listado de cuatro candidatos para Fiscal General al Gobernador, para que éste les mandara la terna, como dicta la ley, pero éste envió una terna distinta a la lista de cuatro, aprovechando que la ley no especificaba que la terna debía ser derivada de la lista de cuatro. El Congreso invalidó esta terna.

Desde que el Grupo de Acompañamiento no publicó su evaluación de los candidatos, se empezó a violar el principio de transparencia y máxima publicidad. Esta violación se agravó en el Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana. Ambos comités han sesionado a puerta cerrada. Hubo dos nombramientos sin convocatorias previas, para Secretario Técnico del SEA y para Director Jurídico.

Se violó el requisito legal de multidisciplinariedad en el CPC, al nombrar cuatro abogados y una ingeniera química, creando un CPC bidisciplinario.

Al iniciar actividades el Comité de Selección, se abrió un debate sobre los procedimientos. Hubo dos campos: los que apoyaban el uso de criterios racionales-meritocráticos para seleccionar a los mejores candidatos y los que argumentaban que el Comité de Selección no debía seleccionar, sino únicamente evaluar. De alguna forma, información sobre este debate llegó a integrantes del Congreso. El coordinador de la bancada del PAN convocó una reunión del Comité de Selección, a la que asistieron también el coordinador del PRI y la Presidente de la Comisión de Anticorrupción, la Dip. Eustolia Yanira Gómez García. Éstos argumentaron que el

³ Adriana Dávila, "Aplican examen para comité; denuncian prueba excluyente," *El Norte*, 25 julio 2018.

Comité de Selección no tenía las facultades para realizar una selección.⁴ Como resultado, el CS no eliminó ningún candidato para Fiscal General, Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción, ni los varios otros puestos para los que evaluaron candidatos, a pesar de que éste es su principal función: eliminar candidatos que no cumplen con los requisitos que establece la ley. Un integrante del CPC, por ejemplo, es afiliado del PRI, en violación de la ley. Coincidentemente (o no), es el que recibió el nombramiento por más tiempo, 5 años.

El CPC promovió tres candidatos de la Facultad de Derecho de la UANL para el puesto de Secretario Técnico, entre ellos un integrante del CS, quien quedó nombrado por el Comité Coordinador, del que tres miembros son del CPC. Desconocen públicamente este conflicto de intereses. En respuesta, dos integrantes del CS (Marcela Chavarría y Jesús Viejo) renunciaron. Joaquín Ramírez también renunció al CS para poder ser nombrado Secretario Técnico. El CS tiene en este momento 5 integrantes, cuando debería tener 9.

La Coalición Anticorrupción tardó en reaccionar a estos desaciertos. Además, calculó mal las jugadas del Congreso. No anticipó que los partidos fueran a votar en bloque, ni que fueran a negociar los puestos. Hubo muchas ruedas de prensa, pero sin consecuencias porque la ley no estipula consecuencias por incumplimiento con la ley. El único recurso es el amparo: ha habido al menos cuatro solicitudes de amparo en contra de diferentes partes del proceso.

Lecciones

La mayor lección es que el movimiento de anticorrupción requiere paciencia. Se cambiaron unas instituciones—leyes—pero los incentivos que enfrentan los diputados siguen igual y las instituciones de los partidos, también. Las personas que recibieron el nombramiento dentro del CPC tienen una ética personal e interpretación de las leyes muy distintas a las que prevalecieron durante el proceso de su redacción y promoción desde la Coalición Anticorrupción. Como no están

⁴ Entrevista anónima, integrante del Comité de Selección, 26 de junio de 2019.

alineadas las instituciones, los incentivos y la ética personal, el resultado no es el deseado.

Parte del problema es que las leyes no especifican sanciones personales por incumplimiento cuando un comité no sigue la ley. Por ejemplo, al no eliminar a ningún candidato, aun cuando algunos no cumplen con los requisitos, el Comité de Selección violó la ley, pero no hay ninguna sanción. Al no haber responsables, no hay rendición de cuentas más allá del enojo de algunos integrantes de la comunidad anticorrupción. Sin sanciones, el monitoreo es inefectivo (Johnsøn et al. 2012). Johnsøn et al. (2012, 27) especifican:

that certain conditions are critical for the success of social accountability mechanisms. These include formalized institutional arrangements for horizontal accountability, transparency enhancing legislation, and participatory governance arrangements; an enabling environment, including media and political will; and strong civil society organizations and networks.

En Nuevo León, se han creado la mayoría de estas condiciones. Las leyes son buenas, se requiere transparencia, se incluyen ciudadanos en la gobernanza, los medios son independientes y enfocados en anticorrupción y las OSC son fuertes. Lo que falta en Nuevo León es una voluntad política verdaderamente anticorrupción, pero ésa faltará mientras los grupos de interés se beneficien de las redes corruptas existentes y no haya rendición de cuentas para diputados individuales en la forma de la reelección individual. El SEANL es un ejemplo de procesos políticos que estorban los esfuerzos anticorrupción.

Obras citadas

Canales Santos, E. (2018). *¿Cómo Nos Arreglamos? Testimonio del primer Fiscal Anticorrupción de México*. Grijalbo.

Johnsøn, J.; Taxell, N.; & Zaum, D. (2012). Minding evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption. U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

Johnston, M. (2012). Building a Social Movement Against Corruption. *Brown Journal of World Affairs*. 18,11: 57-74.

Johnston, M. 2014. *Corruption Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kristiansen, S. & Ramli, M. (2006). Buying an Income: The Market for Civil Service Positions in Indonesia. *Contemporary Southeast Asia* 28(2): 207-233.

Lessmann, C. & Markwardt, G. 2009. "One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats." *World Development* 38,4: 631-646.

Organización de Naciones Unidas (ONU). (s.f.). Metas del Objetivo 16, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> (acceso 30 de junio de 2019).

Plummer, J. & Cross, P. (2007). "Corruption in the Water Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue," en Campos, J.E. & Pradhan, S., eds., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: The World Bank, 221-263.

Recanatini, F. (2011). "Anti-corruption authorities: an effective tool to curb corruption?" en Rose-Ackerman, S. & Søreide, T. *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*. Cheltenham (UK) and Northampton, MA (USA): Edward Elgar, 528-569.