

**El desafío de la gobernanza en la construcción del Sistema Nacional
Anticorrupción**

Héctor Eduardo Soto Guerrero

hsoto@xanum.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana

Eje Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

Resumen

El objetivo central de esta ponencia es explicar la manera en que se adoptó el Sistema Nacional Anticorrupción en México bajo un nuevo proceso de gobernar que dio como resultado la co-creación del marco jurídico de combate a la corrupción a partir de la interacción entre legisladores, funcionarios públicos y *think tanks*.

La metodología empleada es desde un enfoque cualitativo basada en una revisión exhaustiva de bibliografía, y los resultados de una estancia de investigación en El Colegio de México en la cual se generó una aproximación teórica-empírica al objeto de estudio.

Los aspectos a desarrollar son referentes al rol de actores ajenos al gobierno que se suman al proceso de dirección de la sociedad, las causas que originaron lo que apunta hacia una reconfiguración de los procesos políticos y a la adopción de políticas públicas con la participación y colaboración de *think tanks*.

Contexto sobre corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que afecta la forma de gobierno, es definida por Transparencia Internacional como el abuso de poder en beneficio propio. En el régimen de gobierno democrático la corrupción es percibida como la principal causa de los problemas que aquejan a las sociedades actuales debido a que merma la estabilidad institucional, la autonomía de poderes, el desarrollo de nuevos mercados, el acceso a servicios públicos y a la justicia con imparcialidad.

Sus causas pueden ser múltiples, entre ellas se contemplan la ausencia de contrapesos reales en el sistema democrático, debilidad institucional, inestabilidad política, económica y social que detonan en la captura de los intereses públicos y afectan a toda la población.

La desigualdad social y económica que caracteriza a algunas democracias como es el caso de la mexicana también propicia la corrupción. Esta variante del fenómeno conlleva a una percepción de la corrupción a partir de la captura y debilidad del Estado respecto al ordenamiento y distribución de manera equitativa

de los presupuestos públicos, ocupación de cargos del servicio público y acceso a la población a servicios, asumiendo que uno de los aspectos que detona la corrupción de bajo nivel es la permanente condición económica endeble de la población.¹

En México existe un amplio legado de la corrupción que proviene desde la época independentista, desde entonces la manera de obtener beneficios o accesibilidad a servicios para la mayoría de las personas se estableció mediante una especie de pago por privilegios que de no ser bajo la corrupción no sería posible obtener, dicho fenómeno se reproduce de manera sistémica en el régimen político mexicano.

De acuerdo con Merino se arrastra una deuda del anquilosado sistema político que no se ha logrado saldar en la nueva forma de procesar los asuntos políticos de nuestro país y esto genera problemas más grandes en todos los aspectos de la vida pública. “La corrupción es la mayor causa de desigualdad, impunidad y exclusión del régimen político mexicano.”²

El desarrollo de la corrupción en México responde a diversas causas, entre ellas se consideran aspectos culturales, individuales e institucionales.

1) Los aspectos culturales son prácticas cotidianas que se han aceptado en el sistema de valores y cultura de la legalidad como parte de una forma de vida que da acceso a servicios o beneficios que de otra forma no se obtendrían.

2) El aspecto individual es la apropiación e internalización de esta práctica que se ha convertido en hábito de los ciudadanos y que forma parte de la cultura política ante la debilidad del estado de derecho para hacer valer la ley.

3) El aspecto institucional no es otra cosa que la debilidad del Estado y sus instituciones para hacer efectivo un estado de derecho que garantice el cumplimiento de marcos normativos y regulatorios de nuestro pacto social.³

¹ Susan Ackerman, “Corruption and Government”, *International Peacekeeping*, vol. 15, núm.3, Taylor & Francis, 2008, p. 334

² Mauricio Merino, *México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, Wilson Center Mexico Institute, México, 2015, p. 23

³ María Amparo Casar, “La Corrupción: enemigo público # 1” en *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 17

Estos tres aspectos son indispensables para entender la razón por la cual la corrupción se ha instaurado de manera sistémica en nuestro país, es una práctica que se ha naturalizado y democratizado en todos los sectores, incluso después de la alternancia, llevando la codicia de diversos actores de diferentes partidos políticos a la supresión de ideologías y a una especie de pacto de taparse unos a otros a fin de extraer los mayores beneficios posibles obedeciendo a sus intereses privados y capturando lo público.⁴

Esta situación ha sido llamada como la “democratización de la corrupción” ya que ha encontrado eco en nuevos jugadores de la política mexicana que se han aprovechado del sistema pluripartidista para sacar provecho en beneficio propio mediante la captura de las instituciones públicas y el reparto de cargos públicos como botín de los procesos electorales, optando por hacer caso omiso de los actos de corrupción de sus oponentes políticos siempre que aquellos tampoco los llamen a rendir cuentas.⁵

Este descaro de la clase política generó irritación en la sociedad y hartazgo ante la falta de representatividad de los intereses de la ciudadanía y del abuso de poder en beneficio propio de quienes ocupan cargos públicos y se coluden con privados para asegurar sus intereses, dando forma a la expresión que coloquialmente se conoce como “el que no tranza no avanza.”

El contexto de corrupción previo a la construcción del SNA

La percepción social de que los actos de corrupción se generalizaron incluyendo a todos los partidos políticos detonó en un ambiente social de hartazgo respecto a la clase política mexicana que parecía cada vez más distante de la realidad y necesidades de los ciudadanos.

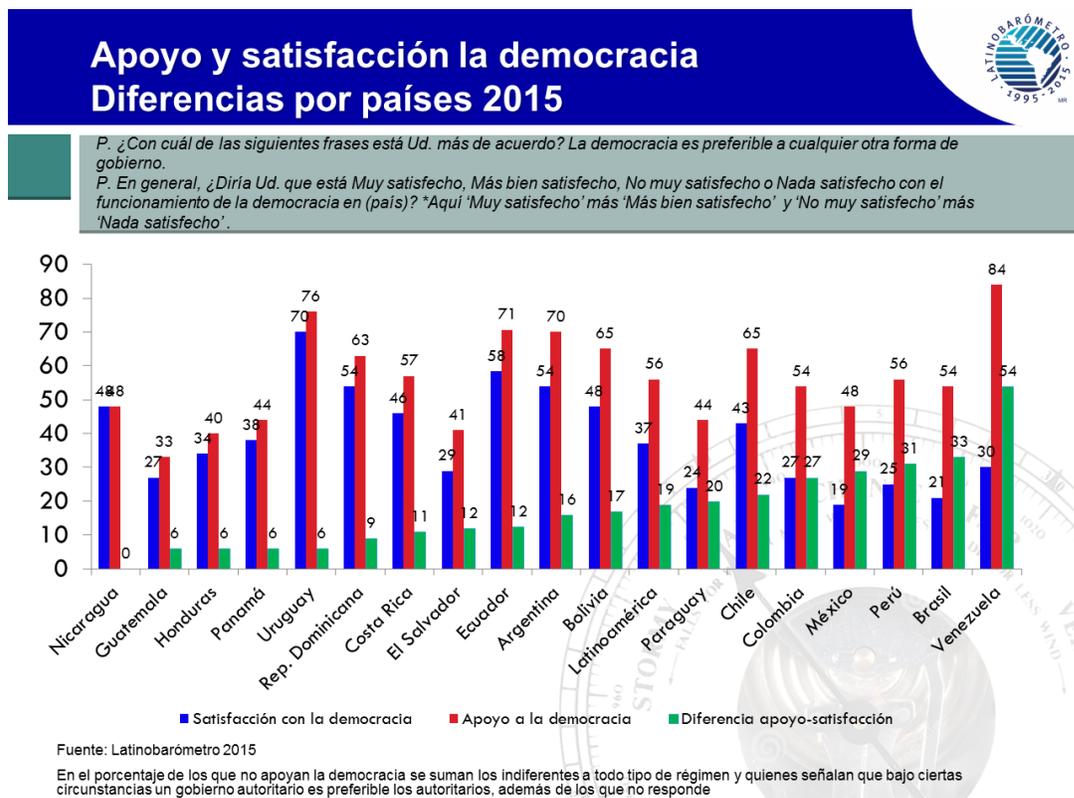
La imagen del colectivo social sobre políticos y gobernantes es la de un sector social privilegiado que se aprovecha y enriquece a costa de los intereses colectivos

⁴ Luis Ugalde, *¿Por qué más democracia significa más corrupción?*, Nexos, 2017, México, p. 3

⁵ María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción, Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad*, México, 2016, p. 32

de millones de mexicanos valiéndose de una posición de poder a partir de la autoridad que ejercen.

El abuso de poder es una de las formas comunes en que se muestra la corrupción de alto nivel en México y que produce distanciamiento social y repudio hacia el comportamiento de quienes son descubiertos en actos de corrupción en cualquiera de sus modalidades, esto puede ser uno de los aspectos que explican los bajos niveles de satisfacción con la democracia que se presentan en el Latinobarómetro 2015 como se muestra en la gráfica.



Resulta paradójico que la corrupción es percibida por los ciudadanos como una acción social contraria al interés colectivo que es realizada de manera ilegal por políticos y empresarios al mismo tiempo que la misma ciudadanía intenta delimitar dichas irregularidades a un sector que le es ajeno, mientras que adopta una posición flexible frente a las acciones cotidianas que mediante sobornos o influencias de menor nivel se llevan a cabo todos los días como parte de la corrupción de bajo

nivel que se inserta de manera sistemática y que se realiza a lo largo y ancho de nuestro país.

El contexto político de los años previos a la reforma constitucional que dio origen al SNA se envuelve en escándalos de corrupción de políticos de todos los partidos que van desde el enriquecimiento del gobernador de Coahuila y pasan por la vida de lujos de familiares del líder sindical de Pemex, el caso de corrupción en Pemex por la asignación de un contrato millonario en forma directa a la empresa Odebrecht aun cuando uno de los compromisos del Pacto por México era combatir la corrupción con particular atención en Pemex y CFE.

Se suma a la lista de escándalos de corrupción la adquisición de inmuebles de alto valor del ex secretario de Hacienda, Luis Videgaray y los desfalcos a la hacienda pública a cargo de los exgobernadores de Quintana Roo, Roberto Borge; de Veracruz, Javier Duarte; y de Chihuahua, César Duarte, quienes fueron considerados por Enrique Peña Nieto (EPN) como los gobiernos del nuevo PRI durante su campaña presidencial.

En el contexto internacional la percepción sobre la corrupción que se vivía en México durante esos años también resulta un dato alarmante, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora anualmente Transparencia Internacional, nuestro país ocupaba la posición 111 de 167 países evaluados. Compartía sitio con países como Mozambique, Mauritania y Vietnam, siendo superado por Corea del Norte y Somalia, considerados los países con mayor corrupción en ese momento.⁶

Think tanks en la arena política

El rol de los *think tanks* en las democracias modernas ha cobrado importancia en años recientes debido a que son organizaciones que se encargan de generar ideas que sirven de base en los debates públicos para la elaboración e implementación

⁶ Véase IPC 2015 en <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> con acceso 14 mayo de 2019

de políticas públicas con base en recursos como el conocimiento, innovación, digitalización y *expertise*.

Estas organizaciones contribuyen a enriquecer el ciclo de políticas públicas y mantienen vínculos con comunidades políticas con quienes conforman redes integradas por funcionarios de alto nivel que reconocen el *expertise* que poseen los *think tanks* y su importancia para ofrecer posibles soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad, de este modo toman parte en las decisiones que dan dirección social en aras de arrojar resultados que conduzcan a un mejor futuro social.⁷

Los *think tanks* son actores que juegan un rol valioso en la construcción de políticas públicas ya que contribuyen a la formación del diálogo público y conforman parte del conjunto de actores sociales, fuerzas y relaciones que se reacomodan en el espacio público en regímenes democráticos contemporáneos ante la fragmentación del poder y transformación de la sociedad.⁸

La principal fuente de penetración de los *think tanks* en las políticas es a través de la interacción que da cabida a la incidencia en las decisiones públicas y el valor que adquieren como interlocutores con representantes y funcionarios públicos, esto los convierte en bancos de información, más que en generadores de conocimiento.⁹

Definición

Los *think tanks* son organizaciones dispuestas a generar discusiones de políticas públicas, su participación en asuntos públicos tiene como fin fomentar diálogos públicos, intercambiar ideas y confrontarlas para adoptar decisiones de manera

⁷ Diane Stone, "Think Tanks, Global lesson-drawing and networking social policy ideas", *Global Social Policy*, SAGE Publications 1 (3), 2001, Londres, California, Nueva Delhi, p.346

⁸ Glenn Savage, "Think tanks, education and elite policy actors", *The Australian Association for Research in Education* 43, Melbourne, Australia, 2016, p. 39

⁹ Daniel Drezner, "American think tanks in the twenty-first century", *International Journal*, Vol.70 (4), Tufts University, Medford, Massachusetts, 2015, p. 644.

conjunta con actores gubernamentales bajo un ejercicio deliberativo que no pretende una transformación sino fomentar un diálogo en democracia.¹⁰

Los aspectos que definen a los *think tanks* es que son organizaciones autónomas del Estado, mercado y universidades aun cuando su financiamiento puede provenir del sector público, privado o de ambos.¹¹

Los *think tanks* son actores sociales de élite que se interesan en discutir asuntos políticos, llevar ideas al centro de la agenda gubernamental para insertar sus propias perspectivas ideológicas. En algunos casos con su participación en la vida pública logran contribuir socialmente en la construcción del bienestar colectivo y de hacer más eficaz la tarea directiva de la sociedad.

La propuesta conceptual que se ofrece para definir a los *think tanks* es que son instituciones independientes sin fines de lucro, con ideología política y valores organizacionales propios que reúnen a expertos e investigadores de diversas disciplinas con alto nivel académico y que se dedican a analizar e impulsar políticas públicas, además de generar conocimiento para transmitirlo a la arena política con la finalidad de posicionar sus propios intereses basados en el conocimiento para incidir en la vida pública.

Los *think tanks* se clasifican de acuerdo a su origen: algunos son gubernamentales, académicos, agencias bajo contrato, fundaciones, instituciones de investigación, de partidos políticos y organizaciones de defensoría de derechos que adoptan un tema de la agenda pública y lo impulsan a través de investigaciones o de discusiones en foros para formar opinión pública.

Funciones de *think tanks*

Las principales funciones de los *think tanks* que trabajan el tema de combate a la corrupción consisten en:

¹⁰ Donald Abelson, "Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think-tanks", *International Affairs*, vol. 90, núm. 1, The Royal Institute of International Affairs, Malden, Massachusetts, 2014, p. 136

¹¹ Thomas Medvetz, "Think Tanks as an Emergent Field": Social Science Research Council, Nueva York, 2008, p. 1

- Vigilancia, presión e incidencia en la formulación de políticas públicas y entramado institucional del SNA.
- Impulsar la agenda pública anticorrupción mediante mecanismos democráticos.
- Incidir mediante el uso del conocimiento en los tomadores de decisiones y legisladores para co-crear leyes del SNA
- Evaluar el desempeño de las instituciones de combate a la corrupción.
- Participar en la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción.

La propuesta de combate a la corrupción en el sexenio de EPN

La incidencia de *think tanks* en asuntos de interés público adquiere mayores posibilidades en momentos que se presentan coyunturas y circunstancias políticas contextuales que abren ventanas de oportunidad a la intervención de estos actores.¹²

El entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto (EPN) durante la campaña electoral de 2012 propuso la creación de una agencia nacional anticorrupción, este acto constituyó un primer momento clave para la acción de los *think tanks* que posteriormente se estructuró mediante compromisos a los que se sumaron las principales fuerzas políticas en ese momento: PRI, PAN y PRD que fueron acordados en el Pacto por México.

Una vez que resultó presidente electo enarboló el acuerdo político más importante del sexenio conocido como el Pacto por México que surge para darle sentido a la nueva alternancia y alcanzar las reformas estructurales que durante sexenios anteriores se habían detenido en el legislativo. Uno de los temas principales del Pacto fue el combate a la corrupción dado que el ambiente social se percibía enrarecido por una mayor percepción de los mexicanos sobre el aumento de la corrupción.

¹² Diane Stone, "Old guard versus new partisans: Think tanks in transition": *Australian Journal of Political Science*, 26 (2), Routledge, Londres, 1991, p. 209.

La propuesta de Peña consistía en desaparecer la Secretaría de la Función Pública y crear una Comisión Nacional, más comisiones estatales que tendrían las funciones de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia de actos de corrupción que se integrarían por cinco comisionados nombrados por el Presidente de la República. Esta propuesta quedó definida en uno de los cinco acuerdos del Pacto por México.

El Pacto por México abrió la ventana de oportunidad a *think tanks* no solo de formar parte de las discusiones como ya solía hacerse en algunos casos, sino de posicionar ideas para tomar decisiones de manera conjunta que era un proceso que anteriormente no ocurría, ni se tenían esperanzas de llevar a la práctica ejercicios de parlamento abierto con real incidencia.

Los actores clave

Entre los actores claves que participaron en la deliberación y debate sobre la elección del modelo de combate a la corrupción se encontraban funcionarios públicos de algunas dependencias como el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, además de Senadores e integrantes de *think tanks* como portavoces de diferentes organizaciones sociales, entre ellos académicos y expertos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundar, México Evalúa, Transparencia Mexicana, Artículo 19 y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Los primeros encuentros que generaron interacción de Senadores con miembros de *think tanks* se presentaron desde el principio de la legislatura en 2012 por iniciativa de algunos Senadores que invitaron a participar a Transparencia Mexicana (TM), México Evalúa, IMCO, Fundar, Artículo 19, México Infórmate, el Colectivo por la Transparencia junto con el IFAI y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) para generar mesas de diálogo público que sirvieron de instrumento de co-creación legislativa para elaborar iniciativas de

manera conjunta, un hecho que nunca había ocurrido en el poder legislativo mexicano.¹³

Por otra parte, algunos de los integrantes de *think tanks* que resultaron especialmente claves en la interlocución con la Oficina de la Presidencia de la República fueron: María Elena Morera de Causa en Común, María Marván de Transparencia Mexicana, Enrique Cárdenas del CEEY, Juan Pardinás de IMCO, María Amparo Casar del CIDE y Edna Jaime de México Evalúa.

Así mismo, otros actores estratégicos en torno a la construcción del SNA que aportaron ideas, experiencias y respaldo a todo el proceso fueron: Eduardo Bohórquez (TM), José Roldán Xopa (CIDE), José Octavio López Presa (Causa en Común), Max Kaiser (IMCO), Marco Fernández (México Evalúa), Sergio López Ayllón (CIDE) y Lourdes Morales (RRC).¹⁴

El efecto de la co-creación legislativa

La participación de dichos actores sociales le dio legitimidad a la creación del SNA y condujo a la generación de resultados sobre el diseño de una política pública articulada en torno al combate a la corrupción.

Este proceso de deliberación bajo el modelo de incidencia de gobierno abierto refleja una corresponsabilidad y articulación entre *think tanks* y el Senado que además de generar resultados medibles mediante la co-creación legislativa, les otorgó beneficios a ambas partes. Al gobierno le permitió ganar legitimidad y gobernabilidad mientras que a los *think tanks* les da rentabilidad frente a sus donantes además de credibilidad en el espacio público y conectividad que los mantiene en el centro de la arena política.

El resultado de dicha interacción fue la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes secundarias que conforman el sistema.

¹³ Mauricio Merino, México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción) Wilson Center, México, 2015, p. 10

¹⁴ *Ibíd.*, p. 16

Con ello se explica que el proceso de participación de los *think tanks* en el espacio público se ha modificado debido a que anteriormente participaban de manera consultiva, esta experiencia de gobierno abierto apunta hacia una transformación que generó resultados en torno a la co-creación legislativa.

La manera bajo la cual se desarrolló el proceso de co-creación legislativa fue mediante el establecimiento de mesas técnicas en el Senado y mesas privadas moderadas por el CEEY en las cuales se elaboraron las leyes que dan sustento al SNA.

Las mesas privadas las moderó el CEEY, en el marco de ellas se generó la propuesta de la Ley de Responsabilidades Administrativas conocida como la Ley 3 de 3. Mientras que las mesas en el Senado que se llevaron a cabo con principios de gobierno abierto sirvieron para dialogar con legisladores sobre los modelos que podrían funcionar en México para combatir la corrupción, en ellas se discutieron ley por ley los aspectos que se votarían en el pleno del Senado dando como resultado un proceso de co-creación legislativa inédito en México que se llevó a cabo con la participación de expertos de *think tanks*.

De acuerdo con la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado “resulta relevante señalar, que los trabajos desarrollados, se llevaron a cabo, no solo con un seguimiento efectivo y continuo de la Sociedad Civil, sino con la realización de labores conjuntas de ciudadanos y legisladores, lo que produjo una enriquecedora discusión sobre el contenido de las iniciativas de ley propuestas, inclusive por la propia Sociedad Civil.”¹⁵

El diálogo y la deliberación bajo la interacción corresponsable entre *think tanks* y gobierno dio cabida a un nuevo proceso que apunta hacia una transformación en el proceso de elaboración de políticas públicas sobre la construcción institucional en el combate a la corrupción otorgando un bono de legitimidad a las instituciones públicas.¹⁶

¹⁵ Programa de Trabajo de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio, consultado en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/Programa2_LXIII.pdf con acceso 17 de noviembre de 2017.

¹⁶ Sergio Rivera, Ambar Varela y Ernesto Gómez, *Participación ciudadana y combate...op. cit.*, p. 208

Las leyes que se discutieron y que conforman el SNA son las siguientes:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Esta Ley se creó para establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA.

2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esta también es una Ley nueva, la cual establece las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran.

3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta Ley se creó para establecer la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Además, la Ley establece que el TJFA es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. El TFJA forma parte del SNA.

4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta Ley se creó con el SNA y contiene lo referente a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta ley fortalece el papel de la Auditoría Superior de la Federación.

5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Esta ley se reformó para establecer las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

6. Código Penal Federal. Esta ley se reformó para armonizar el código penal con el SNA. Esta reforma incluyó un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción.

7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta Ley se reformó para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción. Además, establece las funciones de esta Secretaría como parte del Comité Coordinador del SNA.

Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción¹⁷

¹⁷ Véase <http://sna.org.mx/> consultado el 14 de May de 2019.

El desafío de la gobernanza

La construcción del SNA fue un proceso de tensiones entre integrantes de *think tanks* y Senadores, incluso para algunos legisladores fue una disputa por el poder al ceder parte de la toma de decisiones sobre el modelo que debía implementarse en México para combatir la corrupción, el hecho de intercambiar ideas con actores no designados mediante voto como representantes, ni actores que representan los intereses de un sector social es una idea que parece ajena o extraña al sistema político mexicano aunque en realidad no lo es.

El desafío de gobernar bajo un modelo de incorporación de actores no gubernamentales con quienes se comparten ideas en un proceso de interacción que tiene como fin resolver problemas complejos y ofrecer resultados que permitan la transformación de la sociedad hacia mejores escenarios es lo esperado en la adopción de decisiones bajo la gobernanza. Sin embargo, este proceso no es fácil de llevar a cabo, implica tensiones, negociación, acuerdos y la ruptura de las interacciones es latente en un entorno de desconfianza entre las partes.

El desafío de construir el SNA bajo un modelo de gobernanza que condujo a la co-creación legislativa y que dio como resultado las leyes del sistema se enfrentó al escenario de tensiones que derivaron de lo que se consideró una simulación, es decir que la incorporación de *think tanks*, académicos y actores sociales daba cabida a la legitimación de una acción de gobierno que había adquirido compromisos internacionales en materia de combate a la corrupción y que al mismo tiempo se tenía el pulso de la percepción colectiva respecto al aumento de la corrupción en los últimos años y el malestar social que esto generaba, razón que motivaba al gobierno a atender este problema.

Incluso bajo este escenario, la participación de *think tanks* está más allá de una simple legitimación de acciones debido a que la postura de dichos actores rebasó las expectativas que el gobierno en turno consideró al diseñar el plan de una agencia anticorrupción con la participación de actores sociales reconocidos para dotar de legitimidad el proyecto que se tenía desde la campaña presidencial y que se retomó en los puntos centrales del Plan por México.

La respuesta de los *think tanks* fue la de generar un contrapeso en la democracia mexicana aludiendo al rol que asumen en ella, como el quinto poder, al transferir información de utilidad para suscitar cambios sociales.¹⁸ El rol de dichas organizaciones consistió en poner en el centro de las discusiones legislativas la pertinencia de la propuesta del Presidente EPN y transferir información sobre casos de buenas prácticas implementadas en otros países para tener mayores elementos que permitieron incidir en la decisión final e incluso ser parte de ella, mediante discusiones generadas en Comisiones Unidas.

El voto real en el salón de Plenos quedó en manos de los legisladores, sin embargo, la participación que tuvieron los *think tanks* en las Comisiones legislativas para discutir punto a punto los temas que se aprobarían en el pleno del Congreso representan un cambio significativo en la forma de adoptar decisiones y de construir un entramado institucional de una manera horizontal, bajo principios de gobierno abierto mediante la interacción de actores sociales, privados y gubernamentales.

El apoyo del Consejo Coordinador Empresarial a las posturas de algunos *think tanks* como Transparencia Mexicana o el IMCO deja claro que existe un vínculo a través del cual se comparten intereses entre actores sociales y privados en torno al combate a la corrupción. Este tema no es objeto de disertación en esta ponencia, no obstante, se hace la observación de su existencia.

El concepto de gobernanza permite explicar la forma bajo la cual se llevó a cabo el proceso de construcción del SNA, sin que este sea un modelo de gobernar que se extienda a otras áreas de la política en nuestro país. En cambio, es deseable que esta forma de gobernar se lleve a cabo con mayor institucionalización permitiendo la participación plural y desconcentración del poder ante la complejidad de la sociedad contemporánea y los retos que enfrentan los gobiernos para hacer frente a los desafíos de gobernar y alcanzar resultados eficaces para la población.

Sin lugar a dudas esta forma de adoptar decisiones apunta hacia lo que podría ser una nueva forma de gobernar que implica nuevos desafíos para las democracias en América Latina. La incorporación de actores como los *think tanks* a

¹⁸ Véase James McGann, "The fifth Estate. Think Tanks and American Foreign Policy", Politics & Diplomacy, Summer/ Fall, Estados Unidos, 2010

la toma de decisiones de asuntos públicos podría resultar benéfica al sistema de pesos y contrapesos que debe fortalecerse en las democracias latinoamericanas.

Este es el desafío que enfrenta la gobernanza

Conclusiones

El resultado del proceso de co-creación legislativa que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción fue un hecho inédito en el sistema político mexicano que da cuentas de la participación de expertos de *think tanks* en la resolución de asuntos públicos mediante el diálogo y la interacción con Senadores y funcionarios públicos para ofrecer respuestas sociales deseables.

Bajo este proceso se suscitó un cambio en la forma de dirigir a la sociedad que se conoce teóricamente como gobernanza y que apunta hacia un modelo de conducción social deseable que se ajusta a la realidad contemporánea global ante la insuficiencia de los gobiernos y las instituciones gubernamentales para resolver problemas complejos por si solos, como lo es el caso del fenómeno de la corrupción.

En este sentido la tendencia a gobernar en corresponsabilidad con actores ajenos a la maquinaria gubernamental cobra importancia para hacer eficientes los resultados de los gobiernos, en el entendido de que no es suficiente que los gobiernos cuenten con legitimidad electoral sino que se requiere eficacia directiva con la participación y asociación de nuevos actores bajo un modelo interactivo multiactor que trabaje en red.¹⁹

La transformación de la sociedad, el entorno global de las políticas públicas, la exigencia social, la participación en los asuntos públicos, el *expertise* de *think tanks* y el uso del conocimiento como recurso estratégico para la incidencia en la arena política son aspectos que suman hacia una transformación en el proceso de dirección de la sociedad, aun cuando la mayoría de las decisiones son tomadas de manera tradicional con el Estado como actor central, sabemos que también es una realidad que el poder se ha fragmentado en múltiples actores que tienen interés de participar e incidir en los asuntos públicos.

¹⁹ Luis Aguilar, Gobierno y Administración pública, 2013, FCE, México, p. 282

La complejidad que implica la interacción de diversos actores en torno a la dirección social bajo el modelo de la gobernanza es un proceso que se somete a constantes tensiones y momentos de ruptura debido a que el poder no se comparte, por ello las responsabilidades que competen al Legislativo sobre la creación de las leyes son atribuciones que en la forma tradicional de gobernar no solían compartirse, sobre todo en el entendido limitativo de que el interés en el bienestar común parte de actores que son designados como resultado de un proceso electoral en menoscabo de los intereses particulares de las organizaciones que tienen interés en participar en los asuntos de la vida pública con fines legítimos para posicionar sus propias posturas en torno a un tema de interés público.

La participación de *think tanks* en temas sociales, políticos y económicos fortalece la democracia al incentivar el diálogo y genera un contrapeso al ejercer el derecho de disenso, su rol cobra importancia en el sistema político mexicano debido a que su interacción con actores gubernamentales tiene la finalidad de transferir información hacia la arena política para incidir en las políticas públicas bajo mecanismos democráticos.

Uno de los efectos que produce la participación de *think tanks* en los asuntos de carácter público es que dota de legitimidad la formulación de una política pública o el proceso bajo el cual se lleva a cabo la conducción social respecto a un tema específico.

Es común que en el imaginario colectivo e incluso entre expertos se considere que la participación de actores sociales tiene como fin dotar de legitimidad a los gobernantes y sus acciones de gobierno. Sin embargo, a mi juicio esto es un análisis simple de una situación compleja debido que al aceptar esta hipótesis se reduce la participación de dichos actores a procesos de simulación que menoscaban el rol que ocupan los *think tanks* en el sistema democrático.

El caso de la construcción del SNA es por lo tanto un proceso complejo que enfrentó diversos escenarios de tensión en las discusiones con los legisladores y que se llevó a cabo mediante la interacción de *think tanks* y Senadores que arrojó resultados medibles con la creación de la Ley General del SNA y sus leyes secundarias. Este proceso de ninguna manera se podría considerar una simulación,

en todo caso el interés de algunos legisladores podría estar lejos de llevar a cabo su implementación y con ello se pone en riesgo el resultado del proceso de adopción y co-creación aunque la sociedad civil organizada y en particular los think tanks han adquirido un poder que anteriormente no tenían y con ello la posibilidad de mantener incidencia en las siguientes etapas de implementación del SNA.

Este es el desafío que enfrenta la gobernanza en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y el principal reto consiste en lograr ofrecer los resultados que la sociedad demanda, el primer paso se superó con éxito pese a los desacuerdos y tensiones que se generaron en el transcurso de su discusión. Se diseñó un sistema que pone a la cabeza un órgano compuesto por ciudadanos que no son funcionarios públicos y que provienen de organizaciones sociales que cuentan con la legitimidad de la ciudadanía y expertos de *think tanks* para hacer frente al desafío de hacer funcionar el SNA y ofrecer resultados en el largo plazo a través de un cambio que se centra en la prevención más que en el castigo.

Bibliografía

Abelson Donald, "2014, Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think-tanks", *International Affairs*, vol. 90, núm. 1, The Royal Institute of International Affairs, Malden, Massachusetts

Ackerman Susan, 2008, "Corruption and Government", *International Peacekeeping*, vol. 15, núm.3, Taylor & Francis

Aguilar Luis, 2013, *Gobierno y Administración pública*, FCE, México

Casar María Amparo, 2016, *México: anatomía de la corrupción*, Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, México.

___, 2015, "La Corrupción: enemigo público # 1" en *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México

Drezner Daniel, 2015, "American think tanks in the twenty-first century", *International Journal*, Vol.70 (4), Tufts University, Medford, Massachusetts

McGann James, 2010, "The fifth Estate. Think Tanks and American Foreign Policy", *Politics & Diplomacy*, Summer/ Fall, Estados Unidos

Medvetz Thomas, 2008, "Think Tanks as an Emergent Field": Social Science Research Council, Nueva York

Merino Mauricio, 2015, *México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*, Wilson Center Mexico Institute, México

Programa de Trabajo de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio, consultado en http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/Programa2_LXIII.pdf con acceso 17 de noviembre de 2017

Rivera Sergio, Varela Ambar y Gómez Ernesto, 2012, *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencias desde el servicio público*, Indesol, México.

Savage Glenn, 2016, "Think tanks, education and elite policy actors", *The Australian Association for Research in Education* 43, Melbourne, Australia

Stone Diane, 2001, "Think Tanks, Global lesson-drawing and networking social policy ideas", *Global Social Policy*, SAGE Publications 1 (3), Londres, California, Nueva Delhi

___, "Old guard versus new partisans: Think tanks in transition": *Australian Journal of Political Science*, 26 (2), Routledge, Londres, 1991

Ugalde Luis, 2017, *¿Por qué más democracia significa más corrupción?*, Nexos, México