



**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**“La colaboración de los *think tanks* en la construcción del
Sistema Nacional Anticorrupción bajo un enfoque de
gobernanza”**

Tesis que presenta:

Mtro. Héctor Eduardo Soto Guerrero

Para optar al grado de
Doctor en Estudios Sociales
Línea de Procesos Políticos

Directora

Dra. Laura del Alizal Arriaga
Universidad Autónoma Metropolitana

Jurado

Dr. Fernando Nieto Morales
El Colegio de México
Dra. Annel Alejandra Vázquez Anderson
Universidad de Guadalajara



Iztapalapa, Ciudad de México, febrero 2021

Agradecimientos

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias a la beca para la realización de estudios de doctorado otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y los apoyos extraordinarios que me brindó la Universidad Autónoma Metropolitana y la Fundación Telmex para realizar actividades extraacadémicas y concluir la tesis. También valoro el apoyo académico que me brindaron profesores, quienes me ayudaron a enriquecer una de las metas profesionales más importantes que me he forjado, en especial atesoro las experiencias compartidas con Laura del Alizal, Fernando Nieto y Luis F. Aguilar.

Guardo especial aprecio por el tiempo, dedicación y facilidades que me ofrecieron durante las estancias de investigación que realicé, en primer lugar, con Fernando Nieto, en El Centro de Estudios Internacionales en El Colegio de México; después con Luis Aguilar, en el Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara; y finalmente con Alex Caldera, en la Universidad de Guanajuato, me quedan buenos recuerdos y satisfacciones de cada experiencia.

Además, estimo la solidaridad y empatía de Enrique Mendizabal que desde Perú y sin conocernos me brindó su opinión sobre el contenido del capítulo 2, cuando estaba trabajando la fase final de la investigación. También expreso mi gratitud a los informantes que me brindaron parte de su tiempo y compartieron sus experiencias sobre la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción; su perspectiva me ayudó a comprender la hechura del proceso.

Finalmente, agradezco infinitamente a mi familia y amistades, en especial a Mary, Ethan, Alma, Kary, Gaby, Ramiro y Saúl, quienes compartieron esta

experiencia conmigo mano a mano brindándome amor, apoyo y sostén en momentos de alegría, éxito, desafíos y adversidades.

Retribución social

Esta investigación brinda una explicación sobre el rol que desempeñan los *think tanks* en México y analiza su participación en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción ofreciendo un aporte social que lleva a la discusión sobre la forma de adoptar decisiones públicas para mejorar la calidad de la democracia y los resultados que se ofrecen a la sociedad al gobernar en colaboración con actores no gubernamentales.

Al utilizar el enfoque de la gobernanza se examina la utilidad del conocimiento que ofrecen expertos y analistas de políticas públicas para que autoridades y gobiernos emprendan acciones informadas y consensuadas. El análisis sobre el estado de la corrupción y la articulación de un sistema de coordinación, que se creó con la participación de actores sociales organizados para combatirla es la contribución a la sociedad que ofrezco como académico y estudioso de las Ciencias Sociales.

Resumen

Esta investigación explora la forma en que se llevó a cabo el proceso de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción desde una perspectiva analítica de la gobernanza. Es un análisis cualitativo sobre la participación política y técnica de *think tanks* en dicho proceso, que constituye un asunto importante para la disciplina de la Ciencia Política.

El valor que adquiere la colaboración de *think tanks* en este caso hace alusión a la adopción y puesta en práctica de principios de parlamento abierto, transparencia, corresponsabilidad social y rendición de cuentas. Su intervención responde a coyunturas políticas que derivaron en una incorporación limitada y regulada por el Senado.

Se concluye que la colaboración de los *think tanks* fue clave para construir el sistema de combate a la corrupción y para incorporar un órgano deliberativo dirigido por un ciudadano que es coordinador del sistema.

Abstract

This research explored the construction process of National System Anticorruption since governance perspective. It is a qualitative analysis about expertise and political participation of think tanks in legislative process, it represents an important issue in political science.

Think tanks collaboration occurs in specific moments and gets value because show us how works accountability, open parliament and co-responsibility in real world by the steer of parliamentarians who delimit and control that participation.

The final argument is that think tanks were key stakeholders in the construction of the system against corruption in Mexico because they proposed a citizen as coordinator of the system.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1 LA GOBERNANZA COMO MODELO DE COLABORACIÓN ENTRE THINK TANKS Y GOBIERNO	15
1.1 LA TRANSFORMACIÓN HACIA GOBIERNOS COLABORATIVOS	18
1.2 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA Y SUS PRINCIPALES CORRIENTES DE ESTUDIO.....	27
1.3 CAMINO HACIA LA GOBERNANZA: EL ROL DE LOS <i>THINK TANKS</i>	53
CAPÍTULO 2 EL ROL DE LOS THINK TANKS EN DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS.....	78
2.1 DEFINICIÓN DE <i>THINK TANKS</i>	80
2.2 TIPOS DE <i>THINK TANKS</i>	96
2.3 CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES.....	100
2.4 FINANCIAMIENTO	105
2.5 ENTENDER EL ROL DE LOS <i>THINK TANKS</i> EN MÉXICO.....	111
CAPÍTULO 3 EL DESAFÍO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	117
3.1 APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.....	121
3.1.1 <i>El fenómeno de la corrupción</i>	130
3.1.2 <i>Entender la corrupción en México</i>	136
3.1.3 <i>México frente a la corrupción</i>	144
3.1.4 <i>El contexto de corrupción previo a la construcción del SNA</i>	148
3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y CREACIÓN DEL SNA	153
3.2.1 <i>La estructura del SNA</i>	156
3.2.2 <i>Funcionamiento del SNA</i>	168
3.2.3 <i>Las leyes secundarias del SNA</i>	173
3.3 EL DESAFÍO DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN	181
CAPÍTULO 4 EL QUEHACER DE LOS <i>THINK TANKS</i> EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SNA.....	190
4.1 LOS <i>THINK TANKS</i> EN LA PRIMERA EXPERIENCIA DE PARLAMENTO ABIERTO	193
4.2 LAS COYUNTURAS POLÍTICAS Y SOCIALES.....	197
4.3 LOS <i>THINK TANKS</i> EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	200
4.3.1 <i>Colaboración en la construcción del SNA</i>	204
4.3.2 <i>Los actores clave</i>	209
4.3.3 <i>La co-creación legislativa</i>	212
4.4 CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE <i>THINK TANKS</i> SOBRE MODELOS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	215
4.5 ESTUDIO DE CASOS	220
4.5.1 <i>CIDE</i>	221
4.5.2 <i>Transparencia Mexicana</i>	230
4.5.3 <i>IMCO</i>	237
4.6 BALANCE SOBRE LA COLABORACIÓN DE <i>THINK TANKS</i> EN EL SNA	244
CONCLUSIONES	253
BIBLIOGRAFÍA	266

Introducción

El conocimiento sobre los asuntos políticos es clave en el proceso de hechura de las políticas públicas que se construyen en las democracias contemporáneas. La práctica sobre el uso del conocimiento en la adopción de decisiones públicas que originalmente proviene de países anglosajones se ha extendido al resto del mundo como resultado de la transformación en la forma de gobernar que presupone una redefinición de la relación entre el gobierno y una sociedad que demanda mayores resultados bajo prácticas colaborativas.¹

Aunque la noción de formular políticas con fundamentos sólidos y racionales es de larga data, la participación de los *think tanks*, como instituciones que analizan e investigan políticas públicas para fomentar la deliberación de asuntos públicos alrededor del mundo, es un producto de los últimos 100 años.²

Quizá lo anterior no es del todo sorprendente en tanto en el mundo contemporáneo nos rodeamos de escenarios complejos que se desenvuelven mediante diversos canales de comunicación y en los que se expone información sustentada en conocimiento aplicado a políticas públicas con mayor frecuencia como consecuencia de la demanda que los mismos gobiernos muestran para adoptar decisiones públicas informadas.

Por ello, cobra importancia explicar el rol que desempeñan los *think tanks* en las democracias contemporáneas para tratar de coadyuvar a la solución de problemas complejos en colaboración con autoridades gubernamentales con

¹ James McGann, “The Fifth Estate. Think Tanks and American Foreign Policy”, *Politics & Diplomacy, Summer/ Fall*, EE.UU., 2010, p. 35.

² Douglas Torgerson, “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en Luis F. Aguilar, *El Estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2007, p. 199.

base en el análisis de asuntos que afectan la realidad social, política y económica.

De manera que su participación coadyuva a generar gobernabilidad en países como el nuestro, donde no hay una tradición de incorporar actores ajenos al gobierno en la adopción de decisiones públicas. Pese a ello, los *think tanks* forman parte de los actores que han contribuido socialmente a transitar hacia ejercicios de gobernanza en México.

Prefiero emplear el término *think tanks* en inglés ya que encuentro deficiencias en las traducciones que se adaptan al español, especialmente porque considero que intentan traducir literalmente el significado, sin explicar la función que desempeñan, y en lugar de propiciar familiaridad con el concepto lo hacen incomprensible para entender la función que desempeñan en el mundo hispano.

La originalidad de esta investigación consiste en analizar el rol que desempeñan los *think tanks* en el sistema político mexicano, particularmente para explicar el aporte que generan al proceso de adopción de decisiones públicas y la legitimidad que transfieren al gobierno. Esto conduce la mirada de los estudios que generalmente se abordan en la disciplina de la Ciencia Política en México, más allá de las investigaciones electorales o sobre la manera en qué se accede al poder, para avanzar a la legitimidad que requieren las autoridades una vez que detentan el poder.

El propósito central de esta investigación consiste en explicar la transformación de los procesos políticos contemporáneos en torno al combate a la corrupción que han conducido a una reconfiguración del poder tradicional adoptando formas colaborativas de gobierno y propuestas elaboradas por *think tanks*. Lo que pretendo mostrar en esta investigación es que la participación de los *think tanks* en las decisiones públicas que se adoptan en México tiene un

efecto importante en la construcción institucional, en la definición de políticas públicas y finalmente en la democracia. Esta colaboración anteriormente no existía debido a la centralización del poder y a la creencia de que el fenómeno resultaba ajeno a nuestro sistema político.

En el análisis que presento sobre el quehacer de los *think tanks* en México, argumento que contribuyen a la consolidación de la vida democrática de nuestro país debido a que: 1) generan conocimiento para tratar de influir en la agenda y debates públicos, 2) mantienen interacciones con autoridades gubernamentales de manera formal e informal, 3) fomentan el debate público de asuntos de interés nacional e internacional, como es el combate a la corrupción que afecta la vida cotidiana de las personas y 4) generan aportes a la construcción institucional.

El objeto de estudio se ubica en torno a la participación de los *think tanks* en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que surge con el fin de hacer frente al desafío de controlar la corrupción y ofrecer soluciones eficaces que pongan freno a una demanda social que ha estado presente en las últimas décadas debido a los efectos negativos que produce en la vida pública y privada.

En este contexto cobra interés analizar y explicar la manera en que se ajusta el modelo de gobernanza en el que influyen los *think tanks* en el sistema político mexicano, así como conocer sus alcances, bajo lo que podría ser una nueva concepción de los procesos políticos que se desarrollan en democracias contemporáneas. Al mismo tiempo se considera importante asumir un enfoque de gobernanza porque la función de los *think tanks* en la construcción del sistema se valida mediante el conocimiento que los expertos llevaron a la arena política a fin de superar los resultados que ofrecieron gobiernos anteriores para enfrentar la corrupción.

Este proceso abona a la construcción del camino hacia la gobernanza debido a que se presentó una manera diferente de llevar las interacciones entre actores gubernamentales y *think tanks* que se basó en una dinámica tanto formal como informal en un entorno de gran complejidad y tensiones.

La gobernanza enfocada en el asunto anticorrupción resulta útil para la sociedad debido a que se somete a tres criterios que de acuerdo con Luis F. Aguilar se enuncian como aspectos que acreditan la productividad al gobernar: 1) se adhiere a un sistema común de valores que es la vía democrática para resolver problemas en colaboración y bajo corresponsabilidad social, 2) la necesidad de cooperación que pese a algunas resistencias políticas se adoptó un esquema de parlamento abierto mediante el cual se incorporaron demandas e ideas de *think tanks* y 3) la relación positiva de los costos y beneficios de la participación se encuentra tanto en la institucionalización del componente ciudadano para la vigilancia y coordinación del SNA como en la adopción de un conjunto de leyes para combatir la corrupción de manera articulada.³

Ante esta perspectiva me parece apropiado hacer una distinción que abona a la utilidad social que dejó el proceso de gobernanza anticorrupción, definido como la acción directiva orientada a establecer una política anticorrupción duradera y formada con base en el conocimiento de *think tanks* que arrojó un modelo de combate a la corrupción innovador al dar centralidad a un órgano ciudadano que coordina al resto de las instituciones facultadas para combatir la corrupción.

Los principales hallazgos refieren que este proceso dio cabida a la apertura de espacios deliberativos y transparentes bajo los cuales se alcanzaron consensos entre expertos de *think tanks* y senadores. El fin de este estudio es

³ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, INE, México, 2016, p. 91.

brindar una explicación profunda sobre la forma en que se adoptó el sistema de combate a la corrupción, los actores que participaron en el proceso deliberativo, sus perfiles, posiciones e intereses, así como la manera en que se llevaron a cabo las discusiones para reflexionar sobre el resultado de la colaboración entre *think tanks* y legisladores.

Algunas conclusiones son que la construcción del SNA está basada en la tendencia hacia la ciudadanización de instituciones que hemos adoptado como modelo de legitimidad y confianza para contrarrestar la desconfianza en las instituciones y en la política. La importancia que adquiere el proceso de construcción del SNA como mecanismo de adopción de decisiones colaborativas es incluso más trascendente para la democracia mexicana que el resultado obtenido con la reforma que da vida al sistema.

Esta investigación es importante para la disciplina, para la academia y para la sociedad porque en México su estudio aún es escaso y recientemente se ha cobrado conciencia sobre la existencia de *think tanks*. Pocos años atrás, que se ajustan al marco de nuestra construcción democrática, los *think tanks* han adquirido mayor visibilidad en medios, en el Congreso y con funcionarios públicos emulando prácticas y estrategias de los *think tanks* anglosajones.⁴

La principal contribución de esta investigación se concentra en explicar la manera en que se insertan los *think tanks* en el proceso de deliberación de asuntos públicos, especialmente sobre su participación en la construcción de soluciones al problema de la corrupción en México. En atención a la genuina preocupación académica que existe por brindar luz al vínculo que se genera

⁴ Federico Merke y Gino Pauselli, “In the shadow of the state: Think tanks and foreign policy in Latin America”, *International Journal*, Vol. 70, SAGE, California-Londres- Nueva Delhi, 2015, p. 617.

entre el saber y la política con el fin de ofrecer una explicación respecto al rol que desempeñan los *think tanks* en México.

El primer estudio exploratorio que muestra una radiografía del rol que desempeñan los *think tanks* en México es un análisis de redes sobre la conectividad de 42 *think tanks* mexicanos, donde Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla explican su origen, función, características e intereses, concluyendo que los más importantes se conforman por medio de redes de políticas y algunos son organizaciones creadas por exfuncionarios públicos.⁵ Además Blanca Torres ofrece una reflexión pionera sobre la influencia del *expertise* en las decisiones públicas que proviene desde la academia mexicana para la formulación y puesta en práctica de la política comercial en México.

De ahí la importancia de presentar una tesis que muestre y analice el papel que desempeñan los *think tanks* en nuestro sistema político que a diferencia del rol que tienen en Estados Unidos, en México se asumen por sí mismos como catalizadores de cambio, llamados a crear modificaciones en la acción política para adoptar decisiones políticas, económicas o sociales confiables y duraderas en colaboración con el gobierno.⁶

A lo largo de esta lectura se aprecia un hilo conductor que se fundamenta en el valor del conocimiento como piedra angular que vincula el rol de los *think tanks* con la arena política y da validez a la colaboración que ocurre entre ellos para adoptar políticas públicas efectivas, al mismo tiempo que otorga legitimidad al gobierno. Además, es importante precisar el objetivo general de

⁵ Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, “Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento en América del norte”, en Salas-Porras y Luna Matilde, *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, UNAM, México, 2013 pp. 95-143.

⁶ Carlos Salazar, “Los think tanks: “Laboratorios para la acción democrática””, *Bien Común*, año XVII, núm. 199, julio, México, 2011, pp. 91-100.

la investigación que consiste en analizar el rol de los *think tanks* en la construcción del SNA y la manera en que se efectuó el proceso de colaboración entre *think tanks* y legisladores para trazar el diseño de combate a la corrupción.

La finalidad es entender el cambio político en el proceso de adopción de decisiones sobre la política anticorrupción en México que llevó a la construcción de un sistema nacional consensuado con *think tanks* para brindar una respuesta legítima a un tema central de la agenda nacional, que se ubica como uno de los principales problemas que afectan al país.

Algunos de los objetivos particulares que se plantearon son explicar los cambios que favorecieron la adopción de un modelo de colaboración para la construcción del SNA, explicar la función de los *think tanks* en la democracia mexicana y describir el contexto en el que se insertó la participación de los *think tanks* dentro del combate a la corrupción. Al iniciar el acercamiento empírico al objeto de estudio se elaboró la hipótesis de que la colaboración de los *think tanks* en la construcción del SNA se debió a circunstancias coyunturales que supieron aprovechar para insertarse en la deliberación pública del combate a la corrupción a fin de transferir propuestas técnicas a legisladores.

La recolección de información se realizó mediante análisis de gabinete consistente en la revisión de documentos emitidos por los *think tanks*, las versiones estenográficas de las reuniones en el Senado y el análisis de entrevistas personales y conversaciones que sostuve con Lourdes Morales, José Roldán Xopa, Jacqueline Peschard, integrantes de Fundar, Joel Salas, Mauricio Merino y Juan Pardinás. La idea de las entrevistas era tener un primer acercamiento con algunos de los expertos que participaron en las mesas de diálogo con senadores y que colaboraron en la construcción del SNA con el fin de conocer las narrativas y percepciones de su experiencia en el proceso.

Sobre la estructura de los capítulos: en el capítulo 1 se justifica el marco teórico que se emplea en la investigación y se aborda la relación que guarda el rol que juegan los *think tanks* en el sistema político mexicano desde la perspectiva de la gobernanza. Se hace énfasis en el proceso de transformación directivo y los aspectos que dieron origen al cambio de gobernar adoptando decisiones unitarias por parte de los gobiernos, para transitar a un proceso de gobierno que implica la colaboración de múltiples actores que forman parte de la construcción de un entramado institucional.

El capítulo 2 se centra en explicar la función de los *think tanks* en las democracias contemporáneas y en mostrar los diferentes tipos que existen a fin de que se comprenda el trabajo que realizan dichas organizaciones y se puedan identificar con facilidad. Además, se aterriza una definición acorde al contexto mexicano que se basa en explicar la función que desempeñan estas organizaciones en cualquier parte del mundo.

El capítulo 3 ofrece al lector un panorama sobre el funcionamiento del SNA y la forma en que se dio la intervención de los *think tanks* en torno a su construcción. Así como una amplia perspectiva sobre el estado de la corrupción en México abordando su definición para ofrecer un aporte teórico respecto a lo que he llamado gobernanza anticorrupción.

En el capítulo 4 se reflexiona sobre la idea de un largo proceso de ciudadanización de las instituciones democráticas en México que explica el proceso de colaboración de diversos actores sociales, que inició hace más de 20 años, en el que se han incorporado expertos y académicos mediante comités de participación, que han impulsado la creación de organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En dicho análisis esquematizo las propuestas principales de los *think tanks* que contribuyeron a

crear el SNA y se abordan tres estudios de caso: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad, como actores relevantes que participaron en el proceso de construcción del SNA.

Capítulo 1 La gobernanza como modelo de colaboración entre think tanks y gobierno

“Todo cambia, nada es”

Heráclito de Efeso

Entre los cambios políticos y sociales que el nuevo milenio trajo consigo a consecuencia del desarrollo de factores globales se encuentra una forma de gobernar colaborativa basada en la adopción de decisiones informadas, en la cual gobiernos limitados en recursos y cuestionados con frecuencia por los ciudadanos adoptan la gobernanza; entendida como el gobierno orientado al desarrollo económico, social e institucional duradero en equilibrio entre Estado, sociedad y mercado,⁷ como una respuesta democrática para resolver problemas a través de la cual se pretende elevar la responsabilidad social y la eficacia gubernamental.

El problema de legitimidad que enfrentan los gobiernos representativos se centra en su capacidad de actuación para gobernar con eficacia a la sociedad contemporánea del siglo XXI, que debido a la cambiante y compleja realidad social afronta problemas con mayores desafíos que afectan la vida pública. En consecuencia, se ha modificado la naturaleza de las relaciones entre el gobierno y la sociedad al mismo tiempo que se han difuminado las fronteras de la relación sociedad-Estado respecto a la conducción de asuntos públicos basada en un enfoque de nueva gobernanza; es decir, las competencias de ambos actores implican una corresponsabilidad compartida de cara a la solución de problemas.⁸

⁷ Diccionario de la Real Academia Española, definición de gobernanza.

⁸ Luis F. Aguilar, *Gobierno y administración pública*, FCE, México, 2013, p. 304.

La forma en que se adoptan las decisiones públicas en México se ha basado en un modelo gubernamental centralizado y jerárquico que podría denominarse como *tradicional*, basado en la toma de decisiones unitarias considerando únicamente los recursos limitados con los que cuenta el gobierno para dirigir a la sociedad. Este modelo de gobierno ha resultado al menos insuficiente para atender la complejidad de nuestra realidad y garantizar el acceso a derechos sociales, políticos y económicos en igualdad; es decir, que el desarrollo social se encuentra condicionado a los intereses de una élite política y su cosmovisión sobre el uso del poder que se da en secrecía.

Actualmente los procesos políticos de transparencia y combate a la corrupción se están redefiniendo y transformando del modelo *tradicional* hacia uno colaborativo en el que se inserta la participación de *think tanks* para la construcción de decisiones públicas debido a que aportan recursos estratégicos al proceso directivo de la sociedad mediante la transmisión de conocimiento a tomadores de decisiones. Hipotéticamente esto podría incrementar la capacidad de desempeño del gobierno, al mismo tiempo que la colaboración social en procesos decisorios favorece el desarrollo de derechos políticos de los ciudadanos desde un enfoque que se traduce en gobernanza.⁹

Bajo dicho modelo de gobierno, los gobernantes tienen el compromiso de compartir la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos con diversos actores, incluidos los *think tanks* para mantener la legitimidad de su actuar ante la sociedad y solventar la insuficiencia de recursos que tiene el gobierno para arrojar resultados eficaces por sí mismo, bajo dicha colaboración idealmente se

⁹ Rubén Chacon *et al*, “Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública”, *Provincia 25*, enero-junio, Venezuela, 2011.

emplean técnicas racionales aplicadas a procesos decisorios que conducen a un entendimiento conjunto en busca de un bienestar colectivo.¹⁰

Los resultados del proceso de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) reúnen algunos aspectos en los que se contemplan componentes de la gobernanza, que se ajustan bajo las particularidades propias del sistema político mexicano para la adopción de un modelo de colaboración que tenía la finalidad de arrojar respuestas útiles para combatir la corrupción.

A partir de la colaboración que se llevó a cabo entre *think tanks* y el gobierno para conformar la construcción del SNA se identificó un proceso de adopción de decisiones diferente al que se emplea convencionalmente y que se ciñe a los supuestos teóricos que se postulan desde la gobernanza.

En este capítulo, en principio se desarrollan de manera descriptiva los referentes teóricos que permitirán explicar la adopción del enfoque de gobernanza para efectuar el análisis empírico sobre el desempeño que tuvieron los *think tanks* en el proceso directivo del cual resultó la reforma constitucional que dio origen al SNA.

El objetivo de este capítulo es explicar los cambios que conducen la transformación del modelo tradicional de gobierno hacia la gobernanza para entender la razón que da cabida a la colaboración de los *think tanks* en los procesos políticos, que es un asunto que se desarrolla en los siguientes capítulos. Algunas cuestiones que orientan el análisis empírico hacen referencia a debates de primer orden sobre la gobernanza que tratan de dar respuesta a la validación de actores no gubernamentales que participan en la construcción institucional y elaboración de leyes.

¹⁰ Wayne Parsons, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México, 2007, p. 88.

Las preguntas que se quieren responder son: ¿Quién decide quien participa?, ¿En qué se basa la legitimidad de los participantes? Es común que existan cuestionamientos sobre las motivaciones que impulsan a distintos actores a participar sobre todo cuando la intensidad de la participación se concentra en pocos actores; sin embargo debemos preguntarnos ¿tendríamos que censurar a quienes desean intervenir? En adelante se ofrecen argumentos que explican las razones que legitiman la participación de los *think tanks* en procesos decisorios.

Los primeros apartados contienen los aspectos que permiten identificar un modelo de gobernar consensuado que se conoce como gobernanza, se describe su significado y principales corrientes de estudio, así como la forma en que se articulan las redes de políticas que se forman para transformar un asunto público en coordinación con diferentes actores sociales.

Finalmente se reflexiona sobre el rol que desempeñan los *think tanks* en la democracia mexicana desde la perspectiva de la gobernanza, bajo la cual se entiende un modelo de gobierno colaborativo que, pese a las resistencias políticas, tiende un puente de comunicación entre sociedad y gobierno que pretende alcanzar objetivos comunes que conduzcan hacia el bienestar social y hacia la implementación de una política efectiva de combate a la corrupción. Además de un análisis empírico sobre la colaboración de *think tanks* en el proceso.

1.1 La transformación hacia gobiernos colaborativos

El papel del Estado durante el siglo XXI se ha venido modificando a partir de la globalización, de las exigencias sociales y del interés que muestran diversos

actores dentro y fuera del gobierno en hacer de la política un instrumento eficaz que sirva para mejorar la capacidad de respuesta y soluciones que ofrecen los gobiernos a los ciudadanos para atender sus demandas a fin de alcanzar mejores niveles de bienestar social.

Estos aspectos han favorecido la internacionalización de los procesos bajo los cuales se adoptan decisiones políticas al mismo tiempo que se han reconfigurado las agendas nacionales bajo la idea de una mayor interdependencia política, económica y social que afecta el desarrollo de la comunidad internacional en su conjunto.

El modo de gobernar contemporáneo en el sistema político mexicano muestra algunas diferencias respecto a la forma de conducción social que prevalecía 20 años atrás, cuando los gobernantes tenían menores obstáculos para utilizar el poder en secrecía, sin tener que responder a mecanismos de transparencia o de rendición de cuentas como se exige actualmente; en consecuencia, al menos teóricamente, el margen para favorecer los intereses de élites políticas y económicas es menor en nuestros días.¹¹

Los primeros cambios documentados sobre la adopción de decisiones públicas plurales en México basadas en el *expertise* se evidencian en los estudios de Blanca Torres que reflejan la aceptación parcial de algunas sugerencias que realizaron académicos e investigadores y que fueron retomadas por las autoridades mexicanas para validar la decisión de incorporarse a la apertura económica del mundo global con la firma del TLCAN.¹²

¹¹ Jaqueline Peschard, *La expansión de un derecho fundamental*, UNAM, México, 2016, p. 39.

¹² Blanca Torres, “La academia mexicana y la formulación y puesta en práctica de la política comercial en México”, en Mercedes Botto (Coord.) *Saber y Política en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007, p. 145.

Del mismo modo, aunque en años más recientes, los trabajos de Jaqueline Peschard dan sustento a la participación de la sociedad civil organizada como promotora y defensora de prácticas de transparencia a finales de los años 70.¹³ Años en que inició la acción colectiva a favor de un derecho ciudadano que permite observar las decisiones y gastos del gobierno: el acceso a la información pública para hacer efectivos mecanismos de control ciudadano que remontan la transformación hacia una democracia de calidad, no limitada a una de carácter procedimental.

Con esta información se construye una hipótesis que sostiene que los cambios globales y la alternancia del año 2000 fueron claves para lograr una participación deliberativa entre *think tanks* y gobierno en la construcción del SNA.

Esta transformación conlleva a observar nuevas prácticas de procesos políticos bajo un enfoque de gobernanza en donde adquiere valor la participación de actores sociales que se interesan en transferir recursos analíticos y técnicos hacia la arena política, es decir que hacen uso de la tecnología y el saber para modificar la realidad y contribuir a la resolución de problemas sociales.

En este contexto, desde el enfoque de la gobernanza entendida como modelo de gobierno colaborativo, es común apreciar diferentes nociones teóricas que centran su análisis en la cooperación de diversos actores sociales que buscan la coordinación con los gobiernos para encontrar soluciones innovadoras en la implementación de políticas públicas a fin de alcanzar

¹³ Jaqueline Peschard, *La expansión de...op. cit.*, p. 50.

eficiencia y mejorar el desempeño de la dirección social, como afirma Francisco Porras.¹⁴

El proceso de gobernar contemporáneo se diferencia por incorporar la participación de actores transnacionales no gubernamentales en los asuntos públicos que anteriormente resolvía el Estado de manera unilateral, bajo sus propios recursos. O sea, que el gobierno jerárquico se entendía desde una perspectiva de control de mando único a cargo de una autoridad gubernamental que aislaba los problemas para resolverlos de manera independiente y ahora se entiende como un centro de mando y de coordinación que actúa interdependientemente.¹⁵

De acuerdo con Luis Aguilar, en la actualidad ese modelo de gobierno vertical o jerárquico se ha desgastado debido a que se reconoce que el gobierno es insuficiente política y económicamente para dar respuesta por sí solo a las necesidades de la sociedad. Por tanto, su legitimidad se centra en las acciones directivas que conducen a la obtención de resultados y que son sometidos a la validación ciudadana. En consecuencia, el gobierno reconstruye la relación que tiene con agentes privados y sociales con quienes generan interacciones que sirven para dar cauce a un determinado asunto público, que de otra manera podría restarle eficiencia.¹⁶

Bajo estos supuestos el gobierno legitima a los actores que participan en un proceso decisorio o consultivo, dado que es la autoridad legitimada bajo el modelo de democracia representativa que tiene la decisión de incorporar actores no representativos de la sociedad. Tomando en consideración que la

¹⁴ Francisco Porras, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, Instituto Mora, México, 2016, p. 15.

¹⁵ Guy Peters, *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*, University Press of Kansas, Kansas City, 2015, p. 8.

¹⁶ Luis F. Aguilar, *Gobierno y administración pública*, FCE, México, 2013, p. 274.

participación es la fuente de legitimidad en la democracia, y un valor político deseable.¹⁷

Así el viejo estilo de gobernar basado en una forma de gobernanza que centraliza las decisiones en el poder ejecutivo o en las instituciones del gobierno resulta inapropiado para cubrir las exigencias actuales de la sociedad. En su lugar otros estilos de gobernanza que se caracterizan por ser colaborativos han cobrado importancia para dirigir y gobernar bajo un proceso que denota el inicio de una transformación en algunos asuntos respecto a la forma de ejercer el poder político a partir de la incorporación de múltiples organizaciones que actúan como centros directivos, en lugar de utilizar medios burocráticos clásicos.

Cabe aclarar que no pretendo hacer un debate conceptual sobre los calificativos de la gobernanza; en ese sentido reconozco la valía del estudio de Francisco Porras, quién entre otros investigadores ha realizado suficientes discusiones al respecto.¹⁸

En consecuencia, me referiré a la gobernanza en un sentido único para explicar la adopción de modelos colaborativos en la formulación de decisiones públicas, sin que esto signifique omitir que el proceso de dirección de la sociedad llamado gobernanza existía previamente, o se ignore la valía de sus modificaciones prescriptivas para referir las distintas formas de gobernar en democracia, conocidas como vieja, buena y nueva gobernanza entre otros adjetivos.

Dicho lo anterior, se considera que la transformación hacia el proceso de gobernanza se explica a partir de la crisis del Estado benefactor que dio lugar a gobiernos cuyos intereses debían atender las demandas de una sociedad más

¹⁷ Pedro Salazar, ¿Qué participación para cuál democracia? en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM/COMESOL/Indesol, México, 2004, p. 49.

¹⁸ Cfr. Francisco Porras, *Gobernanza: propuestas, límites...op. cit.*

exigente e insatisfecha en alguna medida con los resultados de la democracia. Al mismo tiempo es el resultado de cambios de la sociedad que llevó a realizar una readaptación del proceso directivo que asume el gobierno.

Aunque en el contexto actual los gobiernos se ven obligados a aminorar su rol central para adquirir uno de coordinación de actores sociales y privados para trabajar en colaboración con éstos, en México el cambio ha sido paulatino debido a las resistencias políticas que se enfrentan para descentralizar la toma de decisiones.

La coordinación entre actores públicos, privados y sociales también se presenta como resultado de la convergencia de factores multicausales que se reproducen en algunos contextos alrededor del mundo, por ejemplo, la ola de democratización, una mayor exigencia social de un Estado de Derecho, la adopción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.¹⁹

En este contexto, se desarrolla lo que se conoce en la literatura especializada como un desplazamiento del gobierno tradicional hacia la gobernanza, es decir, un cambio en la forma de dirigir a la sociedad con los recursos que posee la autoridad legítima, la cual solía hacerse sin compartir la toma de decisiones, y ahora se orienta hacia la interacción entre actores complejos que transfieren sus propios recursos bajo la conducción del gobierno para resolver problemas públicos, esto da lugar al gobierno a decidir sobre las formas de participación y sobre la validación de actores.

Este enfoque remite a una perspectiva de análisis del paradigma de la complejidad sobre las políticas públicas que encuentra en las organizaciones que participan en el ciclo de políticas públicas a entes complejos que se insertan

¹⁹ Luis Aguilar, *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Barcelona, 2008, p. 6.

en un sistema gerencial que se fundamenta en el conocimiento para arrojar resultados con eficiencia y eficacia a partir de una participación plural de actores sociales.²⁰

Es decir, que la participación de nuevos actores en los procesos políticos de deliberación pública y en la construcción de políticas públicas es un factor importante de cambio en la conducción del gobierno a partir de la generación de conocimiento para la planeación estratégica, el cual se explica, como se mencionó previamente, a partir de aspectos multifactoriales que llevaron a la transformación del proceso de gobernar y que responden a escenarios tanto de carácter exógeno como endógeno.²¹

En el siguiente cuadro se muestran ambos aspectos sobre la transformación hacia la gobernanza de gobiernos colaborativos con el fin de ampliar la explicación sobre los condicionantes que afectan el proceso de transformación de acuerdo con Aguilar.

²⁰ Rubén Chacón *et al*, “Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública”, *Provincia 25*, enero-junio, Venezuela, 2011.

²¹ Luis Aguilar, Conferencia Magistral *La Nueva Gobernanza Pública: sus implicaciones en la Administración Pública*, Escuela de Administración Pública de la CdMx, 15 de febrero de 2018, México.

Cuadro 1

**Aspectos que conforman el proceso de transformación hacia
modelos de gobiernos colaborativos**

<i>Aspectos exógenos:</i>	<i>Aspectos endógenos</i>
La globalización y autonomía de capitales financieros modificaron la manera en que los gobiernos adoptan decisiones difuminando su centralidad.	Exigencia de un Estado de Derecho que garantice igualdad ante la ley y brinde seguridad a la población como factor esencial para el desarrollo de la vida asociada.
La digitalización ha contribuido a la mejora de la conectividad social y nuevos modos de comunicación más abiertos e inmediatos en un entorno de mayor complejidad.	Participación de la sociedad civil organizada en la vida pública debido al hartazgo ante la ineficacia de los gobiernos respecto a la resolución de problemas públicos que aquejan a la sociedad.
La ola de democratización de países con regímenes autoritarios llevó a una transformación del proceso de gobernar al adoptar principios y valores de libertad, respeto, participación, justicia e igualdad.	Adopción de una administración pública gerencial para hacer más eficientes las burocracias y reducir los costos de servicios centrados en una mejora de incentivos monetarios.
Existe un entorno de mayor complejidad de los problemas públicos en el que surgen múltiples actores que actúan como centros que se van moviendo y que requieren interactuar entre ellos para compartir recursos y solucionar asuntos de carácter público.	El gobierno dejó de ser el centro de dirección de la sociedad y pasó a ser un coordinador del poder. Los <i>think tanks</i> se insertan en la elaboración de políticas públicas a fin de hacer eficaz la actividad del gobierno mediante la formación de redes de políticas.
Políticas internacionales propuestas por el Banco Mundial y organismos internacionales.	

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo Democracia, gobernabilidad y gobernanza de Luis F. Aguilar.

Estos aspectos muestran rasgos de dispersión del poder que se identifican en el sistema político mexicano a partir de la alternancia del año 2000 que apuntan hacia una transformación estructural y no solamente coyuntural que llevó a la construcción de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción de manera horizontal, colaborativa e interdependiente, procesos en los que se buscaba alcanzar resultados sociales deseados y duraderos mediante la creación de órganos de coordinación y deliberación, aún frente a las resistencias políticas que forman parte de los mismos procesos.

Esto se comprueba mediante la métrica de gobierno abierto 2019 que muestra evidencia empírica de que hay cambios y avances a nivel federal que reflejan un 0.58 de participación social desde la perspectiva ciudadana en una escala de 0 a 1 punto, estos datos reflejan que existe un cambio en apertura gubernamental que dota a los ciudadanos de instrumentos de participación en asuntos públicos, pero se aclara que estos carecen de vinculación e incidencia real, pues en la mayoría de los casos no hay evidencia de que se incorporen las demandas ciudadanas.²²

Derivado de esta transformación, se entiende que el poder público a cargo del gobierno es observado y vigilado por actores ajenos que se interesan en formar parte de la deliberación pública en distintos niveles de acuerdo con la escalera de participación ciudadana de Arnstein, que evidencia que el gobierno deja de poseer la definición única de los problemas, la agenda y sus soluciones para dar paso a la participación de actores sociales. Ella muestra una escala de participación que inicialmente es manipulada, considerada una ilusión hasta alcanzar el máximo nivel que es el control ciudadano, en el cual se demanda que ningún actor tenga control absoluto en la dirección gubernamental y donde la ciudadanía tiene poder para negociar condiciones que puedan generar cambios.²³

Aunque el enfoque de gobernanza reconoce que el gobierno es imprescindible para dirigir a la sociedad,²⁴ dado que es el actor legítimo y constitucional dotado de autoridad bajo un pacto social de democracia representativa que lo faculta para decidir en representación de todos, no quiere

²² Métrica de gobierno abierto. Informe de resultados 2019, CIDE-INAI, México, 2019, p. 61.

²³ Sherry Arnstein, “A ladder of citizen participation” en Richard Legates y Frederic Stout (Eds.) *The City Reader*, Routledge, Nueva York, 1996, p. 283.

²⁴ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, INE, México, 2016, p. 100.

decir que el pacto social no debe reivindicarse bajo nuevas formas de dirección social que permitan el desarrollo de diálogos con ciudadanos y expertos interesados en colaborar en la elaboración de marcos normativos, políticas públicas o asuntos de interés colectivo para incorporar perspectivas apartidistas e informadas, mediante canales de participación ciudadana.

1.2 El concepto de gobernanza y sus principales corrientes de estudio

El término gobernanza comenzó a utilizarse frecuentemente en los años 80 en especial en las disciplinas de ciencia política, administración y políticas públicas como un concepto que permitía insertar diferentes perspectivas y realidades cambiantes en torno a transformaciones que ocurrían en el gobierno de la sociedad.

Actualmente existe abundante literatura sobre gobernanza que ha motivado discusiones normativas y conceptuales al menos durante 30 años que ofrecen distintas definiciones, interpretaciones y aportes que varían conforme al contexto social o presupuesto teórico, lo que deja claro que la gobernanza no es un concepto nuevo en las ciencias sociales.

Entre las distintas perspectivas se encuentran el gobernar jerárquico, el buen gobierno, la convergencia de mercados con gobiernos, la participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental para la mejora de la administración pública o la complejidad del orden sociopolítico y económico por mencionar algunos.²⁵ Sin embargo, en esta investigación interesa explicar el concepto desde la perspectiva de la dirección gubernamental enfocada en el

²⁵ Francisco Porras, *Gobernanza: propuestas, límites...op. cit.* p. 12.

proceso de adopción de decisiones públicas colaborativas, en particular sobre el modo en que se lleva a cabo dicho proceso bajo la conjunción de legalidad y legitimidad que requiere tener el gobierno para realizar su función de dirección o coordinación social.

Bajo la descripción conceptual en una distinción propia de tres corrientes de pensamiento, en las que se han desarrollado debates importantes por algunos estudiosos que adquirieron reconocimiento en la materia por ser pioneros en el tema o por el alcance de sus estudios. Por ejemplo, en la corriente de pensamiento holandesa destacan los trabajos de Kooiman, en la inglesa Guy Peters y Raw Rhodes, mientras que en la hispanoamericana el mérito se le acredita a Luis Aguilar.

Entre los primeros teóricos que abordaron la cuestión de la gobernanza se encuentran académicos de la escuela holandesa que observaron la decadencia del modelo del Estado benefactor tanto en el aspecto económico como político. En un inicio la denotación de gobernanza se empleaba con diferentes adjetivos que apuntaban a encontrar distintas formas de entenderla, por ejemplo, vieja gobernanza, buena gobernanza o nueva gobernanza.

Aunque el término gobernanza es antiguo y originalmente se empleaba para denotar la acción de gobernar, había caído en desuso hasta que reapareció como un tratamiento prescriptivo, de buena gobernanza, promovido por organismos internacionales como describe Aguilar; a partir de un reporte del Banco Mundial (BM) en los años noventa vinculado a la crisis del desarrollo sustentable en África subsahariana.²⁶ En él se proponía implementar una mejor forma de gobierno para aumentar la capacidad técnica de los gobiernos y

²⁶ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, INE, México, 2016, p. 64.

fomentar la rendición de cuentas.²⁷ El BM lideró esta política para mejorar la gestión de países en vías de desarrollo a fin de hacer eficientes los servicios públicos y establecer un sistema de justicia independiente, administración pública transparente, auditoría pública independiente y libertad de prensa.

Algunas definiciones convergen con la provista por la Real Academia de la Lengua Española para referirse a la gobernanza como el “acto de gobernar con el objetivo de alcanzar un desarrollo institucional duradero bajo el equilibrio de la sociedad el Estado y el mercado”.²⁸ En América Latina el concepto de gobernanza comenzó a utilizarse en la última década del siglo XX para referir a la transformación hacia una nueva manera de gobernar y dirigir a la sociedad basada en la cooperación del gobierno con actores no gubernamentales para resolver asuntos públicos bajo la conducción de la autoridad.²⁹

Esta forma de gobernar contemporánea conocida como gobernanza implica un cambio en la manera de ejercer la acción directiva de la sociedad que consiste en modificar el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos públicos y construcción de políticas públicas que tradicionalmente lleva a cabo la autoridad gubernamental de manera unilateral para transformarla en un proceso directivo que apunta hacia la coordinación y colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales.³⁰ En ella interactúan múltiples actores

²⁷ World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, 1994, consultado en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html> con acceso el 2 de julio de 2018.

²⁸ Definición adoptada a partir del 2001 en la 22ª edición del diccionario de la Real Academia Española.

²⁹ Luis F. Aguilar, “The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance”, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, IIPPG/UdG, México, 2015, p. 127.

³⁰ De acuerdo con G. Peters la gobernanza se centra en timonear-dirigir tanto la economía como a la sociedad para decidir el rumbo, definir objetivos y propiciar la rendición de cuentas

que se vuelven interdependientes debido a que se interesan en participar de manera organizada en los asuntos de la vida pública con lo cual contribuyen a generar gobernabilidad.

La gobernanza se distingue conceptualmente de la gobernabilidad debido a que la gobernanza es el proceso o manera en que se gobierna, mientras que la última se refiere a la capacidad de gobernar que genera cada gobierno mediante acuerdos para llevar a cabo sus programas.

Entre las propuestas pioneras sobre gobernanza que provienen de la escuela holandesa están las investigaciones de Jan Kooiman; en las cuales hace referencia a un nivel de asociación público-privado-social que es vinculante en las decisiones públicas porque es capaz de utilizar formas organizadas de interacción entre múltiples actores para propósitos del gobierno. Él explica que los actores que participan bajo este modelo de gobernanza sociopolítica lo hacen de manera horizontal, es decir, tienen mayor nivel de comunicación y cooperación con el gobierno que ha dejado de ser dominante o central.³¹

Actualmente el concepto de gobernanza reúne características comunes descriptiva y normativamente que aluden a prácticas asociativas de gobierno o de coordinación con distintos actores para alcanzar objetivos sociales duraderos. La centralidad concentrada en actores gubernamentales que se observa en su implementación en casos como el mexicano hace discutible su

con la intervención de actores ajenos al gobierno. Me permito guardar distancia sobre el empleo del término timonear a la sociedad que se usa para referirse al proceso de gobernanza encontrado en la literatura porque considero que la gobernanza es claramente una acción de dirección de la sociedad de acuerdo con su etimología y no una conducción de una embarcación como se hace referencia en algunos textos.

³¹ Jan Kooiman, *Governing as governance*, SAGE, London, 2003, p. 97.

empleo en nuestro país de acuerdo con los argumentos de algunos autores, que tienen cautela al utilizar el concepto de gobernanza.³²

En respuesta a esa crítica, en esta investigación se asume que la dirección de la sociedad a cargo del gobierno es necesaria para efectuar la coordinación horizontal de múltiples actores, y no por ello se limita el resultado de la gobernanza; por el contrario, sirve para mantener orden y orientación hacia los intereses colectivos.

Es importante mencionar que la horizontalidad, entendida como la colaboración en interdependencia de distintos actores, conlleva a la dispersión del centro directivo en distintos momentos del proceso de adopción de decisiones públicas, debido a que marca una diferencia en la forma en que se elaboran políticas públicas al incorporar ideas y demandas sociales de manera coordinada y sin obstáculos jerárquicos.

Con el fin de dar claridad al enfoque que se utiliza en este estudio, propongo definir la gobernanza de forma apriorística, como un proceso de gobernar en el cual el gobierno actúa en colaboración con actores sociales para arrojar un resultado duradero y aceptable socialmente respecto a un problema que afecta a la población. Dicho fin se valida en el uso del conocimiento y el fortalecimiento de interacciones entre los participantes, quienes están llamados a adoptar decisiones por consenso a fin de dar legitimidad a los acuerdos.

Esta definición se alinea con el argumento central de Kooiman, quien considera que ningún actor es suficientemente eficiente y capaz para dirigir de manera unilateral el gobierno de la sociedad. Por ello se considera la interdependencia entre actores como un aspecto medular de la gobernanza que

³² Luis Aguilar, “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de gobierno y administración pública* vol. 1, num 1, 2014, México, p. 17.

resulta de la dispersión de poder desde el centro hacia múltiples polos cuyo fin es alcanzar objetivos comunes.

De acuerdo con Kooiman, existen tres características que permiten entender la gobernanza en relación con la interacción que da sentido a la asociación social y política para resolver problemas de manera bidireccional, estas son: la diversidad, complejidad y dinamismo.³³

El primero es la diversidad, que es una característica que apunta a la pluralidad de actores que influyen y participan en el sistema tomando en consideración las diferencias entre los actores para dar respuesta a un asunto determinado. Luego está la complejidad, que indica que existe una interrelación e interacción que se da en diferentes niveles bajo un dinamismo en el que se reproducen tensiones entre los participantes que integran un sistema. El dinamismo significa que los participantes adquieren diferentes posiciones de centralidad, que se van modificando.

A diferencia del gobernar tradicional, la gobernanza se entiende como un modo de gestión en el cual se desdibujan las fronteras entre el gobierno y la sociedad respecto a su rol directivo frente a las responsabilidades públicas que se adoptan en mutuo acuerdo para encontrar soluciones a problemas sociales, estableciendo fundamentos normativos para el desarrollo de actividades que son direccionadas por el gobierno en corresponsabilidad con el sector privado y la sociedad civil.³⁴

Esta perspectiva también es compartida en el pensamiento de la escuela de anglo-gobernanza que propone Rhodes, sustentada en la idea de la falta de legitimidad e insuficiencia de los recursos estatales que conlleva a incorporar a

³³ Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, ponencia presentada en la Conferencia internacional Gobernanza, democracia y bienestar social, organizada en Barcelona 2003 por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

³⁴ Jan Kooiman, *Governing as governance..op cit.*, p. 5.

los ciudadanos al proceso directivo, quienes son considerados desde este enfoque como usuarios de los servicios públicos dentro del ciclo de políticas públicas. Esta relación implica que las fronteras entre el Estado y la sociedad se hacen cada vez más difusas bajo mecanismos de coordinación mediante los que se lleva a cabo la conducción social en un contexto de complejidad sociopolítica que hace énfasis en la colaboración.

Lo que resulta importante de la literatura de gobernanza es que la dirección de la sociedad, que legítimamente corresponde conducir al gobierno, actualmente se explica de una manera diferente respecto al modo de adoptar decisiones gubernamentales que se desarrollan en coordinación con la sociedad, especialmente cuando se efectúa con sectores que poseen recursos cognitivos; es decir, que emplean elementos relacionados al conocimiento, manejo y análisis de información para influir en el desarrollo de las sociedades modernas.

- **Corrientes en el estudio de la gobernanza**

La importancia del concepto de gobernanza en el contexto mexicano deriva de la escuela holandesa cuyo referente pionero es Jan Kooiman, quien describe la manera de administrar y dirigir a la sociedad a través de la interacción de actores gubernamentales y sociales basadas en la interdependencia.³⁵

Entre los argumentos que esgrime Kooiman se deduce que para él los actores sociales son compañeros comprometidos para realizar la acción del gobierno de manera colaborativa. Por ello, Kooiman define la gobernanza en términos de las interacciones del gobierno con actores no gubernamentales que se encuentran en constante dinamismo y que se expresan desde la

³⁵ Jan Kooiman, *Modern governance: new government-society interaction*, SAGE, Gran Bretaña, 1993, p. 4.

complejidad.³⁶ Este componente es clave para entender la dinámica que han adquirido las interacciones entre *think tanks* y autoridades en México durante las últimas dos décadas en el marco de una transición hacia la democracia que se efectuó con la alternancia.

Quizá, la pluralidad de actores que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas que Kooiman considera un aspecto clave de la complejidad, sea apenas el primer elemento constitutivo de procesos políticos complejos que definen la realidad actual y que rodean el contexto político y social que sustenta al poder. Entre tanto, la complejidad entendida como algo difícil de manejar es relativa a la gobernanza, al igual que la legitimidad y eficacia del actuar del gobierno y del resto de los participantes de un proceso que se efectúa en colaboración o bajo un enfoque de gobernanza.

La idea de la complejidad que se propone en esta investigación parte de componentes como el pluralismo, la insuficiencia del gobierno y mayor exigencia en la participación social. Estos elementos hacen del proceso de gobernar una combinación del gobierno *tradicional* y del gobierno colaborativo que expresan una forma de gobernanza que denomino como mixta o compleja analizada con base en la observación de los hechos; es decir, encuentro que coexisten dos maneras de gobernar en el sistema político mexicano en las que se complementa el modelo jerárquico con la conducción social contemporánea que se basa en la colaboración e interdependencia que alude a procesos de gobernanza.

La convergencia de estos modelos se observa al incorporar en el modo de gobernar tradicional; que es la manera dominante de conducir los asuntos

³⁶ Jan Kooiman, *Governing as governance...op. cit.* p. 197.

De acuerdo con Kooiman, la complejidad no es otra cosa que algo difícil de entender o complicado de manejar.

públicos en el sistema político mexicano, mecanismos de participación ciudadana a los que se integran expertos y ciudadanos interesados en los asuntos públicos y en la democracia. Estos mecanismos son entendidos principalmente como: consejos consultivos que sirven para emitir opiniones sobre diversos asuntos mediante instrumentos de gobierno abierto, consultas públicas a universidades y organizaciones civiles como en el caso del acuerdo para la conformación de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción³⁷ o reformas constitucionales como la de transparencia y anticorrupción además de las consultas sobre democracia y reforma electoral que convocó el poder legislativo.³⁸

Otro ejemplo que surge de la observación empírica relacionado con la incorporación de actores sociales en la toma de decisiones públicas es la aprobación de la iniciativa ciudadana que garantiza el derecho de participación ciudadana, anteriormente restringido como facultad exclusiva de los órganos representativos.³⁹

A pesar de que las evidencias presentadas demuestran que existen cambios que se pueden considerar como una forma de gobernar mixta como se argumentó anteriormente y que constituyen nuevas formas de expresión para los ciudadanos o grupos sociales organizados es importante mencionar que las opiniones y participación de actores no gubernamentales se enfrentan a resistencias políticas constantes y el principal desafío se encuentra en incorporar o vincular las propuestas en cambios reales y marcos normativos que denoten

³⁷ Véase convocatoria para designar integrantes de Comisión de Selección del SNA en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/sna/Acuerdo_JCP_4_Comite_SNA.pdf, consultado el 1 de diciembre 2020.

³⁸ Marcial Rodríguez, *Reforma constitucional y participación ciudadana en México*, IJ-UNAM, México, 2015, p. 547.

³⁹ *Ibíd.* p. 555.

la colaboración entre múltiples actores sin que se desarticule el proceso colaborativo de la toma de decisiones.

A partir de estos aspectos es importante decir que la gobernanza no es un proceso simple mediante el cual se resuelven problemas complejos por el hecho de incorporar actores que poseen conocimiento o que validan las decisiones y acciones del gobierno. Tampoco es una idea paraguas que conduce a mejores resultados *de facto* a partir de la colaboración y asociación entre actores interdependientes. En todo caso la gobernanza es una manera diferente de incorporar nuevos actores a la dirección social del gobierno bajo un modelo colaborativo que permite sumar esfuerzos y generar acuerdos entre múltiples actores interesados en generar beneficios colectivos para identificar y solucionar asuntos que de otra manera sería difícil resolver por un solo actor.

La acción de gobernar con un enfoque de gobernanza evoluciona en un proceso de transformación que responde a una mayor complejidad del entorno global y local. En este contexto, en el sistema político mexicano recientemente se suscitó una conducción social mixta: se conduce tanto de la forma tradicional jerárquica de gobierno, como desde la gobernanza, en colaboración con diversos actores ajenos al gobierno, es decir; hay evidencia al menos en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción de que esto es así.

De acuerdo con el enfoque teórico del pensamiento hispanoamericano sobre la gobernanza que ha impulsado Luis Aguilar, ésta debe conducir a generar un cambio y ofrecer resultados deseables. Para él, la gobernanza debe arrojar resultados públicos eficientes a fin de que se acredite como la manera apropiada de gobernar y para que esto suceda se requiere la validación del conocimiento como aspecto central.⁴⁰

⁴⁰ Luis F. Aguilar, *Gobierno y administración pública*, FCE, México, 2013, p. 368.

También se considera que la insuficiencia del gobierno como único actor responsable de la dirección de la sociedad es inminente, así como sus capacidades y alcances para conducir a la sociedad hacia un mejor futuro son menores en la medida en que los recursos, la información y el capital humano provienen de una sola fuente. Esto reduce la eficacia directiva de los gobiernos, considerando que la eficacia y legitimidad se constituyen como dos aspectos cruciales en la gobernanza, ya que reflejan los mecanismos y forma de adopción de decisiones sobre asuntos públicos.⁴¹

Bajo este enfoque se reconoce que el gobierno es un actor importante, necesario y legítimo como agente de dirección, al mismo tiempo que es insuficiente para ofrecer resultados eficientes.⁴² Este argumento converge con la idea que impulsa Kooiman, quien considera que el núcleo de la gobernanza se ubica en las relaciones de asociación y formación de redes.

En este sentido el intercambio y cooperación se convierten en un aspecto necesario para la articulación que se desarrolla en las redes de políticas debido a que la información, conocimiento, tecnología y otros recursos se comparten para formular políticas públicas entre diversos actores que facilitan la resolución de problemas con el intercambio de recursos.

Ante esta situación el gobierno se ve obligado desde el enfoque de gobernanza a incorporar actores fuera de la maquinaria gubernamental en la elaboración de políticas públicas porque le permiten obtener mayor legitimidad de acuerdo con el desempeño de sus directrices. Por ello el enfoque teórico de

Luis F. Aguilar ha dirigido las discusiones sobre el uso y empleo del concepto partiendo de aspectos como la calidad de los productos de políticas públicas y el logro de resultados públicos que bajo sus argumentos deben otorgar un valor a la vida de los ciudadanos.

⁴¹ Carlos Requena, *Gobernanza: Reto en la relación Estado-sociedad*, Lid, México, 2014, p. 44.

⁴² Luis F. Aguilar, *Gobierno y administración pública, ... op. cit.* p. 298.

la gobernanza ofrece como respuesta al problema de la insuficiencia una forma de gobernar en colaboración y asociación con actores sociales, como menciona Luis Aguilar con el fin de regresar al gobierno la capacidad de dirigir a la sociedad.⁴³

Este intercambio de recursos entre distintos actores es parte de la complejidad en el proceso de gobernar contemporáneo que conduce al enfoque de gobernanza debido a que se somete a constantes tensiones que devienen de la diversidad de formas y respuestas existentes para enfrentar un problema que resulta de la insuficiencia gubernamental. Entonces cobra importancia emplear el concepto de gobernanza ya que da sentido a la problematización de gobernar y a la capacidad de dirigir a la sociedad procurando el bienestar social y la eficacia de las acciones gubernamentales para conducir el rumbo social de una manera colaborativa.⁴⁴

La idea es explicar que la gobernanza implica en su definición y operación la interacción de diversos actores públicos y privados que intentan influir en el desarrollo social y político cuya dinámica y complejidad son expresadas en la arena política a partir de la conjunción de intereses heterogéneos que conllevan a diversos actores a involucrarse en asuntos públicos.⁴⁵

El concepto de interacción es clave en la gobernanza, como afirma Kooiman, pues refiere a las relaciones entre actores políticos y sociales e individuos, organizaciones e instituciones, particularmente en el contexto de la complejidad de las sociedades modernas: aspecto que refuerza la idea de que la

⁴³ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza... op. cit.*, pp. 59-63.

⁴⁴ Luis Aguilar, *Gobernanza: normalización conceptual...op. cit.*, p. 11.

⁴⁵ Jan Kooiman, *Governing as governance, ...op. cit.*, p. 4.

mayoría de los problemas que se enfrentan no pueden ser vistos desde una sola perspectiva o dimensión como solía hacerse bajo el modelo tradicional.⁴⁶

Desde esta perspectiva, el concepto de interacción entre actores públicos, privados y sociales es relevante en el proceso de gobernanza para alcanzar un diálogo que ayude a construir el contenido y definición de los asuntos públicos que se desean atender por parte de las autoridades. Es decir, es importante que las interacciones que se generan bajo la gobernanza sean productivas socialmente, con implicaciones socio-políticas a fin de que adquieran valor social.

Para profundizar esta reflexión vale la pena explicar que las interacciones producen un intercambio de información y recursos que funge como la vía interdependiente y organizada de articular a los participantes que de manera horizontal, formal e informal se disponen a alcanzar objetivos colectivos. La interacción también influye en subsistemas sociales de los que forman parte los actores sociales y gubernamentales y esta condición de influencia mutua determina las actividades del gobierno.⁴⁷

Existe una variedad de interacciones que se pueden encontrar en sociedades modernas articuladas por medio de redes privadas, semi privadas y públicas. En la escuela holandesa se les conoce como *interplays* o intervenciones; las primeras implican características horizontales, sin autoridad formal ni subordinación, buscan alcanzar resultados y persiguen objetivos colectivos, mientras que las intervenciones son el tipo de interacción formal que se compone de reglas.⁴⁸ De acuerdo con Aguilar, las capacidades del sistema de gobierno son determinadas por tres tipos de interacción: participación,

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 11.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 19.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 21.

colaboración y administración de las interacciones, renombradas como interferencias, interacción e intervenciones.⁴⁹

El proceso de gobernanza es entendido como una relación mutua de influencia que se produce en co-gobierno con otros actores que requiere la aceptación y validación del gobierno, ya que este actúa como autoridad legítima y legalmente constituida en representación de los intereses de los ciudadanos. En virtud de los objetivos perseguidos desde la gobernanza se efectúa una coordinación del poder político que mantiene o detenta el gobierno, mientras que la centralidad de éste se difumina y extiende entre los distintos participantes que se interesan en transformar un asunto público.

La distinción de esta forma de gobernar consiste en la adopción de mecanismos participativos y colaborativos apropiados para la dirección social en democracia, mismos que se realizan de manera interdependiente a través de redes compuestas por funcionarios públicos y actores sociales.⁵⁰ En el contexto de gobernanza se entiende que el gobierno deja de ser un actor central y se convierte en un coordinador de dirección social que legitima y legaliza el proceso deliberativo mediante el cual convergen los intereses de todos los participantes a fin de generar el contenido de políticas públicas con base en información y recursos de diversa índole, así como la incorporación de voces afectadas por el problema.

En otras palabras, la gobernanza es una práctica de gobierno que incorpora a la sociedad y al sector privado en la conducción de asuntos públicos bajo mecanismos formales en los cuales se comparten recursos, ideas y

⁴⁹ Luis F. Aguilar, 2015, “The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance”, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, IIPPG/UdG, México, p 130.

⁵⁰ Luis F. Aguilar, *Gobierno y administración... op. cit*, p. 306.

capacidades para alcanzar resultados deseables en corresponsabilidad pública-social.⁵¹

Es importante dejar claro que bajo el modelo de la gobernanza el gobierno continúa interviniendo en la vida diaria de los ciudadanos y direccionando el rumbo social, pero lo hace en colaboración con otros actores, de tal modo que la idea de una dirección de la sociedad por sí misma queda fuera de esta discusión. Los argumentos expuestos por autores como Kooiman y Aguilar son claros al respecto: se requiere de un orden y un actor que dirija. El gobierno mantiene un lugar clave en el proceso de dirigir a la sociedad, aun cuando existe una interacción y participación con actores sociales que conforman redes de políticas, las cuales vinculan el conocimiento con la política para ordenar y dirigir a la sociedad hacia un mejor futuro.

Respecto a los desafíos que enfrentan las prácticas de gobernanza en México está el mantener la temporalidad de sus objetivos más allá de un sexenio, ya que se requiere alcanzar resultados duraderos que den cuenta de la transformación y eficiencia de esta forma de gobierno. En este sentido, se debe tener en cuenta que la única manera de alcanzar resultados sobre la política a implementarse es que sea creíble y factible de realizarse desde el momento en que se formula.⁵²

La gobernanza es entonces una forma de producir resultados en democracia a partir de la participación de actores sociales, que en este estudio se enfoca en los *think tanks*, la cual da muestras de la importancia que cobra para la vida pública fortalecer el rol de una sociedad corresponsable, exigente

⁵¹ *Ibíd.* p. 339.

⁵² Giandomenico Majone, “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla” en María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2004, p. 147.

de demandas y derechos frente al gobierno en función de valores y principios acordes a la transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas.

Este proceso que persigue la transformación de la sociedad es paralelo al cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad que ha generado nuevas formas de interacción y que ha derivado en la adopción de decisiones públicas bajo modelos de cooperación a partir del desarrollo de capacidades de una parte de la sociedad que incorpora conocimiento, y así se posiciona como vibrante y participativa en los procesos políticos.

Dicha transformación se basa en la dimensión institucional de la gobernanza, que se define a partir de los siguientes aspectos normativos: la incorporación de principios de gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas para alcanzar mayor bienestar social con base en la toma de decisiones informadas sustentadas en el conocimiento científico, las tecnologías y las buenas prácticas.

Lo anterior constituye una transformación en la forma de gobernar que, de acuerdo con Luis Aguilar, es una acción performativa, es decir, que al enunciarse debe realizar la acción de gobernar con la intención de mejorar las condiciones de vida de las personas bajo la efectuación de fines y valores para superar las buenas intenciones de prácticas o discursos meramente enunciativos que no se concretan en acciones.⁵³

Este proceso de gobernar contiene aspectos relativos a la dimensión institucional de la gobernanza que son la base de una apropiada forma de gobernar en colaboración. A continuación, se muestra en la figura 1 la relación que guardan los componentes mencionados para favorecer el proceso de gobernanza.

⁵³ Luis F. Aguilar, *El anacronismo de un gobierno unilateral insuficiente en el entramado de las interdependencias de la sociedad actual*, p. 13.

Figura 1
Aspectos relacionales a la dimensión institucional de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia

Dichos aspectos se entienden como un ciclo que se conforma de categorías relacionales a la gobernanza necesarias para generar procesos de asociación público-social debido a que la participación social se entiende como un vehículo de colaboración directiva clave para alcanzar la eficacia directiva que esperan obtener los ciudadanos. La gobernanza como elemento central significa que la incorporación de actores ajenos al gobierno sirve para legitimar la acción gubernamental y al mismo tiempo da respuesta a la insuficiencia de

capacidades del gobierno mediante la coordinación de recursos que proveen actores ajenos que se asocian con un objetivo colectivo.

Mientras que la transparencia es el mecanismo que permite vigilar que las decisiones adoptadas en el proceso sean de conocimiento público y sirvan para la rendición de cuentas, que en conjunto componen los principales elementos del gobierno abierto: que es un modelo de gestión pública que consiste en fortalecer la democracia y las instituciones públicas mediante la participación ciudadana como eje toral de colaboración pública, además de emplear herramientas digitales y de innovación gubernamental.⁵⁴

Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son aspectos relacionales a la gobernanza que sirven de instrumentos para monitorear y evaluar las acciones del gobierno a través de controles sociales mediante los cuales se podrían obtener procesos de gobierno colaborativo que arrojen valor público y beneficios sociales.⁵⁵ Trasparentar y hacer públicos los procesos decisorios es clave para alcanzar procesos de gobernanza debido a que la visibilidad ante la opinión pública conlleva a la aprobación o desaprobación ciudadana,⁵⁶ también hace posible exigir cuentas y obliga moralmente a los participantes a respetar los acuerdos.

Estos aspectos se ciñen a una línea conductora del derecho ciudadano a la participación, en donde se vuelve esencial el compromiso cívico de los ciudadanos que consiste en priorizar el bienestar común, que según Mariñez-Navarro, sirve para producir valor social y valor público debido a que se supera

⁵⁴ Carta Iberoamericana de Gobierno abierto, Clad, Colombia, 2016, p. 5.

⁵⁵ Freddy Mariñez-Navarro, “Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 70, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2016, p. 96.

⁵⁶ Nuria Cunill, “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico,” en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, IIS-UNAM, México, 2004, p. 71.

la fase de consulta ciudadana con las instituciones y se efectúa una deliberación incluyente en la que el ciudadano comprometido da soporte a la calidad de la democracia al discutir intereses y valores que buscan mejorar el entorno público.⁵⁷ En este contexto se entiende la gobernanza como una manera de gobernar abierta, horizontal e interdependiente que intenta resarcir las fallas de la democracia representativa y la insuficiencia gubernamental, económica-administrativa que deteriora el Estado de derecho.⁵⁸

El concepto también refiere a la injerencia del conocimiento y los recursos o capacidades de actores ajenos al gobierno para mejorar la toma de decisiones a través del involucramiento y empoderamiento del ciudadano que es clave para el desarrollo de procesos colaborativos como sostiene Vigoda.⁵⁹ Para Aguilar, la gobernanza es un concepto post gubernamental que hace referencia a la construcción de un nuevo proceso de adopción de decisiones que se valida en el conocimiento, no la de una conducción por auto gobierno en la cual la sociedad asume el rol principal o directivo.⁶⁰ Ambas posturas destacan como característica de los procesos asociativos la función estratégica que desempeñan los ciudadanos en el diálogo que se entabla para generar cambios basados en un sistema de democracia deliberativa que se sustenta en el conocimiento técnico.

El aspecto teórico central de la gobernanza se basa en la interdependencia de los actores que participan en la dirección gubernativa. Esta categoría es discutida y cuestionada por académicos que encuentran un rol central del Estado en la adopción de decisiones bajo modelos de gobernanza. Por ejemplo,

⁵⁷ Freddy Mariñez-Navarro, “Los saberes cívicos.. *op. cit.*, pp. 92 y 93.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 6.

⁵⁹ Vigoda, citado en Oscar Sánchez, *Procesos de gobierno colaborativo en su entorno: una aproximación evolutiva*, Bogotá, 2013, p. 28.

⁶⁰ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza... op. cit.*, p. 70.

Francisco Porrás crítica que la paradoja que conduce a la cooperación pública, social y privada para lograr los objetivos de un buen gobierno es estatocéntrica y mantiene el rol de otros actores secundario, de manera que la gobernanza para él es una aspiración.⁶¹

En respuesta a esta postura me permito guardar distancia de este planteamiento debido a que como se ha argumentado en párrafos anteriores, la gobernanza debe entenderse como un proceso que responde a la evolución en la forma de gobernar basada en la cooperación y coordinación entre múltiples actores a fin de generar bienestar público, lo cual no impide ni contradice el rol de coordinación que efectúa el gobierno para organizar la vinculación entre los demás actores.

En este sentido se reconoce que la dirección del gobierno es vital para validar la adecuada articulación de intereses de actores sociales y privados que participan en la resolución de asuntos públicos a fin de garantizar el resguardo de los intereses del Estado y de vigilar que se respeten los intereses públicos. Por ello, el concepto de gobernanza ayuda a reflexionar sobre la manera en que se lleva a cabo el proceso directivo de gobernar, cómo se realiza, en coordinación con quién y sobre los resultados que arrojan los gobernantes legítimos para mostrar un desempeño efectivo en la dirección de la sociedad en asociación o cogobierno.

Esta forma de gobernar se asocia a prácticas gubernamentales de colaboración, deliberación y consulta a expertos que son socialmente aceptadas y legitimadas; que en el futuro se podrían emplear como el proceso de gobernar usual a través de la extensión paulatina a distintos aspectos de la vida pública que requieren la intervención del gobierno. De este modo, se podrían resolver

⁶¹ Francisco Porrás, *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, Instituto Mora, México, 2016, p. 43.

los problemas públicos con mayor consenso, ajustándolos a las expectativas de una sociedad que esta más informada, que además ha evolucionado y que aspira a un mejor futuro.

La perspectiva de gobernanza que se abordó converge con la idea de la diversidad, dinámica y complejidad social que es coordinada en interdependencia como aspecto necesario para alcanzar resultados deseables y duraderos al efectuar la dirección de la sociedad contemporánea en el enfoque de gobernanza.⁶²

El enfoque proveniente de la corriente anglosajona también vincula la coordinación con la gobernanza. Para Peters, la gobernanza significa un sustancial nivel de coordinación entre el sector público y privado a fin de proveer la dirección de la sociedad a través de complejas interacciones de múltiples actores en diversas áreas de política que se suman al argumento de Kooiman de alcanzar un objetivo común.⁶³

El concepto de coordinación refiere a un proceso mediante el cual las decisiones son llevadas de manera conjunta al igual que el resultado de dicho proceso. De acuerdo con Peters, la coordinación debe ser coherente, entendida como una creación de formas compatibles de políticas a través de organizaciones y áreas de políticas que debe articular el gobierno para validar las decisiones que se adoptan de manera asociada.⁶⁴

Es decir, existe una diferencia entre coordinación y dirección de la sociedad, mientras que esta última es considerada como el rumbo a través del cual el gobierno guía a la sociedad unilateralmente, la coordinación alude a la interacción ordenada entre diversos actores públicos y privados que conducen

⁶² Luis F. Aguilar, *El anacronismo de un...op. cit.*, p. 22.

⁶³ *ibíd.*, p. 7.

⁶⁴ Guy Peters, *Pursuing horizontal management...op.cit.*, 2015, p. 4.

a la sociedad para alcanzar objetivos deseables y duraderos donde el gobierno administra y regula los procesos decisorios. Ambos conceptos representan una acción que lleva a la sociedad hacia un rumbo específico distinguiéndose uno de otro de acuerdo con la manera en que se realiza, ya sea unitaria o asociada.

La coordinación es validada como sinónimo de gobernanza debido a que se requiere ordenar la participación de múltiples actores interesados en transformar la realidad, sistematizar la información y llevar a cabo la distribución de recursos que arrojan las redes de un sistema pluralista para realizar la acción directiva de manera bajo la efectuación de fines y valores. Este proceso consiste en intercambios horizontales con centros de poder dispersos bajo los cuales se trazan objetivos comunes que pretenden dar soluciones a problemas públicos de manera eficiente y corresponsable.

La coordinación entre actores sociales y privados en los procesos políticos contemporáneos es resultado de una transformación ligada a una mayor exigencia social para demandar a los gobiernos la reducción de los costos de las políticas a fin de brindar legitimidad a sus acciones, entendiendo que la colaboración es la parte final del proceso de coordinación en la cual las partes buscan la cooperación entre distintos actores para hacer más eficientes los servicios o las políticas públicas.

De acuerdo con Peters, la responsabilidad también es un factor crucial en un gobierno democrático para hacer efectiva la coordinación entre actores públicos y sociales. Considera que las redes de políticas ayudan a complementar la perspectiva de interacción de múltiples organizaciones en la búsqueda de objetivos colectivos.⁶⁵ En la misma tesitura, Rhodes propone que las comunidades de política o redes de políticas se visualicen como un modelo de

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 40.

negociación que asumen parte del rol de los intereses privados en conjunto con los gobiernos respecto a las decisiones políticas centradas en la distribución del poder en sociedades modernas que adoptan nuevas formas de gobernar.⁶⁶

El concepto de redes de políticas que se impulsó desde la corriente de pensamiento anglosajona tiene diferentes significados de acuerdo con el nivel en que se emplea: el micro nivel se refiere a las relaciones interpersonales; el meso nivel a relaciones entre grupos de interés y el gobierno; el macro nivel a modelos de relaciones entre el Estado y la sociedad civil.⁶⁷

El término redes de políticas se refiere al vínculo de asociación e interacción entre diferentes actores que convergen en torno a un asunto de la agenda pública de manera regular a través de intercambios de recursos entre individuos y grupos de interés, agencias burocráticas y gobierno.⁶⁸ La definición de redes que a mi juicio se acerca más al estudio de los *think tanks* está relacionada con la conectividad que tienen las organizaciones y que se presenta en diversas modalidades como son: las alianzas, vínculos individuales o conexiones con grupos mediáticos y comunidades de políticas como sostiene Andrea Baertl.⁶⁹

Una de las preocupaciones centrales en las discusiones sobre gobernanza consiste en decidir y validar a los actores sociales que participan en la deliberación de asuntos públicos. Algunas discusiones se relacionan con problemas derivados en la realidad al momento de adoptar decisiones basadas en un enfoque de gobernanza, donde participan actores sociales sin

⁶⁶ Raw Rhodes, *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Maidenhead, 2003, p. 29.

⁶⁷ *Ibid.* p. 32.

⁶⁸ *Ibid.* p. 29.

⁶⁹ Andrea Baertl, *De-constructing credibility: factors that affect a think tank's credibility*, On Think Tanks Working Paper 4, Inglaterra, 2018 p. 19.

conocimiento, ni *expertise* sobre los asuntos que se desean resolver: son ciudadanos que son seleccionados mediante insaculación y que desconocen las formas mediante las cuales pueden incidir en las decisiones públicas, esto es cuestionable al validar procesos directivos que en apariencia incorporan la participación ciudadana y que en la realidad buscan legitimar decisiones de políticas públicas que resultan una simulación.

Al contrario, las redes de políticas se conforman por expertos que tienen capacidades desarrolladas para interactuar con funcionarios públicos e incidir en las políticas públicas.⁷⁰ Mediante estas redes se construye lo que Edelenbos y Meerkerk llaman un campo común de gobernanza, que es la colaboración entre actores orientada a un mismo fin para obtener beneficios colectivos, es decir; se trazan metas comunes con la participación de actores sociales que promueven sus propios intereses, mientras comparten un objetivo común que los lleva a organizarse de forma cooperativa, ya que son impulsados a formar alianzas para alcanzar los mismos fines.⁷¹

Sin duda alguna es debatible la selección de participantes en un proceso decisorio, el argumento anterior que explica la importancia de las redes de políticas pretende fungir como provocación y propuesta para dar respuesta a la cuestión sobre quiénes participan en la deliberación pública en regímenes democráticos y qué intereses persiguen. A fin de esgrimir mayores argumentos me permito señalar que la idea del sistema federalista consiste en incorporar la suma de los intereses particulares para conformar un interés común, es decir, la

⁷⁰ Raw Rhodes, *Understanding Governance...op.cit.* p. 34.

⁷¹ Jurian Edelenbos y Ingmar van Meerkerk, "Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors?", *Journal of Environmental Planning and Management*, Routledge, United Kingdom, 2017, p. 1.

incorporación de intereses particulares es legítima siempre que no afecten el bienestar común.

Las redes de política también sirven para que los actores que las conforman lleven a cabo un intercambio de recursos tecnológicos, de conocimiento u organizativos en un entorno de institucionalidad que conduce a la certidumbre en la consecución de objetivos. Su objetivo consiste en hacer funcionar con mejores resultados un asunto público específico mediante el consenso entre los participantes que colaboran en redes de gobernanza, a pesar de las diferencias en los métodos, estrategias e intereses que cada uno persigue.⁷²

Estas redes se componen de autoridades de gobierno, legisladores, empresarios, académicos, expertos de *think tanks* y periodistas que tienen como fin criticar o analizar las políticas públicas y generar ideas para crear nuevas iniciativas.⁷³ Además se caracterizan por la estabilidad de sus relaciones, limitada membresía e interdependencia para compartir responsabilidades.

Las redes de políticas se asocian a la teoría de los triángulos de hierro que se componen del poder ejecutivo, comisiones parlamentarias y grupos de interés para adoptar procesos decisorios colaborativos; aunque, estos se especializan en políticas públicas sectoriales, mientras que las redes de políticas se forman para dar solución a un problema y existe una disputa entre sus integrantes por brindar información que influya en la decisión pública.⁷⁴ La idea convergente es que ambas teorías reproducen una organización interna que se asocia a formas de sub-gobierno y se vinculan con la interdependencia, debido a que cada actor que las integra necesita de otros para alcanzar resultados planeados lo que

⁷² Ibid. p. 4.

⁷³ Raw Rhodes, *Understanding Governance...op.cit.* p. 34.

⁷⁴ Alejandro Estévez, *Los modelos de los sub-gobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas*, Cuaderno 14, Polipub, Buenos Aires, 2014, p. 14.

genera una simbiosis entre actores y conlleva a la formación de sub-gobiernos o redes de políticas.

Rhodes enfatiza que la relación estructural entre instituciones políticas es un elemento crucial en redes de políticas más que en relaciones interpersonales entre individuos con las instituciones.⁷⁵ Con base en lo anterior, las redes de políticas son consideradas en esta investigación como figuras de autoridad, coordinación y conducción que sirven para intentar resolver problemas complejos en interdependencia y con mayor eficiencia que los resultados brindados por el gobierno jerárquico.

Asimismo, en la literatura sobre gobernanza por redes se identifican dos modelos de sistemas de intereses: pluralista y corporativista. El modelo pluralista consiste en la competencia de muchos grupos que tienen intereses particulares de influir en determinada política en la cual el gobierno asume un rol pasivo de autoridad debido a que posee escasos recursos y sus decisiones son reflejo de la negociación con estos grupos.⁷⁶

El sistema de intereses corporativista se caracteriza por elementos que lo constituyen en número limitado de participantes, es jerárquico, y se desarrolla bajo controles de selección por parte de líderes. Este modelo tiende a replicar esquemas tradicionales de concentración de poder, razón que pone en riesgo la credibilidad y confianza social depositada en el gobierno bajo procesos colaborativos que pretenden resolver problemas complejos y que demandan transparencia y rendición de cuentas.

Al mismo tiempo se hace susceptible de imposiciones sobre decisiones verticales que buscan el respaldo social o legitimidad mediante la incorporación de actores sociales que están limitados a la observación en la toma de decisiones

⁷⁵ Raw Rhodes, *Understanding Governance...op.cit.* p. 35.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 30.

o que carecen de voz en el proceso de manera que su participación se considera una simulación de la consecución de objetivos que se trazan en un proceso directivo social bajo un enfoque de gobernanza.

El modelo de sistema de intereses pluralista podría estar conformado por un determinado número de integrantes que regularmente se compone por los mismos actores, la diferencia es la limitación para incorporarse a las redes de políticas a partir del desarrollo de capacidades de las organizaciones y no de una selección jerárquica como lo es en el sistema corporativista. Además el enfoque teórico de la gobernanza por redes implica la transformación de un sistema de gobierno en un conjunto de organizaciones públicas y privadas que se vinculan inter-organizacionalmente por redes autónomas e interdependientes que se gobiernan y administran a sí mismas para mejorar servicios públicos con responsabilidad.

Luego de la revisión de corrientes y de ofrecer una propuesta teórica apriorística, en esta investigación se define que la gobernanza es un proceso de dirección de la sociedad colaborativo que se estructura a partir de las interacciones formales e informales del gobierno con actores sociales y privados en el cual se producen resultados útiles y duraderos para el desarrollo de la sociedad con base en información, conocimiento y corresponsabilidad.

1.3 Camino hacia la gobernanza: el rol de los *think tanks*

Se ha argumentado que la gobernanza es un proceso que es resultado de cambios sobre la manera de gobernar en la cual se agrega valor a partir de un componente cognoscitivo: información técnica que sirve para subsanar problemas en las democracias que enfrentan problemas para ofrecer resultados eficientes a la

población. Por ello, se incorporan actores sociales como socios del gobierno en la resolución de asuntos específicos.

Uno de los desafíos que enfrenta la democracia es que, sin importar los avances que se obtengan, se requiere de una construcción cotidiana de la misma para robustecer el vínculo de representación de intereses de los gobernados por parte de los gobernantes. Ante la ineficacia para satisfacer esta demanda se ha generado inconformidad social, debido al constante cuestionamiento sobre la capacidad de dirigir o gobernar a la sociedad que actualmente no se explica en el paradigma tradicional de una caja negra en la que se toman decisiones sobre los principales asuntos públicos sin vigilancia o intervención de actores ajenos al gobierno.

Por esa razón en los regímenes democráticos la solución de problemas transita de lo unilateral a lo multilateral además de incorporar políticas de transparencia, principios de gobierno abierto y rendición de cuentas que coadyuvan a dotar de legitimidad las acciones del gobierno debido a mayores exigencias sociales que conducen a la adopción de nuevas responsabilidades públicas.⁷⁷

En este contexto resulta importante la participación política de la sociedad organizada e informada en la resolución de los asuntos públicos. Por ejemplo, en países de América Latina la democratización no logró superar la desconfianza en las instituciones, y pese a la realización de procesos electorales apegados a la normalidad democrática, se mantiene un alto nivel de insatisfacción e ingobernabilidad que ha desembocado en una crisis de

⁷⁷ Koldo Echevarría, “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública” en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds), Escuela de Administración pública de Cataluña, España, 2008, p. 88.

credibilidad ante la incapacidad del Estado de ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad.

La democracia en países en vías de desarrollo resulta insuficiente para llevar a cabo su principal función, que es la de gobernar de manera eficaz para dirigir a la sociedad.⁷⁸ Las fallas de la democracia en el contexto de países como México se deben a que el régimen de gobierno ha resultado incapaz de resolver los principales problemas públicos para mantener un Estado de Derecho sólido a fin de proveer una justicia imparcial, equitativa y distributiva en pro de la ciudadanía y garante de derechos políticos-sociales-económicos en igualdad jurídica y social.

También se entiende que la democracia en este tipo de países no alcanza a proveer bienes y servicios esenciales para la ciudadanía. En este sentido, los alcances de la democracia que se vive en países en vías de desarrollo sirven para legitimar procesos electorales, sin que esto signifique que la legitimidad conlleve a la efectividad para dirigir el gobierno y que este proceso se construya *de facto*.

Ante dicha crisis democrática y de representatividad, la gobernanza se presenta como una opción de reivindicación de la democracia en su acepción participativa y deliberativa que se vale de los principios y valores democráticos para efectuar un proceso dinámico y corresponsable de resolución de problemas que está en marcha y que se desarrolla a la par de la tradicional manera de ejercer el gobierno bajo un control centralista y unitario.

En la actualidad convergen ambas formas de gobernar debido a que algunos aspectos de la vida pública aún son controlados en su totalidad por la autoridad gubernamental. Sin embargo, la tendencia hacia la gobernanza es

⁷⁸ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza... op. cit.* p. 17.

innegable como la manera de resolver asuntos complejos para un gobierno que no es omnisciente.

La gobernanza establece como fin prescriptivo y normativo fortalecer los mecanismos para mejorar la calidad de la democracia participativa y deliberativa tomando como aspecto central la participación e interacción entre los implicados en la resolución de un problema; cuya vía de influencia debería ser bidireccional en coordinación y comunicación entre una comunidad de políticas que se estructura horizontalmente sin la concentración de un actor central o dominante;⁷⁹ aunque, en la realidad existe un actor central que coordina a las partes interesadas que intentan defender sus perspectivas e ideologías sobre lo que consideran el mejor camino para resolver un problema.

Kooiman considera que en la gobernanza el gobierno no posee un rol central; sin embargo, se ha mencionado que la tarea de dirigir a la sociedad le corresponde a este actor, de ahí la importancia que adquiere como autoridad que da orden a la participación de los diversos actores que cooperan por alcanzar objetivos comunes y que se articulan en torno al bienestar colectivo.

De igual manera se ha mencionado en párrafos anteriores que la gobernanza implica diversos centros y que ese rol lo pueden asumir distintos actores en diferentes momentos; lo que corresponde al gobierno en este proceso es poner orden con base en principios democráticos y reglas, para posteriormente validar las decisiones que se adoptan por consenso como resultado de la colaboración entre los participantes.

Otra cuestión central de la gobernanza es el aspecto democrático basado en la pregunta que se hace Kooiman sobre ¿quién está por encima del gobernante? La posible respuesta se encuentra en el mecanismo de control sobre

⁷⁹ Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza, ponencia...*op. cit.*”

el ejercicio de gobierno que ejerce la ciudadanía a través de la rendición de cuentas. La dependencia de la sociedad respecto al Estado se está agotando frente a nuevas formas directivas de innovación que dan cuenta de la evolución de la sociedad y del gobierno a través del tiempo y del desafío que enfrentan ante nuevos escenarios complejos que instan a replantear la forma en que se dirige la sociedad ¿hacia dónde se dirige?, ¿con qué objetivos sociales?, ¿quiénes la dirigen?

En este escenario de mayor exigencia ciudadana y complejidad social se demanda eficiencia, corresponsabilidad y la adopción de nuevos roles que conllevan a la colaboración de actores sociales para definir el rumbo de la sociedad. De esta forma se insertan más actores en la toma de decisiones que proponen ideas y que influyen en la agenda pública de modo que se va allanando el camino hacia la gobernanza e institucionalizando paulatinamente como la forma apropiada de resolver problemas públicos y alcanzar un desarrollo transversal y duradero.

El estudio de los *think tanks* desde la gobernanza sugiere la importancia de la participación informada en asuntos públicos debido a que parte de la función de estas organizaciones es fomentar el diálogo público y la deliberación de asuntos de interés común por medio de la interacción con actores gubernamentales, lo cual se alinea con un aspecto importante del proceso de gobernar colaborativo. También sirve para observar ¿qué obstáculos se enfrentan para transitar del modelo tradicional de gobierno hacia la gobernanza?

Es conveniente recalcar que la dirección de la sociedad es una manera de gobernar, ya sea unilateral o colectiva, vertical u horizontal, autoritaria o consensuada. El concepto de dirección implícito en el concepto de gobernanza comenzó a ganar popularidad en los años 70 y 80 en la literatura alemana y se empleó en un inicio para referirse a un control social que alude a la habilidad

política de las autoridades para moldear el ambiente social y posteriormente como sinónimo de gobernanza.⁸⁰

De tal manera que el modo de dirección de la sociedad bajo una colaboración con los *think tanks* ha resultado en una co-creación en la que el gobierno es el actor directivo que decide el rumbo social en colaboración con *think tanks* que se interesan en participar y proveer insumos a la maquinaria gubernamental para la toma de decisiones. De acuerdo con la teoría de redes de gobernanza el administrador de las redes o actor central, que en este caso es el gobierno, debe identificar a los actores que se requieren incorporar para llevar a cabo un proyecto que demanda intervención pública e invitar a dichos actores a que participen en el proceso.⁸¹

Este proceso se explica por la injerencia del conocimiento en la elaboración de políticas públicas para hacer efectiva la manera de gobernar conocida como gobernanza. En este contexto, el rol que desempeñan los *think tanks* en el sistema político mexicano ayuda a explicar la razón por la cual la gobernanza es un modelo que permitiría conducir los asuntos públicos a fin de resolver las demandas de la sociedad.

Mediante este proceso es posible abordar problemas difíciles de solucionar por la diversidad de elementos y efectos que producen, como es el caso de la corrupción, que se ha convertido en una queja recurrente de la sociedad y un obstáculo para el avance del país en numerosos terrenos. La participación de *think tanks* en la búsqueda de respuestas significa poner contrapesos al poder político debido a que ayudan a vigilar las acciones del

⁸⁰ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza...op. cit.*, p. 10.

⁸¹ Erik Klijn, Ingmar Meerkerk y Jurian Edelenbos, “How do network characteristics influence network managers’ choice of strategies”, *Public Money & Management*, Taylor & Francis Group, U.K., 2019, p. 2.

gobierno cuando éste intenta simular que se adoptan cambios ante la posible afectación de los intereses de élites políticas que podrían resultar del combate a la corrupción.

Dicho proceso directivo de la sociedad se encuentra sujeto a una transformación política-social bajo la cual se adoptan decisiones sobre los asuntos que atañen al gobierno y a la conducción de la sociedad en nuevo contexto de mayor exigencia social, de crisis de credibilidad de la política y de participación de *think tanks* para co-crear y definir el contenido de las decisiones públicas.

A diferencia de hace 20 años, los *think tanks* en México han adquirido mayor participación en los asuntos públicos ya que poseen recursos que les permiten insertarse en la arena política generando influencia en las decisiones públicas que se alinean a lo que Lowi llama “arenas de poder”. Entendiendo que el poder se define como una forma de participación con autoridad en la construcción de políticas públicas en la que toman lugar los *think tanks*; su credibilidad en el espacio público les ha respaldado para hacer uso de un veto moral que valida o sanciona la acción del gobierno e incide en la legitimidad gubernamental y que se traduce en una forma de poder o de control.⁸²

Lo anterior se sustenta en la importancia que la participación de *think tanks* tuvo para avanzar la agenda pública de asuntos como la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción que se ha impulsado en años recientes a fin de generar controles sociales al poder político que fortalecen la democracia mexicana mediante el involucramiento de la ciudadanía y de expertos. Esto fue posible debido a que ha aumentado la capacidad de organización de *think tanks* para coordinarse entre sí a fin de hacer

⁸² Rodolfo Canto, “Políticas públicas. Más allá del pluralismo”, en *Política pública*, Luis F. Aguilar (comp.), S. XXI, México, 2010, p. 158.

un frente común como lo mencionaron los mismos integrantes de estas organizaciones en las entrevistas que sustentan el trabajo de Alejandra Lajous: *La sociedad civil vs. la corrupción*. Su intervención en procesos públicos los ha llevado a incrementar sus capacidades y los recursos que emplean para tratar de transformar la realidad; entre estos instrumentos se hallan la creación de foros y la promoción de litigios estratégicos.

Con base en lo anterior se propone como hipótesis que la transición al modo de gobernar conocido como gobernanza que se implementa en México se ha construido de la mano de las capacidades que aportan actores como los *think tanks*. Los *think tanks* se insertan en el enfoque teórico de gobernanza en donde el rol del gobierno que actúa como autoridad legítima pierde centralidad y control unilateral para convertirse en colaborador de la conducción social que dirige o timonea a la sociedad, como lo refiere Guy Peters,⁸³ y que en la práctica se asume como el intercambio de recursos mediante la interacción de actores estatales y no estatales que se coordinan para dirigir en redes, como una alternativa de la dirección jerárquica que reconoce que el gobierno es necesario pero insuficiente para dirigir.⁸⁴

La idea principal consiste en que la participación de los *think tanks* trasciende la participación convencional en democracia, misma que se reduce a los periodos electorales y se sujeta a la manera jerárquica de dirigir a la sociedad. Actualmente el espacio de participación política de los *think tanks* se ajusta a un proceso de selección que refleja la adaptación de la manera de

⁸³ Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (Comp.) *De la Administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004, p. 72.

⁸⁴ Josep Pont, *Gobernanza, la coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*, Tirant Humanidades, 2018, Valencia, p. 36.

governar jerárquica hacia un modo asociado.⁸⁵ Este camino hacia la gobernanza indica que el gobierno ha dejado de controlar todos los recursos en función de que requiere poner orden y dar marcha a políticas públicas transformativas y duraderas, razón por la que se ha convertido en un facilitador de la gestión pública que se vale de organizaciones privadas para asegurar sus objetivos.⁸⁶

De acuerdo con Peters, gobernar desde el enfoque de gobernanza requiere una sociedad vigilante en la cual se asume que las instituciones políticas y democráticas son claves para determinar la dirección del gobierno.⁸⁷ Es importante mencionar que los argumentos centrales que él propone sobre el proceso de gobernanza inducen a un ejercicio de análisis sobre el vínculo entre gobernanza y democracia. Por ello, el rol de vigilancia social forma parte del quehacer de los *think tanks* que se involucran en la elaboración del ciclo de políticas públicas para enriquecer el diálogo y la democracia.

Durante el proceso de gobernanza que se lleva a cabo en una democracia es crucial el desarrollo de un sector social fuerte para alcanzar una conducción de la sociedad bajo este modelo, en un contexto de normas institucionalizadas que den certidumbre y cabida a la participación de actores sociales en el proceso de elaboración de políticas públicas en el cual los *think tanks* se convierten en coproductores del contenido de las leyes y proyectos del gobierno.

Actualmente existe una mayor disposición de gobernar mediante la colaboración, aunque aún prevalece el modelo unitario de adopción de decisiones. Por una parte, los *think tanks* han conseguido un espacio para coadyuvar en la resolución de problemas públicos mediante la transmisión de información hacia los actores gubernamentales y por otra, el gobierno se

⁸⁵ Guy Peters, “Cambios en la naturaleza”...*op. cit.*, p. 76.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 86.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 93.

muestra más dispuesto a incorporar a *think tanks* y expertos a la construcción de políticas públicas para resolver problemas y dotar de legitimidad la manera en que se toman las decisiones gubernamentales.

Este esfuerzo colaborativo se realiza en aras de mejorar la dirección de la sociedad definida como el proyecto y rumbo bajo el cual habrá de guiar el gobierno a la sociedad para organizarla, para emprender acciones gubernamentales a fin de resolver problemas de orden público de manera eficaz y para coordinar a distintos actores en aras de alcanzar objetivos sociales duraderos.⁸⁸

También es la capacidad de conducir y hacer uso de los recursos para encauzar el rumbo social en materia política y económica ante la ineficiencia e insuficiencia del modelo de gobierno basado en el Estado de bienestar. Se entiende que el gobierno por sí mismo no alcanza a resolver los problemas debido a que los recursos con los que cuenta son limitados y en consecuencia surgen alternativas para gobernar de forma asociada e interdependiente que se ajusta bien a los principios democráticos contemporáneos.⁸⁹

Entre los aspectos que explican esta apertura a la gobernanza se encuentra la disminución del rendimiento gubernamental, idea que se puede simplificar mediante la siguiente fórmula: a menor rendimiento gubernamental, mayor participación de *think tanks* en los asuntos públicos. La evidencia que arroja el Índice global de *think tanks* de la Universidad de Pensilvania hace constar que la posición de éstos en el espacio público ha cobrado importancia y visibilidad, nos muestra que dejaron de ser agentes pasivos respecto a las decisiones que el gobierno toma para dirigir a la sociedad y evidencia la cercanía que tienen con tomadores de decisiones en el proceso de la hechura de políticas públicas.

⁸⁸ Luis Aguilar, *Democracia, gobernabilidad y... op. cit.* p. 110.

⁸⁹Ibíd., p. 20.

En suma, las relaciones entre el Estado y la sociedad respecto al rol que juegan en función del gobernar se han transformado; la participación y deliberación pública comienzan a dar frutos, que se traducen en un marco normativo que incorpora constitucionalmente el derecho ciudadano de acceso a información pública y la adopción del combate a la corrupción con la participación de un órgano ciudadano de vigilancia, del esfuerzo que se ha iniciado al menos hace 20 años.

Estos cambios se deben a diversos factores, entre ellos la globalización e internacionalización de las agendas nacionales que se armonizan de acuerdo con los compromisos y tratados internacionales que se asumen en la comunidad internacional, una mayor conectividad e interdependencia mundial y al mismo tiempo, que la sociedad y el Estado se van modernizando, reestructurando y adaptando a las nuevas condiciones o realidades de dirección social.

En respuesta a esta transformación se ha suscitado una nueva forma de interactuar entre *think tanks* y gobierno, que por poner un ejemplo llevó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a la adopción de una lógica de puente que enlaza la investigación global con la construcción de instituciones más democráticas para dar rumbo a un proceso directivo de la sociedad bajo esquemas de corresponsabilidad, transparencia, vigilancia, participación social y rendición de cuentas.⁹⁰ Este modelo se caracteriza por una falta de institucionalización para regular los alcances, límites y características de la participación de *think tanks*, es decir las reglas de intervención no son claras debido a que existen resistencias políticas para adoptar un modelo deliberativo con mecanismos de participación ciudadana que incorpore

⁹⁰ Sergio López, David Arellano y Guillermo Cejudo, “Las Ciencias sociales y la investigación desde el CIDE”, *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm especial, México, 2020, p.105.

demandas sociales en la toma de decisiones, pues evidencia las fallas del modelo de democracia representativa y esto a su vez provoca tensiones al momento de efectuar las interacciones.

Aunque no hay literatura que documente la diferencia entre las interacciones que se sostenían antes del año 2000 y las actuales, la alternancia producida por el cambio de partido político en el gobierno federal dio margen a una mayor expresión e inserción de los *think tanks* como puentes y diseñadores interesados en impulsar cambios sociales que pretendían empoderar al ciudadano frente al poder político, basados en la expectativa de que el gobierno entrante prometía transformar a México en un país más democrático, gobernado de un modo menos vertical y que finalmente abrió el camino para la elaboración de leyes consensuadas entre el Estado y la sociedad, considerando que la creación de la Ley Federal de Transparencia de 2002 se impulsó en buena medida mediante activismo social.

Ante la nueva dinámica social, los últimos gobiernos se han visto comprometidos a ceder espacio e interlocución política a los *think tanks* en la creación de leyes federales, por ejemplo: las de transparencia en 2002 y 2015, responsabilidades administrativas en 2015, fiscalización y rendición de cuentas en 2016, y de la reforma constitucional al artículo 113 que creó el Sistema Nacional Anticorrupción en 2015 y la ley general del SNA en 2016. En buena medida el impulso de las agendas de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción se debe al acompañamiento y trabajo de investigación que realizaron *think tanks* como Transparencia Mexicana, Fundar, Artículo 19, entre otros que exigían instrumentos efectivos de acceso a la información pública con el fin de limitar los excesos del gasto público.⁹¹

⁹¹ Jacqueline Peschard, Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública, *Cuadernos de transparencia* núm. 28, INAI, México, 2019, pp. 27-29.

Esta participación es importante para mostrar que los *think tanks* actúan como defensores de asuntos públicos de acuerdo con sus agendas e intereses, además de que producen conocimiento para el gobierno en beneficio de la sociedad a fin de mejorar la calidad de las políticas públicas mediante evaluaciones basadas en evidencia y datos. Por ello se vincula teóricamente con la idea central de la gobernanza que es alcanzar un desarrollo duradero en equilibrio entre la sociedad y el gobierno.⁹²

Adicionalmente, se inserta la participación de *think tanks* en la dirección de la sociedad a partir de aspectos que permiten la aceptación de la gobernanza como son: la transformación del Estado, crisis de legitimidad, nuevo orden internacional, producción del conocimiento vinculado a la política, uso y desarrollo de la tecnología que se inserta en un panorama de complejidad de la sociedad como Kooiman percibe a la gobernanza.

Anteriormente se ha expuesto que en México el gobierno ya no posee la capacidad de dirigir de manera unilateral sin que su actuar o la manera de resolver los problemas que aquejan al país sean cuestionados, esto se evidencia poniendo como ejemplo el intento continuo por renovar la ética pública y combatir la corrupción en la administración pública federal que inició en el gobierno de Miguel de la Madrid, y que cada sexenio se ha renovado sin mitigar el reclamo ciudadano que exacerba la crisis de confianza en las instituciones, lo que condujo a la incorporación paulatina de algunos *think tanks* en el tema hasta alcanzar el punto de incidencia en la creación de leyes mediante una participación colaborativa.⁹³

Asimismo, la participación de los *think tanks* en asuntos públicos ofrece ventajas para los gobiernos, ya que estos últimos se valen del *expertise*

⁹² Carlos Requena, 2014, *Gobernanza: Reto en...op. cit.*, p. 25.

⁹³ Jacqueline Peschard, *Los sistemas nacionales... op. cit.* pp. 24 y 25.

proveniente de centros de investigación para obtener información que sirva a los hacedores de políticas públicas durante el proceso de formación de éstas con dos fines: asegurar su propia legitimidad en la búsqueda de soluciones que implican la participación social y llevar la responsabilidad de la tarea directiva bajo una nueva forma de procesamiento fuera de la maquinaria gubernamental.⁹⁴

Lo que importa destacar es que por una parte el gobierno requiere del conocimiento y *expertise* técnico que tienen los *think tanks* para llevar la responsabilidad sobre la creación de políticas públicas fuera de la maquinaria institucional al mismo tiempo que intenta recuperar confianza de los gobernados al incorporar componentes ciudadanos en la elaboración de estas, siguiendo recomendaciones de organismos internacionales e implementando prácticas de buen gobierno. Por otra parte, los *think tanks* ganan credibilidad social al influir en la opinión pública a través de una fuerte presencia en medios de comunicación, como lo hace el Instituto Mexicano para la Competitividad, cercanía con redes de políticas y centralidad en los procesos de adopción de decisiones.

En función de dichos intereses la importancia que adquieren los *think tanks* en la vida pública es que contribuyen al fortalecimiento de la democracia participativa y el diálogo público a partir de la transferencia de información que resulta de las interacciones con funcionarios y de su presencia en el espacio público como informadores y generadores de opinión. De tal manera que aportan información útil; sin que necesariamente sea neutral, para mejorar las

⁹⁴ Philip Schlesinger, “Creativity and the experts: New Labour, think tanks, and the policy process”, *International Journal of Press/Politics*, 14 (1), Universidad de Glasgow, Escocia, 2009, p. 27.

políticas públicas y resolver problemas sociales.⁹⁵ Aunque los *think tanks* podrían actuar bajo intereses particulares son actores necesarios para fortalecer el sistema de contrapesos desde un nivel social que genera vigilancia sobre los asuntos públicos y la conducción gubernamental.

El obstáculo que enfrentan los *think tanks* en México para alcanzar mayor coordinación con autoridades bajo la gobernanza se debe a la falta de institucionalización de canales de comunicación entre el Estado y sociedad civil organizada a fin normar y sostener interacciones constantes entre actores públicos, privados y sociales que busquen producir resultados duraderos mediante un equilibrio entre los tres sectores; es decir, es necesario que se construya un marco normativo federal que regule la participación social e incorpore la permanente interacción con expertos para fortalecer la adopción de decisiones informadas.

Avanzar hacia la institucionalización de las interacciones no significa dejar de reconocer que los mecanismos informales son una fuente importante para la expresión de demandas ciudadanas que no se pueden impedir como argumenta Villareal,⁹⁶ debido a que son una forma de insertar ideas en los procesos políticos que sirven para abastecer de insumos analíticos a tomadores de decisiones y que suelen usarse como vías rápidas y flexibles de interacción.

Otro desafío para caminar hacia la gobernanza en México es avanzar hacia la consecución vinculante sobre la adopción de decisiones públicas con base en el intercambio de información que celebran múltiples actores, debido a

⁹⁵ Daniel Drezner, “American think tanks in the twenty-first century”, *International Journal*, Vol.70 (4), Tufts University, Medford, Massachusetts, 2015, p. 644.

⁹⁶ María Villareal, La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 3, número 5, México, 2010, p.125.

que se requiere que la colaboración de resultados y sea útil socialmente, de lo contrario se presta a la reproducción de procesos de legitimación y validación de acciones gubernamentales creadas jerárquicamente que requieren ser respaldadas por grupos o individuos que no ejercen presión o contrapeso al poder.

Estas propuestas servirían para sentar las bases de participación social y avanzar hacia la transformación del gobierno hacia la gobernanza con la colaboración de *think tanks*; que son actores sociales reconocidos en distintos países por su contribución para enriquecer el ciclo de políticas públicas, ya que mantienen vínculos con comunidades políticas que admiten el *expertise* que poseen los *think tanks* y su importancia para ofrecer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad.⁹⁷

La participación de *think tanks* en asuntos públicos refleja el valor y utilidad para la vida democrática de contar con un sector de la sociedad que posee información, recursos y capacidad de incidencia en la resolución de problemas complejos y que a diferencia de las universidades tienen intención de orientar a las autoridades en la disputa de asuntos de orden político, económico y social de manera flexible, actuando con rapidez en el desarrollo de investigación aplicada a políticas públicas,⁹⁸ asimismo dejan de lado tanto tecnicismos como extensión temporal de amplio espectro que suelen demandar los estudios de las ciencias sociales.

⁹⁷ 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

⁹⁸ Sergio López, David Arellano y Guillermo Cejudo, *Las Ciencias sociales...op.cit.* pp. 98 y 100.

Aunque es común que los *think tanks* sean cuestionados por sus intereses, intenciones e incentivos que los llevan a promover ideas, así como la manera en que lo hacen y su dependencia con donantes, el escrutinio con que se analiza a los *think tanks* permite reconocerlos como actores que desempeñan un rol valioso en la construcción de políticas públicas ya que contribuyen a la formación del diálogo público y forman parte del conjunto de actores sociales, fuerzas e interacciones que se estructuran en el espacio público de las democracias contemporáneas ante la fragmentación del poder y transformación de la sociedad como sostiene Glenn Savage.⁹⁹

De acuerdo con Daniel Drezner, la principal fuente de penetración de los *think tanks* en las políticas públicas es a través de la interacción que da cabida a la incidencia en la toma de decisiones públicas y el valor que adquieren como interlocutores con representantes y funcionarios públicos. Esta característica es la que los convierte en bancos de información orientados a incidir en las políticas públicas más allá de ser generadores de conocimiento, como sostiene Salazar,¹⁰⁰ de esta forma se logran diferenciar con otros actores que generan conocimiento, como es el caso de las universidades.

La información que obtienen los *think tanks* a partir de la interlocución con el gobierno sirve para analizar y evaluar políticas públicas con el fin de incidir en los resultados de éstas. Esta información es transformada de manera independiente, como lo considera Stone en sus estudios sobre *think tanks*, para llevar a cabo una planeación de políticas e influir en el proceso de hechura de

⁹⁹ Glenn Savage, “Think tanks, education and elite policy actors”, The Australian Association for Research in Education 43, Melbourne, Australia, 2016, p. 39

¹⁰⁰ Carlos Salazar, *Los think tanks. Laboratorios para la acción democrática*, Fundación Rafael Preciado, México, 2014, p. 34.

políticas públicas mediante debates públicos con el afán de informar a la comunidad.

La información que producen los *think tanks* adquiere utilidad cuando se transfiere hacia la arena política en tiempo preciso, de manera confiable, accesible y comprensible para favorecer la toma de decisiones, de tal modo que su intervención tiene sentido en determinados contextos que se ajustan al momento en que se generan discusiones legislativas o nacionales.¹⁰¹

La importancia que cobra el contexto en el cual se insertan los *think tanks* influye en su capacidad de actuar global y regionalmente, como lo argumenta Stone, quien considera que se requiere de una sociedad saludable y una fuerte cultura política que proteja la libertad de expresión y asociación, que garantice precondiciones de la democracia para fortalecer el desarrollo de capacidades en la ciudadanía.¹⁰²

Desde mi perspectiva los *think tanks* en México podrían funcionar como un contrapeso al poder instituido para insertar demandas sociales y ejercer presión a los gobernantes a fin de dirigir a la sociedad bajo modelos de colaboración que sean útiles para ofertar resultados eficientes ante la sociedad. Este comportamiento político los define como agentes que buscan incidir en las políticas públicas a fin de generar un cambio social que los distingue del rol que ejercen en sociedades anglosajonas, en las cuales su principal función es fomentar mayor deliberación pública de acuerdo con Abelson.

Con base en los aspectos teóricos de la gobernanza, sus dimensiones y distintos enfoques se esboza un contexto sobre la relación que guarda el rol de los *think tanks* en las democracias contemporáneas a partir de su análisis

¹⁰¹ James McGann, “The fifth Estate. Think Tanks and American Foreign Policy”, *Politics & Diplomacy*, Summer/ Fall, Estados Unidos, 2010, pp. 35-36.

¹⁰² Diane Stone, “Think Tanks...*op.cit.*”, pp. 344-345.

empírico sobre su participación en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

El análisis que se desarrolla a continuación se basa en los órdenes y dimensiones de la gobernanza propuestos por Helmut Anheir, estos tres órdenes establecidos en un esquema general se alinean con cuestionamientos fundamentales sobre procesos de gobernanza: el primero, en relación a la legitimidad de los participantes que se involucran o interesan en colaborar en procesos decisorios; el segundo; aborda las reglas y garantías bajo las cuales se llevan a cabo los procesos, de manera que alude al cómo se da la participación; y el tercer orden aborda los aportes sociales que se pretenden alcanzar, es decir, apunta al para qué se lleva a cabo y los fines que se persiguen.

A partir de dicho esquema se reconstruyó el modelo con nuevas categorías y propuestas que permiten explicar la manera en que los *think tanks* se insertaron en un nuevo proceso directivo colaborativo sobre la construcción del SNA.¹⁰³ El análisis empírico sobre las características que definieron la construcción del SNA esta basado en las interacciones entre *think tanks* y senadores conforme a los valores de transparencia y gobierno abierto que se consideran apropiados para legitimar un proceso de adopción de decisiones.

El primer orden que propone Anheir responde a la selección de los actores que serán considerados legítimos para intervenir en el proceso de solución de un problema público, en este caso, los legisladores validaron a los *think tanks* que tenían una agenda de investigación para hacer frente a la corrupción reconocida públicamente y que habían presentado propuestas al Congreso.

Uno de los argumentos que abona a la validación de los *think tanks* en el proceso de construcción del SNA como fuentes con legitimidad se fundamenta

¹⁰³ Helmut Anheir, *Governance. What are the Issues?*, Oxford University, 2020, p. 17.

en el conocimiento experto que tenían sobre el combate a la corrupción en otros países y que transmitían como recurso valioso para emitir confianza en la ciudadanía. Es decir, el prestigio de sus estudios y opiniones fundadas en medios de comunicación facilitó su participación en las decisiones públicas y dio cauce a su interés por definir ideas sobre la manera en que se debía enfrentar la corrupción.

Otro instrumento analítico valioso para definir la manera en que se pueden resolver los problemas públicos y ganar legitimidad es el institucionalismo discursivo que propone Schmidt. La idea central que postula se basa en que las interacciones entre los participantes interesados en la resolución de problemas públicos permiten que se expongan ideas fundamentadas y analizadas a partir de informes técnicos, que en este caso propusieron los *think tanks* de conformidad con sus intereses.¹⁰⁴

Algunos componentes teóricos de la gobernanza se encuentran en la evidencia empírica sobre la construcción del SNA. Por ejemplo, se basó en un modelo directivo que se caracteriza por la diversidad de actores que participaron en él, la complejidad de sus interacciones y el dinamismo que adquirió el proceso.¹⁰⁵ Los resultados obtenidos de este proceso de colaboración alcanzaron un nivel de gobernanza alto debido a que la colaboración culminó en la co-creación de un marco jurídico que ordena la manera de enfrentar la corrupción al mismo tiempo que se perseguían beneficios para la sociedad.

Por una parte, el gobierno buscaba recuperar legitimidad, por ejemplo; en el escenario internacional este proceso ayudaba a darle coherencia de conformidad con los compromisos adquiridos ante organismos internacionales,

¹⁰⁴ Vivien Schmidt, *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*, Boston University, Massachusetts, 2008, p. 2.

¹⁰⁵ Jan Kooiman *Governing as governance...op.cit...* p. 5.

especialmente en materia de gobierno abierto y de combate a la corrupción. Bajo una amplia perspectiva, la influencia política que alcanzan las interacciones entre sociedad y gobierno arrojan resultados positivos para la autoridad gubernamental y para la sociedad como señala Parsons, debido a que los procesos de construcción deliberativa se sustentan en la persuasión y diálogo que son instrumentos políticos que sirven para ordenar y posicionar intereses de actores ajenos al gobierno en un entorno democrático.¹⁰⁶

Por otra parte, a los *think tanks* les dio centralidad en la toma de decisiones y conectividad con el Congreso que es parte de los objetivos que persiguen estas instituciones en cualquier parte del mundo, porque esto les ayuda a garantizar su estabilidad organizacional para continuar su función social, incluidos los que están financiados por el Estado ya que también deben probar que los recursos que reciben generan utilidad social.

El segundo orden que propone Anheir implica dos dimensiones:

a) Las reglas y regulaciones que permitieron la inserción de los *think tanks* en un nuevo proceso directivo. Dado que las interacciones cuentan con niveles bajos de institucionalización como se argumentará en los siguientes capítulos, se adelanta que esto se debía a que se inicialmente fueron esporádicas y sin reglas claras sobre el rol que jugarían los *think tanks*, tampoco tenían mecanismos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, por ello se apunta que este aspecto es uno de los que mayores desafíos presenta para la gobernanza y los ejercicios de colaboración que se dan en México.

Las interacciones posteriores en foros de discusión y mesas técnicas en Comisiones legislativas se caracterizaron por la incertidumbre debido a que

¹⁰⁶ Talcott Parsons, *El aspecto político de la estructura y el proceso social*, en Easton David (Comp), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1982, p. 141.

algunos participantes desconocían si era un proceso consultivo o deliberativo y que rol desempeñaban los representantes de *think tanks*.

Las reglas bajo las que participaron los *think tanks* en el proceso legislativo atendían a las regulaciones del marco jurídico que indica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del reglamento del Senado de la República. Los legisladores otorgaron la facultad a los *think tanks* de participar únicamente en el proceso legislativo de construcción del SNA como actores corresponsables.

Las principales responsabilidades de los *think tanks* consistieron en seleccionar a los integrantes de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana (CPC). También contribuyeron a dictaminar las leyes de Fiscalización y de Responsabilidades Administrativas de manera conjunta en las Comisiones del Senado.

b) respeto a los mecanismos jurídicos que garantizan la ejecución de las reglas: este aspecto resulta la parte más débil del proceso en el que se insertaron los *think tanks* debido a la incertidumbre de que los acuerdos tomados en Comisiones bajo consenso llegasen a sufrir modificaciones al momento de ser votados en el Pleno, como lo mencionaron en entrevistas los informantes.¹⁰⁷

Por lo tanto, la única posible sanción ante la violación de los acuerdos se atribuía a la pérdida de confianza, una especie de sanción moral para condenar las acciones de mala fe. La manera de monitorear el comportamiento de los participantes era a través de las declaraciones a la prensa y del sentido de las votaciones en el Pleno.

El tercer orden se relaciona con el nivel de aportes sociales que contribuyen a resolver el problema desde un enfoque de la gobernanza, de

¹⁰⁷ El mecanismo jurídico establecido que se siguió para la elaboración de las leyes fue la ley orgánica mencionada anteriormente, en ella no se contempla la interacción con otros actores.

acuerdo con el nivel de objetivos trazados, en especial el grado de legitimidad de las partes interesadas.

Al respecto, el principal logro de las interacciones se traduce en la creación del marco jurídico de un sistema de combate a la corrupción innovador, basado en las competencias de las instituciones existentes a fin de generar una articulación entre ellas, bajo la dirección del CPC.

La aportación de los *think tanks* en la resolución del problema se observa a partir del objetivo que tenían de construir un marco jurídico constitucional para prevenir y sancionar la corrupción. La respuesta a esta demanda fue la creación de un sistema nacional que sienta las bases para la obtención de resultados en el largo plazo.

Como se argumentó anteriormente se entiende que la gobernanza es un proceso que implica la efectuación de resultados, en relación con la construcción del SNA ofrece, por una parte, un entramado jurídico que da cabida a la efectuación de resultados deseados y por otra, su implementación no se ha completado, por lo que deja incompleto el cambio que la sociedad espera obtener.

Existe una corresponsabilidad social desacreditada ante los obstáculos para alcanzar la implementación del SNA, la idea de la simulación produce un vacío en la sociedad, ante la falta de resultados y la ausencia de castigos que se exacerba ante altas expectativas sociales que el SNA había generado.

No obstante, se debe aclarar que el rol de los *think tanks* al momento de la construcción del SNA da cuenta de una transformación hacia lo que podría ser un proceso de gobernanza mediante el que se conformó una reforma constitucional y se creó un marco jurídico que conlleva a cambios y reglamentaciones que implican sanciones y fortalezas institucionales.

La importancia de este proceso rebasa los alcances para enfrentar la corrupción en México de manera articulada y con posibilidades de mayor eficiencia, sino que podría ser útil como precedente para adoptar decisiones democráticas deliberativas y consensuadas en tiempos por venir.

A continuación, en el cuadro 2 se ofrece una síntesis de las características que definieron el rol que desempeñaron los *think tanks* en la construcción del SNA con base en los órdenes de gobernanza y sus respectivas dimensiones que se han mencionado anteriormente.

Cuadro 2

Operacionalización del rol de los *think tanks* en la construcción del SNA

Ordenes de gobernanza	Dimensión	Principales características de su participación
Política	<p>Legitimidad y prestigio</p> <p>El campo de las ideas en la arena política</p>	<p>Legitimidad al diseño de combate a la corrupción. Prestigio a partir del reconocimiento y <i>expertise</i> de <i>think tanks</i>. Reducir la desconfianza de la sociedad sobre la acción del gobierno.</p> <p>Transferir conocimiento a legisladores sobre su entendimiento de los modelos de combate a la corrupción. Incidir en la manera que el Estado mexicano enfrentaría la corrupción basados en sus propios intereses y valores organizacionales. Generar guías para trazar un diseño de combate a la corrupción acorde al contexto y cultura política nacional.</p>
Políticas	<p>Interacciones con legisladores</p> <p>El poder político</p> <p>Vigilancia social</p>	<p>Interacciones mediante foros de consulta y mesas técnicas. Generar deliberación pública e institucionalizar la adhesión de <i>think tanks</i> al proceso legislativo. Contrapeso social al poder político.</p> <p>Colaboración sin reglas claras sobre el rol de los <i>think tanks</i> en mesas de trabajo. Participación con voz sin voto (asimetría).</p> <p>Presión social para hacer valer los acuerdos. Presencia en medios, prensa y comisiones legislativas.</p>
Resultados de la política	Efectos de la asociación	<p>Deliberación y co-creación legislativa para el fortalecimiento de instituciones de combate a la corrupción. Articulación institucional a través de un sistema nacional. Designación de los integrantes del CPC a través de la Comisión de Selección del SNA.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo Governance orders and dimensions de H. Anheier, el enfoque de nuevo institucionalismo discursivo de V. Schmidt y el análisis de políticas públicas de Subirats.

Capítulo 2 El rol de los think tanks en democracias contemporáneas

“He llegado a la conclusión de que la política es demasiado seria para dejarla en manos de los políticos”

Charles de Gaulle

El rol de los *think tanks* en las democracias contemporáneas ha cobrado importancia en años recientes debido a que son organizaciones que se encargan de generar ideas que sirven de insumos para la elaboración e implementación de políticas públicas con base en el uso de recursos como el conocimiento, innovación, tecnología y *expertise*, los cuales ayudan a obtener mejores resultados sociales ante los desafíos de gobernar en escenarios complejos y cambiantes.

La principal fuente de incidencia de los *think tanks* en las políticas públicas se basa en la producción de conocimiento, a diferencia de las universidades se movilizan acelerada y estratégicamente a fin de brindar informes, sin carácter científico, que sean útiles para los actores políticos en el momento de adoptar decisiones, es decir además de investigación aplicada promueven o defienden preferencias relacionadas a las políticas públicas.¹⁰⁸ A través de este insumo buscan mostrarse como fuentes externas de asesoría con credibilidad y legitimidad suficientes en aras de perseguir su objetivo: incidir en las políticas públicas, como señala Andrea Baertl.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, “Los centros de pensamiento”...*op. cit.* p. 100.

¹⁰⁹ Andrea Baertl, *De-constructing credibility op. cit.*... p. 6.

El valor de los *think tanks* proviene del rol que desempeñan como interlocutores con representantes y funcionarios públicos para transmitir información hacia la arena política. Su utilidad social depende de mantener interacciones constantes con autoridades para llevar a cabo la transferencia de ideas hacia el gobierno.¹¹⁰

La función y desempeño de los *think tanks* en los regímenes democráticos es variable dependiendo del sistema político y de la cultura política de los ciudadanos, es decir influye cuando se insertan en sistemas políticos cerrados o abiertos, las prácticas que se establecen para generar acuerdos políticos, la apertura o resistencia que enfrentan para llevar información hacia la arena política. A partir de estos aspectos, adquieren diferentes características que determinan su capacidad de incidencia e interlocución con actores gubernamentales. De acuerdo con Diane Stone, el contexto es determinante en la capacidad que tienen de actuar los *think tanks*; para que obtengan mayor alcance se requiere de una fuerte cultura política que proteja la libertad de expresión y asociación.¹¹¹

El objetivo de este capítulo es analizar el concepto de *think tanks* para ofrecer una explicación que delimite su función, independientemente de las características que adquieren de acuerdo con el contexto social y político en el que se desempeñan. Se consideró conveniente responder ¿Qué características tienen los *think tanks*?, ¿cuál es su función y por qué son actores importantes para el fortalecimiento de la democracia? Asimismo, me parece oportuno aclarar el uso del concepto en español para comprender cómo sirven a la

¹¹⁰ Daniel Drezner, “American think tanks...*op. cit.*”, p. 644.

¹¹¹ Diane Stone, “Old guard versus new partisans: Think tanks in transition”, *Australian Journal of Political Science*, 26 (2)/Routledge, Londres, 1991, p. 29.

democracia mexicana y su inserción en un contexto diferente al que se describe en los estudios internacionales.

La estructura del capítulo se divide en dos partes: en la primera se analiza el concepto de *think tanks* que se utiliza predominantemente en la literatura anglosajona, los tipos que existen, sus características, funciones y formas de financiamiento a fin de ofrecer una definición adaptada al contexto mexicano. No pretendo analizar la relación de autonomía o independencia que tienen los *think tanks* con sus donantes.

La segunda es un análisis del rol que desempeñan en México con base en la hipótesis de que su participación en los asuntos públicos responde a un cambio paulatino que se desarrolla en la manera de gobernar, encaminada hacia la gobernanza y la colaboración con autoridades gubernamentales que están dispuestas a recuperar información externa como una manera de adquirir la legitimidad social que requieren para renovar sus cargos en periodos electorales posteriores.

La participación de los *think tanks* en el proceso de gobierno colaborativo conocido como gobernanza, de la cual se habló en el capítulo anterior, es clave para reducir la brecha entre el conocimiento y la política en aras de satisfacer las necesidades de gobiernos contemporáneos que demandan información para resolver problemas públicos que se caracterizan por su complejidad.

2.1 Definición de *think tanks*

Los principales aportes teóricos que existen sobre *think tanks* se basan en la literatura anglosajona, en la cual son mencionados como instituciones dispuestas a generar discusiones para mejorar las políticas públicas; su

participación en asuntos públicos tiene como fin fomentar el diálogo público para intercambiar ideas, o confrontarlas durante el proceso de adopción de decisiones. Es decir, fomentan un ejercicio deliberativo para incentivar el diálogo en democracia.¹¹²

Desde el enfoque norteamericano los *think tanks* son considerados como instituciones sin fines de lucro y no partidistas que se dedican principalmente al análisis e investigación de políticas públicas como sostiene Abelson.¹¹³ Esta perspectiva predomina en el debate académico con algunas variantes sobre sus características y funciones. Aunque, en teoría Andrew Rich los define como organizaciones que actúan sin intereses particulares,¹¹⁴ la independencia que tienen para actuar y definir sus agendas respecto a los intereses de sus donantes es cuestionada por diversos autores, entre ellos: McGann, Stone y Medvetz.

Tanto Weaver como McGann reconocen que la autonomía de los *think tanks* no es absoluta, sino relativa, es decir, que no todos los *think tanks* definen sus agendas sin la intervención de sus donantes en sus comités directivos.¹¹⁵ Por lo tanto, ni siquiera en el enfoque norteamericano se ha unificado este criterio ya que podría existir una visión matizada o idealizada que es conveniente sostener teóricamente para diferenciarlos de otras organizaciones o grupos de cabildeo; sin embargo no considero pertinente emplearla en el caso de *think tanks*

¹¹² 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.

¹¹³ Ibid. p. 127. Los estudios de Abelson muestran la transformación del concepto desde la Segunda Guerra Mundial cuando se discutían estrategias militares con hacedores de políticas hasta llegar a su significado actual.

¹¹⁴ Andrew Rich, *Think tanks, public policy and the politics of expertise*, 2004, Cambridge University Press, p. 11.

El propósito de esta investigación está lejos de analizar la influencia que tienen los donantes en las agendas de los *think tanks*.

¹¹⁵ Kent Weaver y James McGann, (Eds) *Think tanks and civil societies in a time of change: Catalysts for ideas and action*, Routledge, Nueva York, 2017, p. 3.

mexicanos debido a que existen algunos despachos y consultorias que realizan la función de análisis de políticas públicas.

En contraste, acorde con la cultura política de algunos países asiáticos se desarrolla una práctica que dista del enfoque que se tiene de los *think tanks* en algunos países occidentales y democráticos. La forma en que se conducen los *think tanks* en China y Vietnam se ve afectada por regímenes autoritarios; en dichos países, las organizaciones que contribuyen a esa tarea de análisis e investigación dependen del gobierno y mantienen una relación contractual con líderes políticos que delimita su actuar.¹¹⁶

En el caso de países occidentales es frecuente que el financiamiento público sirva para desarrollar investigaciones en consultorías políticas privadas con el objetivo de obtener la información necesaria para la elaboración de políticas públicas, sin imposición de condiciones gubernamentales, esto lo sustentan Salas Porras y Padilla para el caso mexicano debido a la proliferación que encontraron de consultorías creadas por ex funcionarios públicos que trabajan por encargo para el gobierno, además de ser reconocidos como expertos en la práctica gubernamental y en los temas que les encargan analizar; aunque, no hay injerencia, existe afinidad ideológica relativamente pronunciada dependiendo de los fines de cada organización.¹¹⁷

En México y otros países existen casos de *think tanks* independientes que reciben fondos públicos; es decir, que ellos elaboran sus propias agendas de investigación, por ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas o en el caso alemán agencias como la Konrad Adenauer. Los ejemplos

¹¹⁶ Diane Stone, “Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition”, Paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium: How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Vietnam, Hanoi, 2005.

¹¹⁷ Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, “Los centros de pensamiento”...*op. cit.* pp. 101 y 135.

anteriores sirven para explicar que las características que delimitan a los *think tanks* a nivel global se modifican conforme al contexto cultural, social y político como lo reconocen diversos estudiosos. Es decir, aun cuando un sistema político abierto, una prensa libre y una sociedad participativa son condiciones que favorecen la incidencia de *think tanks* en los asuntos públicos en regímenes democráticos, su actuar no es menos importante fuera de estas condiciones, incluso en regímenes autoritarios.

China es un caso peculiar e interesante de mencionar, debido a que los *think tanks* en ese país cumplen la misma función de análisis de políticas públicas, pero en un sistema político autoritario, donde la concentración del poder y la participación política es dominada por el Estado. Al mismo tiempo sirven a las autoridades chinas para mirar la forma en que resuelven problemas públicos los países occidentales.¹¹⁸

Lo que importa destacar es que pese a la dependencia financiera e ideológica que mantienen los *think tanks* con organismos gubernamentales chinos, existe un vínculo entre el saber y la política que sirve a la elaboración de políticas públicas informadas. La diferencia con la perspectiva norteamericana es que en el caso chino no tienen autonomía y las propuestas que elaboran los *think tanks* se alinean a los intereses del gobierno. Cabe reconocer que este mismo aspecto también suele ser frágil en algunas democracias de Occidente, como en Inglaterra y Canadá donde el Estado tiende a centralizar las decisiones y se observa una menor confrontación con los gobiernos, como lo mencionan Salas-Porras y Padilla.¹¹⁹

¹¹⁸ Enrique Mendizabal, “What is a think tank? Defining the boundaries of the label”, *On think tanks*, Inglaterra, 2014.

¹¹⁹ Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, “Los centros de pensamiento”...*op. cit.* p. 102.

Del mismo modo John McLevey examina la producción y promoción de ideas que elaboran los *think tanks* dentro de espacios institucionales limitados, especialmente en el sistema político canadiense. Su estudio muestra una relación entre ideología y financiamiento que alinea las donaciones privadas con la promoción de ideas conservadoras y a los financiadas por el Estado con ideas centristas.¹²⁰

Aún en distintos contextos es posible encontrar una relación entre los *think tanks* en cualquier parte del mundo debido a que la función de proveer información al gobierno y de realizar análisis de políticas públicas sirve indistintamente a gobiernos democráticos y autoritarios cuyo valor agregado se debe a que actúan como interlocutores con autoridades y funcionarios que los convierte en bancos de información.¹²¹

La idea de proveer información a los gobiernos sustentada en argumentos basados en evidencia es el eje rector que a mi juicio universaliza conceptualmente a los *think tanks*, cuya diferencia con otros actores que proveen información es que procesan datos como análisis aplicados a políticas públicas que distan de ser investigaciones académicas pues arrojan informes comprensibles en cortos lapsos de tiempo dirigidos a los encargados de elaborar leyes o políticas públicas y además lo hacen a través de medios masivos de comunicación para incidir en la opinión pública, especialmente aprovechan las coyunturas.

Como sugiere Diane Stone, existe una visión distinta sobre los *think tanks* en cada sistema político sobre aspectos relacionadas con la autonomía ideológica, la dependencia financiera del gobierno o la relación contractual que

¹²⁰ John McLevey, "Think Tanks, Funding, and the Politics of Policy Knowledge in Canada", *Canadian Sociological Association*, 51, 1, Waterloo, 2014, p. 70.

¹²¹ Daniel Drezner, "American think tanks"...*op. cit.*, p. 645.

se establece con fines de lucro y las formas de interacción entre expertos e instituciones que generan redes de políticas y que contribuyen al intercambio de información, tal y como se explica más adelante. De acuerdo con sus hallazgos la influencia que ejercen los *think tanks* es tenue, variable y no comprobable.¹²²

Desde la perspectiva anglosajona, la característica conceptual central de los *think tanks* es que son creados como instituciones sin fines de lucro e independientes cuya labor consiste en realizar investigaciones de asuntos públicos para brindar asesoría que sirva al interés general.¹²³ En la perspectiva latinoamericana esta definición no es aplicable, pues con ella se restringe el desarrollo de *think tanks* públicos, académicos asentados en universidades públicas y privadas, además de las consultorías creadas por ex funcionarios públicos.

Sin importar si los *think tanks* analizan, procesan y difunden información con fines de lucro, el común denominador en los diferentes conceptos y contextos provenientes de países con tradiciones distintas a la norteamericana es que engloba la función de asesoría a tomadores de decisiones y análisis de problemas públicos.

De acuerdo con James McGann, los *think tanks* son instituciones sociales de élite que demandan un lugar en el proceso de elaboración de políticas públicas por su contribución como proveedores de información.¹²⁴ Su valía para la democracia gira en torno al conocimiento y *expertise* que sustentan la producción de información que ayuda a robustecer la calidad de las respuestas

¹²² Diane Stone, “Old guard versus new partisans: Think tanks in transition”: *Australian Journal of Political Science*, 26 (2), Routledge, Londres, 1991, p. 210.

¹²³ James McGann, The Debate Over Foreign Funding of U.S. Think Tanks, p. 1.

¹²⁴ James McGann, “How think tanks are coping with the future”, *The Futurist*, Nov/Dec 34, 6, Future Times ProQuest, Washington D.C., 2000, p. 17.

que los gobiernos emplean frente a desafíos de sociedades sofisticadas y complejas, enriqueciendo el diálogo público en las democracias modernas.¹²⁵

Desde las instituciones de planeación de políticas, como define Diane Stone a los *think tanks*, se forman criterios independientes que influyen en el proceso de hechura de políticas públicas con el propósito de contribuir o incidir en los debates públicos además de informar a la comunidad. Para ella, los *think tanks* son una expresión institucional de la confluencia entre ideas, política y políticas públicas que fungen al margen de la arena política formal, de tal modo que se vincula el saber y la política al servicio del interés común con autonomía del poder político.¹²⁶

Asimismo, Thomas Medvetz considera que son organizaciones autónomas del Estado, mercado y universidades aun cuando su financiamiento puede provenir del sector público, privado o de ambos.¹²⁷ De manera que, en teoría, en las definiciones y características que ofrece la literatura angloamericana para distinguir a los *think tanks* de otras instituciones se afianza la idea de la independencia respecto a los donantes; aunque, es probable que esto sea relativo en la práctica, como argumentan Weaver y McGann.¹²⁸

Cabe mencionar que en otras culturas políticas no asocian el vínculo del Estado u organizaciones con la libertad de actuar y crear ideas que tienen los *think tanks* para conducirse de manera independiente; es decir, se cree que las organizaciones pueden mantener autonomía, ser críticos e imparciales sobre la evaluación y análisis que realizan de políticas públicas aun cuando reciban

¹²⁵ Diane Stone, “Old guard versus new partisans: Think tanks in transition”: *Australian Journal of Political Science*, 26 (2), Routledge, Londres, 1991, p. 75.

¹²⁶ Diane Stone, “Old guard versus new partisans... *op. cit.*”, p. 212.

¹²⁷ Thomas Medvetz, “Think Tanks as an Emergent Field”: *Social Science Research Council*, Nueva York, 2008, p. 1.

¹²⁸ Kent Weaver y James McGann (Eds) *Think tanks and civil...op cit.* p 3.

financiamiento exclusivo del gobierno, sin temor de que desaparezcan o les recorten recursos.

Para Medvetz, el espacio en el que los *think tanks* desempeñan sus funciones comprende un punto medio entre las agencias de gobierno y las asociaciones de comercio, entre universidades que producen investigaciones de políticas públicas, partidos políticos y medios de comunicación. En medio de dicho espacio McGann sostiene que diversos actores gubernamentales y sociales: como formadores de políticas públicas y medios de comunicación o grupos de interés dependen con mayor frecuencia de las investigaciones y habilidades técnicas de los *think tanks* por el rol activo que desempeñan para asesorar tanto al poder ejecutivo como al legislativo.¹²⁹

Pese a la carencia de consenso sobre una definición general de los *think tanks*, una de sus funciones clave, como lo hace notar McGann, es el análisis oportuno sobre problemas públicos cuando se desarrolla la agenda legislativa, además considera importante el *expertise* que poseen sobre asuntos de política exterior para auxiliar a los congresistas y sus asesores que a menudo carecen de experiencia sobre asuntos internacionales.¹³⁰ Se entiende que los *think tanks* son instituciones de análisis e investigación sobre políticas públicas o defensoría de asuntos específicos que proveen información a los gobiernos para solucionar problemas públicos, de acuerdo con la propuesta de Abelson.¹³¹

Con base en las distintas perspectivas se deduce que los *think tanks* realizan una labor orientada al interés colectivo que sirve a la tarea de gobernar:

¹²⁹ James Mc Gann, “The Fifth Estate” ... *op. cit.*, p. 36.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ 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. 127.

actividad que sirve a intereses comunes de la sociedad, a partir de la cual se puede generalizar su objetivo y función social.

Sin distinción de la forma de gobierno o de los sistemas políticos establecidos, mi tesis es que la función que desempeñan los *think tanks* a nivel global es primordialmente la misma: establecer un puente entre el conocimiento y el poder. Independientemente del contexto que acentúa las características peculiares del financiamiento o de la autonomía que mantienen con otros sectores.

Sin embargo, reconozco que no en todos los contextos políticos actúan de manera imparcial o altruista; es decir, que los *think tanks* podrían defender los intereses de otros actores. En la opinión de Enrique Medizabal son: “vehículos de acceso o poder para otros: el partido en China, el dinero y los grupos de interés en Estados Unidos, los partidos en Alemania, la cooperación internacional en buena parte de África, etc.”¹³²

A mi juicio la dependencia de algunos *think tanks* hacia sus donantes o la defensa de intereses particulares en relación con el financiamiento que reciben no se contraponen a la idea de que se adhieran a los intereses colectivos; es decir, se alinea a la idea del federalismo norteamericano que postula que la suma de intereses particulares deriva en beneficios colectivos, siempre y cuando no sea preponderante la perspectiva de una sola organización o de un grupo a fin de evitar el monopolio de brindar información para la elaboración de políticas públicas.¹³³ En la medida en que los intereses que representan sean heterogéneos

¹³² Comunicación por escrito con Enrique Mendizabal, fundador y director de On Think tanks, 14 de octubre, 2020. On think tanks es una organización que analiza cómo influyen la investigación en políticas públicas y su práctica a partir del rol que desempeñan organizaciones de investigación de políticas.

¹³³ Bert Fraussen y Darren Halpin, *Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems*, Springer Science, Nueva York, 2016, p. 4.

hay mayores posibilidades de que se generen contrapesos y se reduzcan las propuestas centralizadas.

De manera que si hipotéticamente un actor otorga financiamiento a determinado *think tank* es válido que a través de estos centros intente influir en la política pública y persiga que estas sean afines con sus preferencias, perspectivas o ideología, por ejemplo, Glenn Savage encontró que la fundación Gates ha invertido importantes recursos a múltiples *think tanks* para promover reformas educativas convirtiéndolos en actores que desempeñan roles poderosos en la construcción de políticas públicas.¹³⁴

Incluso los *think tanks* que reciben financiamiento público persiguen este mismo fin, como sugieren Salas-Porras y Padilla, al observar que el Estado demanda servicios especializados en información de manera externa para promover sus intereses y cumplir su función.¹³⁵

A partir de la revisión conceptual hasta aquí realizada y en consonancia con lo observado en los países donde nacieron estas instituciones es posible considerar que los *think tanks* mexicanos son una diversidad de instituciones sociales, políticas, académicas, gubernamentales y privadas que en su mayoría se denominan independientes de sus donantes y que muestran valores organizacionales propios. Se conforman por expertos en análisis de política aplicada, en el caso de los *think tanks* académicos sustentan el saber en investigadores que cuentan con alto nivel académico en diversas disciplinas, que evalúan e impulsan políticas públicas basadas en informes y conocimiento que transmiten a la arena política de manera estratégica en medios de comunicación masiva.

¹³⁴ Glenn Savage, “Think tanks, education and elite policy actors”, The Australian Association for Research in Education, 43, Melbourne, Australia, 2016, p. 37.

¹³⁵ Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, Los centros de pensamiento...*op. cit.* p. 96.

Existen varios modelos de *think tanks* como se explica a detalle más adelante, entre ellos se encuentran los de tipo académico que se asientan en universidades, agencias contractuales, despachos, *advocacy tanks* o de defensoría que adoptan una ideología política, de partidos políticos, estadistas, fundaciones y algunos órganos autónomos.

Con excepción de los *think tanks* de partidos políticos, el resto de ellos; especialmente los *advocacy tanks*, sostienen la idea de ser independientes de sus donantes, incluso algunos se jactan de tener un código de ética, como el caso de Transparencia Mexicana, que estipula no recibir recursos de donantes que condicionen su autonomía; aunque, en la práctica podría existir injerencia de actores privados que financian a los *think tanks* para promover sus intereses económicos a través de ellos.

En relación con el nivel académico de sus investigadores se observa que en el caso de los *think tanks* académicos se considera valioso poseer grados doctorales que respaldan el conocimiento experto y científico que generan sus miembros, por ejemplo en Canadá hay un superávit de doctores en ciencias sociales per cápita que abastece a las instituciones de análisis de políticas públicas, según Abelson se privilegia el mérito sobre las redes políticas para conformar dichas instituciones.¹³⁶ Asimismo, se considera que investigadores altamente calificados aumentan la confianza en los productos de las organizaciones.¹³⁷ Mientras que en los *advocacy tanks* es usual que sus integrantes se conviertan en expertos exponentes de un tema central de la agenda de investigación de su organización; generalmente sus investigadores

¹³⁶ Donald Abelson, “Old world, new”... *op. cit.* p. 230.

¹³⁷ Andrea Baertl, *De-constructing credibility op. cit.*... p. 27.

cuentan con títulos de licenciatura y algunos maestría como se muestra en el estudio de casos que expongo más adelante.¹³⁸

Parte de su función es discutir asuntos políticos a partir de sus propias perspectivas ideológicas y agendas de trabajo que buscan transformar la realidad con base en el conocimiento, el uso de la tecnología y la innovación. Esto significa que su labor podría contribuir a la sociedad en la construcción democrática, en alcanzar mejores niveles de bienestar colectivo y hacer más eficaz la tarea directiva de la sociedad en colaboración con la autoridad gubernamental en turno aun cuando promueven intereses particulares o políticos.

Al igual que en el contexto internacional, la información que transfieren los *think tanks* hacia la arena política es analizada sistemáticamente. Con ello obtienen el reconocimiento de funcionarios públicos que aceptan que la información que reciben es más completa, eficiente, estructurada y robusta que la que se produce en las instituciones gubernamentales.¹³⁹

Similar al estilo de los *think tanks* anglosajones en los que influye el grado académico de los asociados para ganar confianza en la opinión de funcionarios a través de credenciales y títulos, como señalan Abelson y Stone, ocurre en el caso de los *think tanks* mexicanos que están afiliados a centros de investigación o universidades.

Aunque no existe un estudio que muestre la relación de confianza que brinda el grado académico de los integrantes de los *think tanks* mexicanos en las élites políticas o en la opinión pública, se puede argumentar que la representación colectiva de los centros de estudios alude al sustento del saber

¹³⁸ Cfr. evidencia de los cuadros que se muestran en el capítulo 4 sobre la conformación del staff de los *think tanks*.

¹³⁹ James McGann, "The fifth Estate...*op.cit.*, p. 41.

con el fin de modificar las políticas públicas y coincide con la posición de J. Kingdon que refiere a que las huellas de académicos y expertos en la elaboración de políticas públicas son bien reconocidas por su nombre y referencias en entrevistas a fin de obtener credibilidad y calidad a partir de la información que los expertos ofrecen para el caso norteamericano.¹⁴⁰

Adicionalmente, en el contexto anglosajón, uno de los incentivos que tienen los tomadores de decisiones para incorporar ideas o productos de los *think tanks* es que ellos mismos se hayan formado en las instituciones académicas que se consideran un *think tank*. De acuerdo con Abelson, de esta forma fortalecen la relación entre élites políticas e intelectuales, y mantienen viva una red de contactos que acepta incorporar las ideas generadas en sus bases académicas.¹⁴¹

Ante la complejidad y diversidad de funciones que desempeñan los *think tanks*, suele ser difusa la frontera que los separa de las organizaciones de la sociedad civil que impulsan agendas mediante el activismo, o de los grupos de cabilderos que buscan incidir en las legislaciones. Asimismo, la imprecisión de su significado, al igual que de su traducción al español, dejan un vacío que dificulta el entendimiento sobre su rol en la democracia. En este sentido es importante abordar ambos desafíos académicos y ofrecer una respuesta.

- 1) Respecto a su definición, las principales características que reúnen los *think tanks* son: que actúan como proveedores de información, productores de conocimiento y analistas de políticas públicas. Los aspectos que no generan consenso entre los estudiosos del tema es que son instituciones sin fines de lucro, apartidistas e independientes.

¹⁴⁰ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, HarperCollins College, Nueva York, 1995, p. 54.

¹⁴¹ Donald Abelson, “Old world, new”...*op. cit.* p. 230.

En consideración a las características mencionadas propongo definirlos como instituciones que analizan problemas y políticas públicas para incidir en las decisiones públicas, con base en investigaciones y el uso del conocimiento para la construcción de respuestas informadas y apropiadas a las necesidades sociales, mediante la transmisión de información a actores gubernamentales de forma oportuna y clara.

A diferencia de la propuesta, que ofrecieron Weaver y McGann en *Think tanks and civil societies in a time of change*, considerando a los *think tanks* como organizaciones específicamente sin fines de lucro e independientes del Estado o del sector social, mi propuesta consiste en incluir a las consultorías privadas e instituciones dependientes financiera, estructural o ideológicamente del Estado, sector social o privado que asumen la función de análisis y evaluación de políticas públicas. También hago la precisión que el término lucrar hace referencia a la ganancia que se obtiene de un negocio, en el caso de los *think tanks* solamente se contemplan en este rubro las consultorias privadas.

- **Una reconstrucción apropiada del concepto para México**

El asunto que me interesa destacar es referente a las tareas de análisis e investigación de políticas públicas que también pueden desempeñar instituciones con afiliaciones gubernamentales, sindicales, partidistas o empresariales. Es decir; todas las organizaciones que analizan políticas públicas, incluidas consultorias privadas que cobran por elaborar estudios específicos, son *think tanks*, sin importar sus afinidades ideológicas, afiliaciones o fuentes de financiamiento.

Por ejemplo, Salas-Porras y Padilla consideran que instituciones públicas como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco de México y el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social son *think tanks* mexicanos, como sostienen en su estudio sobre centros de pensamiento mexicanos en donde argumentan que dichas instituciones se dedican a generar información, conocimiento e investigación sobre políticas públicas.¹⁴² En España algunos sindicatos tienen un área especializada en el análisis de políticas públicas y en Alemania las fundaciones Konrad Adenauer y Friedrich Ebert fungen como centros de capacitación y análisis de políticas públicas, vinculados ideológicamente a los dos grandes partidos políticos de ese país. De modo que, aun con distintos fines y características todas las organizaciones anteriormente mencionadas comparten la función de análisis, investigación o evaluación de los asuntos públicos.

2) Respecto a la traducción del término *think tanks* al español, Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla se refieren a ellos como centros de pensamiento; su uso es aceptado porque describe la función de análisis que se realiza en dichos institutos debido a que hace alusión a una fábrica de ideas que tiene como fin incidir en las decisiones de funcionarios que se encargan de elaborar las políticas públicas; no obstante, es insuficiente para entender la función que desempeñan.¹⁴³

Las traducciones que se emplean en Latinoamérica, tales como tanques de pensamiento, depósitos de ideas y tanques pensantes que se mencionan en el trabajo de Carlos Salazar; *Los tanques de pensamiento: como apoyo a las políticas sociales*,¹⁴⁴ me parecen inapropiadas para explicar el rol que desempeñan los *think tanks* en las democracias contemporáneas debido a que

¹⁴² Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla, “Los centros de pensamiento”...*op. cit.* p. 114.

¹⁴³ *Ibíd.* p. 101.

¹⁴⁴ Véase Carlos Salazar, “Los tanques de pensamiento: como apoyo a las políticas sociales”, *Thomson Business Journal*, núm. 1, noviembre 2003, p. 2.

son más que depósitos de información; en ellos se genera conocimiento que, en lugar de almacenarse, se exporta hacia la arena política.

Además, considero que no se ha elaborado una traducción al español que resulte comprensible para adaptar la definición a nuestros contextos latinoamericanos a fin de aclarar en qué sentido son diferentes estas organizaciones de otras que elaboran conocimiento o de aquellas que promueven intereses para modelar políticas públicas, en su lugar se ha tratado de traducir de manera literal el término anglosajón o se han construido expresiones que intentan reducir su significado como laboratorios de políticas públicas o institutos de políticas públicas.¹⁴⁵

Aunque el origen del concepto moderno de *think tanks* proviene de su función durante la Segunda Guerra Mundial, la cual hace alusión a la discusión de estrategias científico-militares dentro de recintos cerrados.¹⁴⁶ En el contexto actual resulta poco comprensible su traducción literal, en particular en países en donde se han organizado en años recientes sin un contexto previo.

Por este motivo, considerando que son instituciones que han dejado de ser ajenas al sistema político mexicano y a fin de facilitar la comprensión y empleo del concepto en español sugiero que al referirnos a los *think tanks* en nuestra lengua los llamemos *centros de investigación y análisis de políticas públicas aplicadas* en lugar de centros de pensamiento o tanques de pensamiento, como se les llama en Latinoamérica.

De manera que al emplear el término en lengua hispana se logre distinguir el tipo de organizaciones que se consideran un *think tank* y la función que desempeñan desde el momento en que se alude a ellas. Evidentemente la convergencia de fronteras con universidades, organizaciones no

¹⁴⁵ Carlos Salazar, “Los *think tanks*: Laboratorios”... *op cit.* p.11.

¹⁴⁶ *Ibíd.* p. 95.

gubernamentales y consultorías no dejará de existir; sin embargo, se podrá entender fácilmente el significado de la palabra *think tanks*.

2.2 Tipos de *think tanks*

En los estudios anglosajones se reconoce que la globalización ha transformado la manera de elaborar políticas públicas a partir de la incorporación de nuevos actores, agendas y resultados basados en la colaboración.¹⁴⁷ Asimismo, se identifica la evolución de los *think tanks* acorde a los tipos y origen de dichas instituciones.

El eje rector de dichos modelos es el interés que muestran en analizar asuntos de carácter público o de incidir en políticas públicas, como afirma Kent Weaver, quien los clasifica en: universidades sin estudiantes, agencias bajo contrato y organizaciones que asumen la defensoría de asuntos específicos bajo una ideología política (fundaciones, institutos de investigación e instituciones de defensoría de derechos).¹⁴⁸

El modelo de *think tanks* académicos surgió en los años 60 para referirse a expertos de instituciones de educación superior que tenían interés de brindar aportes sociales que ayudarían a resolver problemas públicos con una visión de largo plazo; están orientados a cambiar la opinión de las élites políticas mediante investigaciones de calidad evaluadas por pares. Son considerados como institutos de investigación política independientes que basan su prestigio en el rigor de sus análisis científicos.

¹⁴⁷ James McGann, "The fifth Estate...*op.cit.*", p. 35.

¹⁴⁸ Kent Weaver, "The Changing World of Think Tanks," *Political Science and Politics* vol. 22, núm. 3, Washington DC, 1989, pp. 564-56.

El modelo de *think tanks* de investigación bajo contrato o agencia contractual, consiste en generar informes para dependencias gubernamentales con objetividad analítica, comprensible y oportuna. Junto con los *think tanks* académicos conforman la primera generación de instituciones que formulaban recomendaciones concernientes a asuntos sociales y económicos después de la segunda Guerra Mundial. El tipo de información que procesan es similar al de *think tanks* académicos, ya que también se basan en investigaciones realizadas por cuerpos de investigadores que han desarrollado habilidades de análisis y que cuentan con grados académicos, aunque en este caso trabajan para agencias gubernamentales.

El modelo de *think tanks* de defensoría o ideología política, conocido en la literatura anglosajona como *advocacy tanks*, es el que más ha proliferado a partir de los años 80. Son centros de investigación que adquieren una postura ideológica propia respecto a un asunto público o bien se vinculan a grupos de interés manteniendo autonomía para influir en los debates políticos y en la opinión pública a través de una fuerte presencia en medios de comunicación que potencializan en las coyunturas políticas.

Algunos de los *think tanks* que se insertan en este último modelo no producen conocimiento, sin embargo, se posicionan como centros de diálogo público en los que confluyen diversos expertos y funcionarios en torno a un asunto específico y se convierten en catalizadores de ideas o promotores de políticas públicas con base en el análisis de éstas.

Posteriormente, Weaver y McGann añadieron a los institutos afiliados a partidos políticos como un tipo especializado de *think tanks* debido a las distinciones organizacionales que encontraron en instituciones de Europa

occidental, especialmente en Alemania.¹⁴⁹ Los *think tanks* de partido organizan una agenda cerrada de trabajo seccionada por problemas públicos, alineada a los intereses de la plataforma política del partido. Su estructura se compone principalmente por miembros del partido y afiliados políticos, aunque pueden incluir unidades de investigación afiliadas formal e informalmente.

Para Leandro Echt, son organizaciones que generan ideas para proveer consejos técnicos y políticos vinculados a los intereses de los partidos políticos a fin de diseñar estrategias conjuntas directas.¹⁵⁰ Sus funciones son: brindar soporte a las ideas y propuestas que elaboran los partidos políticos para dar sustento a su ideología, con base en investigaciones que orientan la elaboración de políticas públicas y los debates políticos además de la formación de cuadros.¹⁵¹

Finalmente, Salas-Porras y Padilla, denominan a los tipos de *think tanks* como: estadistas, dependientes de agencias del gobierno; asociaciones empresariales, que promueven los intereses de sus agremiados; despachos de asesoría, que elaboran proyectos de investigación bajo contratos temporales; y los independientes, que constituyen sus propias agendas de investigación y elaboran proyectos de diversos actores. Como afirman estos autores, las fronteras entre un tipo y otro no son nítidas en algunos casos, ya que un tipo puede compartir características con otros.

En el siguiente cuadro se clasifican los *think tanks* con base en el modelo de los tres principales tipos de *think tanks* enunciados en la literatura

¹⁴⁹ Kent Weaver y James McGann, (Eds), *Think tanks and civil...op cit.* p. 7.

¹⁵⁰ Leandro Echt, Partisan think tanks: between knowledge and politics. The case of Pensar Foundation and PRO Party in Argentina, *On Think Tanks Working Paper 7*, Londres, 2019, p. 11.

¹⁵¹ Adolfo Garcé, “Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina”, en Mendizabal Enrique y Sample K. (comps.), *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*, IDEA Internacional, 2009, p. 39.

anglosajona, y se complementan con distintas propuestas, tanto del mismo origen como latinoamericanas.

Cuadro 3

Tipos de *think tanks*

Académicos	Universidades, institutos y centros de investigación que se dedican a analizar políticas públicas. Sus integrantes son investigadores (no estudiantes). En Latinoamérica no se perciben a sí mismos como <i>think tanks</i> , sino como centros académicos públicos o privados.
Contractuales	Son agencias de investigación que son contratadas por el gobierno para realizar el análisis de políticas públicas específicas de manera externa y su función es entregar informes. En México algunos se constituyen como consultorías formadas por exfuncionarios públicos de alto nivel que mantienen una red de contactos en el gobierno.
Defensoría o ideología política “ <i>Advocacy tanks</i> ”	Se dedican a la defensa y promoción de políticas públicas, así como de derechos. Realizan investigaciones y fungen como catalizadores de ideas o espacios de diálogo. Se caracterizan por abogar a favor de un asunto específico de la agenda pública e incidir en la opinión pública de asuntos con carácter nacional e internacional.
Fundaciones	Forman parte de las fundaciones de grandes corporativos que se interesan en la promoción de asuntos sociales y se dedican a realizar estudios relacionados con los temas que interesan a su propia agenda.
Partidos Políticos	Son centros de investigación que se albergan en partidos políticos. Su función es elaborar estudios para ayudar a los militantes de partidos a impulsar propuestas de políticas públicas, crear debates políticos, además de formación de cuadros, capacitación, divulgación y creación de estrategias electorales.
Gubernamentales	Son agencias gubernamentales especializadas que arrojan informes, estadísticas y datos para evaluar o diseñar políticas públicas. Incluidos los centros de investigación legislativos, los dependientes del Ejecutivo y los órganos públicos con autonomía técnica y de gestión.

Fuente: elaboración propia

2.3 Características y funciones

La principal función que desempeñan los *think tanks* es satisfacer la necesidad de información relevante que demandan los elaboradores de políticas públicas para resolver un problema dentro de su campo de acción, de ahí que Carlos Salazar considere que estos institutos sirven como herramienta eficaz de apoyo a la democracia en países latinoamericanos.¹⁵²

El rol que desempeñan los *think tanks* en un sistema político también se explica a partir de la relación de interdependencia con los gobiernos y otros *think tanks*. Sus fronteras se extienden más allá del territorio nacional, ya que crean redes con otros *think tanks* nacionales e internacionales para lograr sus objetivos, en articulación o asociación interdependiente, manteniendo su capacidad de autonomía, financiera e intereses.

La interacción que mantienen los *think tanks* con gobiernos y actores privados es necesaria para fortalecer un pensamiento público estructurado y acorde a las necesidades de transformación social, que resulta indispensable para generar conocimiento independiente, que sirva de base a la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Esta condición los hace interdependientes.

En relación con las características de los *think tanks*, varían de acuerdo con el contexto de cada país, de modo que su incidencia en asuntos de interés público adquiere mayores posibilidades en momentos que se presentan coyunturas políticas o sociales que abren ventanas de oportunidad a su intervención.¹⁵³

¹⁵² Carlos Salazar, “Los think tanks: “Laboratorios... *op. cit.* ...p. 92.

¹⁵³ Diane Stone, “Old guard versus”...*op. cit.*, p. 209.

La importancia de los *think tanks* es que son organizaciones que promueven ideas que buscan incidir en la vida política y transformar los problemas en políticas públicas adecuadas.¹⁵⁴ La misión de la mayoría de estas organizaciones es guiada por servir al interés público.¹⁵⁵ Es decir, es más importante explicar su función, tanto conceptual como empíricamente, que definir sus características para entender el rol que desempeñan en la sociedad.

Desde la perspectiva latinoamericana, se apuntan algunas características distintivas sobre los *think tanks*: organizaciones con independencia orgánica e ideológica centradas en la investigación de políticas públicas a fin de servir al interés general, las cuales utilizan estrategias de mercadotecnia para insertar sus ideas en los debates públicos y posicionar una imagen en el espacio público que abra paso a su incidencia.¹⁵⁶

La literatura producida en Latinoamérica distingue tres características principales del conocimiento experto que emplean los *think tanks* en su relación con la política y las asocia con una función: utilidad del conocimiento que se alinea con la función instrumental; legitimación de discursos y acciones gubernamentales como que se entiende como su función simbólica; y creación de redes de políticas como función de redes.¹⁵⁷ La función de las redes es importante porque se refiere a las interacciones entre expertos e instituciones de manera individual o grupal. Esta característica pretende explicar la movilización de contactos para generar un intercambio de información.

En el caso de los *think tanks* en México, se puede observar una característica particular del sistema político respecto a la composición de los

¹⁵⁴ Kent Weaver y James McGann, (Eds), *Think tanks and civil...op cit.* p 3.

¹⁵⁵ James McGann, *The Debate Over Foreign Funding of U.S. Think Tanks*, p. 1.

¹⁵⁶ Carlos Salazar, "Los think tanks: "Laboratorios... *op. cit.* ...pp. 105-107.

¹⁵⁷ Leandro Echt, *Partisan think tanks...op. cit.*, pp. 7 y 8.

conocidos como contractuales, debido a que sus integrantes han ocupado altos cargos como funcionarios públicos, lo que contribuye a tejer una red mucho más sólida con funcionarios que se encuentran activos, facilitando la transferencia de información.¹⁵⁸

Además, otros tantos se caracterizan por ser independientes y combativos; asimismo, se asumen como generadores de cambio social a través de la producción de ideas, elaboración de documentos, investigación y análisis que transmiten a los sectores público, privado y social.¹⁵⁹

El cambio social se entiende para dichos fines como una alteración en las relaciones o conductas que se centra en la solución de problemas para arrojar resultados sociales más eficaces, con base en la acción colectiva, sin ejercer violencia o asumir posiciones de transformación radical, sino mediante mecanismos de participación y deliberación democrática.

Es decir, no hay evidencia que muestre que el cambio que pretenden generar los *think tanks* en México sea contrario a principios asociados a la participación deliberativa y al diálogo democrático, por el contrario, su actuar se apega a la legalidad jurídica y varios de ellos promueven valores de transparencia y rendición de cuentas que fortalecen la democracia mediante la vigilancia social sustentada en el uso del conocimiento y el poder de las ideas para contribuir al desarrollo de la sociedad y de su gobierno, como explican López Ayllón, Arellano y Cejudo respecto al CIDE, que tiene el fin de ser un puente que ayude a resolver problemas públicos.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Alejandra Salas-Porras, “Los centros de pensamiento”...*op.cit.*... p. 113.

¹⁵⁹ *Ibid.* pp. 107 y 109.

¹⁶⁰ Sergio López, David Arellano y Guillermo Cejudo, “Las Ciencias sociales”...*op. cit.*, p. 104.

De igual manera, Carlos Salazar sostiene que los *think tanks* contribuyen a construir la formación civil de la comunidad en el contexto latinoamericano al educar sobre asuntos de la democracia y explicar a la ciudadanía la manera en que afectan los problemas en su vida cotidiana, además de crear conciencia en los dirigentes de los países para adoptar cambios benéficos para la sociedad.¹⁶¹ Con base en lo anterior se argumenta que los *think tanks* pretenden realizar cambios favorables para la construcción institucional y democrática de países como México; aunque, indiscutiblemente cada organización tenga intereses particulares o preferencias ideológicas para resolver los asuntos que analizan e investigan.

En suma, las principales capacidades de los *think tanks* son la generación de conocimiento, análisis de políticas públicas, procesamiento de información y manejo de la tecnología e innovación que ofrecen como herramientas para que los gobiernos lleven a cabo la dirección de la sociedad con insumos analíticos para resolver asuntos complejos, además de contribuir a la construcción institucional y democrática.

Como se mencionó anteriormente, los *think tanks* contribuyen a mejorar la calidad de la democracia, al desarrollar capacidades sociales y fomentar la participación ciudadana de expertos desde el aspecto institucional. Mientras que, en el aspecto social, su rol es ser proveedores de recursos analíticos para transformar la realidad y de exigencia o vigilancia hacia el gobierno, con excepción de los estadistas, incluidos aquellos que dependen financieramente de recursos públicos, como es el CIDE que de manera combativa intenta influir en las decisiones de política pública.

¹⁶¹ Carlos Salazar, “Los tanques de pensamiento”... *op. cit.* pp. 9-11.

En el cuadro 4 se sintetiza una propuesta de las principales características y funciones que adquieren los *think tanks*, aunque se reconoce que no existe un consenso en la literatura sobre los atributos de dichas organizaciones debido a la diversidad de formas que adoptan en los contextos políticos en que se desenvuelven.

Es importante aclarar que los rasgos de autonomía y sin fines de lucro sólo corresponden a la concepción occidental angloamericana y democrática de los *think tanks*, como se mencionó anteriormente. En Malasia, por ejemplo, mantienen una independencia parcial respecto al gobierno.¹⁶² En China y Vietnam los *think tanks* mantienen una relación de cooperación o dependencia con sus gobiernos, como lo argumenta Stone en sus estudios comparados sobre rol de *think tanks* alrededor del mundo.¹⁶³ En tales casos pretenden legitimar las decisiones de esos gobiernos sin insertar temas opuestos a los contemplados en la agenda gubernamental.

¹⁶² Leandro Echt, *Partisan think tanks...op. cit.*, p. 9.

¹⁶³ Veáse Diane Stone, Denham, A. y Garnett M. (eds), *Think tanks across nations: A comparative approach*, Manchester University Press, Manchester, 1998.

Cuadro 4
Características y funciones de los *think tanks*

Características	Funciones
Generadores de conocimiento	Generación de conocimiento
	Análisis de políticas públicas
	Construcción institucional y democrática
Analíticos respecto a problemas públicos	Procesamiento de información compleja; conversión a un lenguaje sencillo
Proveedores de información aplicable y útil para elaborar políticas públicas	Innovación en resolución de problemas sociales
Orientados a generar cambios	Foros de deliberación y diálogo público
Interdependientes Ideológicos Autónomos/semiautónomos Con o sin fines de lucro	Transferencia de información hacia la arena política
	Generadores de opinión pública
	Catalizadores de ideas
	Formación de cuadros políticos
	Capacitación a tomadores de decisiones

Fuente: Elaboración propia

2.4 Financiamiento

En relación con el financiamiento que reciben los *think tanks* suelen suscitarse cuestionamientos que confrontan la relación que mantienen con sus donantes y la posibilidad real de autonomía para establecer una agenda propia. Este asunto genera desconfianza en países de incipiente democracia, con instituciones poco robustas, a diferencia de aquellos países con democracias consolidadas que aceptan con mayor facilidad la participación de las ideas generadas en centros de investigación financiados por el sector privado en la tarea de asesorar al gobierno.

De acuerdo con Barry Bozeman, todas las instituciones son públicas por ello es común que los *think tanks* enfrenten cuestionamientos acerca de ¿quiénes

son los actores que están detrás de ellos?¹⁶⁴ Quizá esto sea pertinente analizarlo mediante estudios de redes, a fin de mostrar los vínculos entre actores privados y élites intelectuales que podrían conformar redes de políticas. Sin embargo, este estudio no persigue tales fines. En cambio, interesa explicar la relación entre financiamiento y proliferación de *think tanks* en países en desarrollo. Uno de los factores que explican este vínculo es el ingreso de flujos de capital provenientes de países industrializados. Por una parte, de fundaciones como la Open Society Foundations, Ford, Tinker, Bill y Melinda Gates, etc. Por la otra, del apoyo para el desarrollo que brindan organizaciones internacionales como USAID, Banco Mundial y otras de carácter bilateral o multilateral.¹⁶⁵

De acuerdo con McGann, la mayoría de los *think tanks* de defensoría (*advocacy tanks*) reciben fondos principalmente de organismos internacionales, agencias de desarrollo y del sector privado debido a la existencia de una fuerte tradición en países anglosajones de invertir en el conocimiento y en ciencias sociales para contribuir al desarrollo de la sociedad.¹⁶⁶ Asimismo, Salazar sostiene que las principales fuentes de financiamiento de los *think tanks* provienen de donaciones públicas, privadas y multilaterales o de subsidios y contratos con empresas privadas y fundaciones.¹⁶⁷

En México no existen estudios que ofrezcan análisis sobre esa información, no obstante hay datos relacionados con los casos de estudio seleccionados que muestran que el Instituto Mexicano para la Competitividad obtuvo fondos en 2019 principalmente del Consejo Mexicano de Negocios, la

¹⁶⁴ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE, México, 1998, p. 31

¹⁶⁵ James McGann, “How think tanks are coping with the future”, *The Futurist*, FutureTimes Nov/Dec 2000, 34, 6; ProQuest, Washington D.C. 2000, p. 21

¹⁶⁶ James Mc Gann, “The Fifth Estate” ... *op. cit.*, pp. 16 y 17.

¹⁶⁷ Carlos Salazar, *Los think tanks. Laboratorios ...op. cit.*, p. 47.

Hewlett Foundation y USAID El Salvador,¹⁶⁸ mientras que Transparencia Mexicana recibió la mayor parte de sus recursos en ese mismo año de Luminate Omidyar Group, el Gobierno del Estado de México, Minería Fresnillo y la Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo con los informes de transparencia institucional que ambos *advocacy tanks* reportan en sus sitios web.¹⁶⁹

Los *think tanks* dependen del financiamiento de sus donantes para sostener sus actividades, pero obtenerlo es un problema medular que enfrentan para desarrollar sus investigaciones, por esa razón requieren emplear herramientas útiles para comunicar el valor de su trabajo y conectar con sus donantes. Para ello se valen de estrategias mercadológicas que los ayudan a sostener la transferencia de recursos de organizaciones internacionales y gobiernos nacionales. Adicionalmente algunos *think tanks* arrojan indicadores de la presencia que tienen en medios de comunicación masiva, opiniones en prensa o artículos publicados en revistas arbitradas con estándares internacionales como lo hace el CIDE.

McGann asume que el éxito de los *think tanks* no depende únicamente de la fortaleza de sus argumentos, sino de ganar la atención de los medios: como fuentes de información con credibilidad. Para él, la mercadotecnia es una estrategia que fortalece la posición de los *think tanks* frente a sus donantes a fin de asegurar el financiamiento y la vida de dichas instituciones. En el índice global de *think tanks* que publica la Universidad de Pensilvania, se reconoce la proliferación de dichas organizaciones en todo el mundo, gracias a la diversidad y aumento de las transferencias de recursos provenientes de organismos

¹⁶⁸ Veáse <https://imco.org.mx/transparencia-institucional/>, consultado el 26 de noviembre 2020.

¹⁶⁹ Veáse <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/EstadosFinancierosTM2019.pdf>, consultado el 26 de noviembre de 2020.

internacionales que destinan a instituciones dedicadas a la investigación de ciencias sociales.

La importancia de medir el éxito de los *think tanks* mediante índices globales podría relacionarse con el vínculo entre donantes y *think tanks* que se requiere para sostener el financiamiento ligado al éxito de la gestión de análisis de políticas públicas. Esto significa que la utilidad de índices como el de McGann, podría orientarse a ratificar el valor de los *think tanks* para las democracias a partir de su función instrumental: que consiste en transferir conocimiento a las dependencias gubernamentales que elaboran políticas públicas.¹⁷⁰

Weaver y McGann, analizaron en 2007 las problemáticas que enfrentan los *think tanks* en relación con el financiamiento. Ellos argumentaron que la ausencia de una cultura filantrópica o falta de incentivos fiscales de apoyo a organizaciones sin fines de lucro limitan el desarrollo de *think tanks* en muchos países. Basta mencionar que en México sólo hay 86 de los 2058 *think tanks* que existen en Norteamérica de acuerdo con el reporte global de *think tanks* más reciente.¹⁷¹

Asimismo, hay una diferencia considerable en la transferencia de recursos a la investigación de ciencias sociales para el análisis de problemas públicos en comparación con países desarrollados. Por ejemplo, el Carnegie

¹⁷⁰ Me permito aclarar que el índice de McGann es muy criticado entre los especialistas en *think tanks* debido a que no alcanza a medir la incidencia que tienen dichas organizaciones en los gobiernos nacionales porque no se consulta a los hacedores de políticas públicas y tampoco arroja información sobre su conectividad con actores gubernamentales. No obstante, los *think tanks* mexicanos en la práctica le dan valor y crédito a los datos que se muestran en ese ranking global.

¹⁷¹ Global Go to Think Tank Index Report, Universidad de Pensilvania, 2020, Massachusetts p. 45, consultado en: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks con acceso 27 de noviembre 2020.

Endowment for International Peace, que es el *think tank* que encabeza la lista de McGann arroja un estado financiero con un total de fondos que ascienden a 274,385,909 dólares durante 2019,¹⁷² mientras que el CIDE obtuvo recursos públicos por 395,998,134 pesos¹⁷³ y Transparencia Mexicana arrojó un total de pasivos y patrimonio por 61,744,221 pesos en el mismo año.¹⁷⁴ El IMCO no muestra los montos exactos que obtuvieron por donaciones ni el total recibido en su estado financiero, sino que se limita a presentar los porcentajes de aportaciones y nombres de sus donantes.¹⁷⁵

La posibilidad que tienen los *think tanks* para diversificar sus fuentes de financiamiento podría repercutir directamente en su capacidad para alcanzar autonomía de sus donantes y para posicionar agendas propias, en especial cuando reciben financiamiento público y se insertan en sistemas políticos cerrados, con prácticas centralistas y fuertes presidencialismos.

De acuerdo con Federico Merke y Gino Pauselli, las reducidas opciones que tienen los *think tanks* para recabar financiamiento derivan en agendas de trabajo de acuerdo con las acciones de gobierno, en lugar de responder a demandas sociales, especialmente en países latinoamericanos donde se observa una fuerte centralidad en las instituciones políticas y alta resistencia a incorporar demandas sociales. Para ellos, las directrices de las agendas de trabajo de los

¹⁷² Véase Carnegie Endowment for International Peace, Consolidated Financial Statements For the Years Ended June 30, 2020 and 2019 en: <https://ceipfiles.s3.amazonaws.com/pdf/FY20-Audited-Financial-Statements.pdf>, consultado el 26 de noviembre de 2020.

¹⁷³ Véase presupuesto asignado por la Cámara de Diputados 2019 en <https://transparencia.cide.edu/files/documentos/D27v1.pdf>, consultado el 26 de noviembre de 2020.

¹⁷⁴ Véase Estado financiero en <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/EstadosFinancierosTM2019.pdf>, consultado el 27 de noviembre de 2020.

¹⁷⁵ Véase transparencia financiera en <https://imco.org.mx/transparencia-institucional/>, consultado el 27 de noviembre 2020.

think tanks son definidas por los gobiernos en turno. Esto socava la generación de ideas propias o innovadoras debido a las limitantes que enfrentan para obtener diversas fuentes de financiamiento, que terminan minando su autonomía.¹⁷⁶

En el mismo sentido, José Puello-Socarrás, crítica a los *think tanks* al considerar que sirven para mantener el *statu quo*, en lugar de brindar nuevas ideas que mejoren la vida pública. Él considera que el fenómeno del saber en relación con la política es corporativista y elitista; cuyo destino está en publicar información que se alinea a la agenda gubernamental.¹⁷⁷

En el caso de los *think tanks* canadienses, McLevey evidencia la manera en que se separan o se cohesionan los intereses de estas organizaciones con sus donantes, bajo una tendencia ideológica. En su análisis concluye que el ambiente financiero de los *think tanks* canadienses se divide entre donantes privados alineados a ideologías conservadoras y públicos que se ubican afines a ideologías centristas.¹⁷⁸

Finalmente, las fuentes de financiamiento que reciben los *think tanks* en México se clasifican en tres tipos: público, privado y mixto como lo muestran Salas-Porras y Padilla. El financiamiento que proviene del sector público tiende a destinarse a *think tanks* académicos y gubernamentales, mientras que la mayoría de los *advocacy tanks* reciben financiamiento privado o mixto de acuerdo con los datos que presentan en el estudio *centros de pensamiento mexicanos* referido anteriormente.

¹⁷⁶ Federico Merke y Gino Pauselli, “In the shadow”, *op. cit.*...p. 627.

¹⁷⁷ José Puello-Socarrás, “Política «qua experticia» élites intelectuales, tecnocracia, «think-tanks»”, *Ciencia Política* No 8, Enero – Junio, Colombia, 2009, p. 124.

¹⁷⁸ John McLevey, “Think Tanks, Funding, ...*op. cit.* p. 70.

2.5 Entender el rol de los *think tanks* en México

Anteriormente se explicó que el rol que juegan los *think tanks* en las democracias contemporáneas es brindar asesoría independiente para enriquecer la toma de decisiones de actores gubernamentales y proponer ideas para la resolución de problemas públicos a partir de las experiencias de otros países que han enfrentado retos similares y de investigaciones basadas en evidencias.¹⁷⁹

En México hemos construido la democracia desde un enfoque procedimental. En los debates académicos y políticos centramos nuestra atención en la manera en que se accede al poder o el modo en que se legitima a la autoridad electa. No obstante, desde la década de los 80 los *think tanks* se han involucrado en la resolución de asuntos públicos a nivel nacional, aumentando paulatinamente su participación en asuntos de política doméstica e internacional.

La participación de *think tanks* que buscan incidir en la deliberación de asuntos públicos, podría considerarse como una “movilización cognitiva”, debido a que es un proceso de participación social en el que se supera el rol pasivo de tomar parte en las decisiones democráticas únicamente durante elecciones.¹⁸⁰

Es decir, los *think tanks* participan constantemente en la política, más allá de los periodos electorales. Generan debates que sirven al interés público y a la construcción de políticas públicas. Los *think tanks* mexicanos han asumido este rol con mayor visibilidad, desde hace 18 años y su capacidad de incidencia

¹⁷⁹ Donald Abelson, “Old world, new”...*op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁰ Joan Font, 2004, Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías en Alicia Ziccardi (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, IIS-UNAM/COMECSO/Indesol, México, p. 24

también se ha incrementado.¹⁸¹ De modo que contribuyen a robustecer la democracia mexicana al actuar como contrapeso social del poder político.

La participación de los *think tanks* en los asuntos públicos se puede explicar a partir de tres factores: la insuficiencia del gobierno para resolver problemas unilateralmente; la complejidad de los problemas sociales; y la crisis de credibilidad de la política.

El primer factor, se refiere a la insuficiencia para gobernar y alcanzar resultados que se relaciona con el adelgazamiento del Estado, razón por la que el gobierno requiere la colaboración y coordinación con actores sociales y privados para arrojar ofrecer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad que ya no pueden resolver de manera unilateral como mencionan Salas-Porras y Padilla al referir que se han proliferado los *think tanks* mexicanos porque el gobierno no puede o no quiere cargar la responsabilidad de adoptar decisiones por sí sólo, sino que alienta a que se desarrollen instituciones que ofrecen servicios especializados para tratar de alcanzar sus intereses a través de ellas.¹⁸²

El segundo factor, da cuenta de la complejidad de los problemas sociales. Esta complejidad surge de la dificultad de entender o manejar una situación social.¹⁸³

El tercer factor, denota un contexto político y social que es resultado de grandes problemas públicos que no se han logrado resolver; relacionados con la seguridad, corrupción y economía. Se ha exacerbado una crisis de credibilidad en las instituciones públicas que se evidencia en resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental levantada en 2019 que arroja un

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Alejandra Salas-Porras, “Los centros de pensamiento”...*op.cit.*... p. 96.

¹⁸³ Jan Kooiman, *Governing as governance*...*op.cit.* p. 197.

cambio estadístico significativo respecto a la anterior encuesta de 2017 en la cantidad de personas que tienen mucha o algo de confianza en el gobierno federal. Aunque hay credibilidad en el actual gobierno, el porcentaje de confianza no supera el 51.2% de la población.

Se sostiene la idea que la participación de los *think tanks* en México sirve para enriquecer el diálogo público, la deliberación y cooperación en el proceso de políticas públicas que ayudan a robustecer el camino hacia una democracia deliberativa. También legitiman las decisiones gubernamentales que se construyen en colaboración, considerando que la base de la democracia deliberativa son la argumentación, persuasión y la reflexión sobre los pros y contras de las alternativas que se contemplan al adoptar una decisión pública, basada en intereses contruidos colectivamente.¹⁸⁴

A este respecto, Joshua Cohen, asume que la asociación deliberativa reconoce intereses plurales y distintas perspectivas de solución a un problema, mismas que se cohesionan al compartir el compromiso de resolver problemas colectivos por esta vía.¹⁸⁵ Él considera que a efecto de garantizar una participación efectiva, se requiere: reciprocidad de propuestas, para que sean entendibles y aceptables por las partes; transparencia durante el proceso, a fin de identificar posiciones de los participantes; y rendición de cuentas sobre los compromisos asumidos.¹⁸⁶

La idea central es que la acción de los *think tanks* es un mecanismo aceptable para exigir demandas sociales que apuntan hacia una reconfiguración de los procesos políticos, a fin de alcanzar objetivos sociales específicos. Su

¹⁸⁴ José Rubio et al., *Ética, ciudadanía y democracia*, Contrastes, Málaga, 2007, p. 145.

¹⁸⁵ Joshua Cohen, “Deliberación y legitimidad democrática”, *Oxford Black-well*, 1989, p. 132.

¹⁸⁶ *Ibíd.* p. 157.

participación contribuye a desarrollar un entramado democrático de deliberación, co-creación y asociación que sirve para mejorar la elaboración de políticas públicas y construcción de agendas incorporando demandas sociales.

Las limitantes que enfrentan los *think tanks* para desempeñar su función en México, se centran en lo que Donald Abelson identifica como aspectos contextuales, que afectan las posibilidades para que se involucren en el proceso de formulación de políticas. Él argumenta que los *think tanks* tienen mayor participación cuando el sistema político es más descentralizado y fragmentado.¹⁸⁷

A mi juicio no se ha logrado una institucionalización de la participación de *think tanks* en asuntos públicos dentro del sistema político mexicano; aunque, existe una interacción constante entre *think tanks*, empresarios y gobierno que ha motivado cambios en decisiones políticas, que anteriormente no sucedían como se evidencia con la construcción de los sistemas de transparencia y combate a la corrupción en los que participaron.

El análisis sobre la contribución de los *think tanks* a la democracia mexicana se basa en su función como puentes de conocimiento para la política que conlleva a los centros de investigación y análisis de políticas públicas a evaluar las acciones del gobierno, asesorar, elaborar reportes, proponer cursos de acción para direccionar las políticas públicas y generar conocimiento a fin de persuadir a los tomadores de decisiones de adoptar las soluciones que ellos consideran factibles.

Hay trabajos que evidencian que su participación en México surgió a la par de la creación de los primeros *think tanks* anglosajones, como lo muestra el estudio de Salas-Porras y Padilla. Ellos encontraron que en 1917 existían *think*

¹⁸⁷ Donald Abelson, “Old world, new”...*op. cit.*, p. 213.

tanks empresariales y desde los años 20 algunos estadistas. En la década de los 80 predominaban en el paisaje los *think tanks* de tipo académico, que generalmente sirven para auxiliar al Estado en la generación de información a fin de atender los problemas de la sociedad.¹⁸⁸

Este último periodo es cuando comienzan a observarse las características que definen a los *think tanks* contemporáneos que se analizan en esta investigación y que hipotéticamente lograron insertarse en la deliberación pública derivado de cambios políticos como el surgimiento de gobiernos divididos, la alternancia democrática, el pluralismo político y la transparencia gubernamental; aspectos que gradualmente cambiaron el contexto político en México y que pudieron contribuir a que los *think tanks* fortalecieran su participación en la arena política conforme se avanzaba en el camino hacia la construcción democrática nacional y la creación de instituciones autónomas.

Lo cierto es que los *think tanks* adquirieron relevancia a partir de entonces y las características y funciones que aquí se han mencionado surgen a partir de que el proceso de construcción democrática en el país había avanzado lo suficiente para reconocer la importancia de integrar visiones diferentes y conocimientos cada vez más especializados en el análisis de las políticas públicas.

Actualmente se ha diversificado y ampliado su campo de acción en los asuntos públicos gracias al financiamiento privado destinado al desarrollo de políticas públicas que se convirtió en tendencia internacional. Al igual que en muchos otros lugares, la fortaleza actual de los *think tanks* mexicanos se encuentra en el manejo, difusión y transferencia oportuna de la investigación aplicada a políticas públicas que analizan para incidir en funcionarios públicos

¹⁸⁸ Alejandra Salas-Porras, “Los centros de pensamiento”...*op.cit.*...p. 109.

encargados de llevar a cabo la planeación e implementación de políticas informadas.

En síntesis, los *think tanks* son instituciones que fortalecen la democracia en México debido a que contribuyen a la construcción institucional pues son centros de persuasión y difusión de políticas públicas¹⁸⁹ que ejercen una función propositiva, que le da un carácter racional a las decisiones públicas. En el siguiente capítulo, se explica la relación que guarda el rol de los *think tanks* en la ciudadanización de las instituciones políticas, en respuesta a la desconfianza en la clase política y los abusos de poder que durante años han caracterizado la forma de conducción de los asuntos públicos en el país.

¹⁸⁹ Alejandra Salas-Porras centros de pensamiento...*op.cit.*... p. 101.

Capítulo 3 El desafío del combate a la corrupción en México y la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción

*“Todo hombre que tiene poder
se ve impulsado a abusar de él”*

Montesquieu

En las últimas tres décadas el discurso gubernamental de combate a la corrupción ha sido repetitivo, en especial en periodos electorales, debido a que los titulares del poder Ejecutivo han considerado desde entonces adoptar la decisión política de intervenir en la materia sin producir una política de Estado, ni reconocer que se trata de un asunto sistémico que requiere esfuerzos políticos transversales y corresponsabilidad social para transformar la realidad y no un discurso o acciones fraccionadas que intentan mejorar la calidad moral en la administración pública federal.

La manera en que los gobiernos desde la administración de Miguel de la Madrid hasta la de López Obrador han decidido enfrentar la corrupción se ha basado en la misma lógica centralizada de poder, a partir de un discurso enarbolado bajo el liderazgo de quien asume la presidencia en turno sin considerar la colaboración de sociedad civil organizada. El resultado obtenido llevó a respuestas carentes de una perspectiva integral, colaborativa y transversal para resolver el problema de raíz, atendiendo las causas que la generan.

La constante ha permanecido en judicializar la política y el combate a la corrupción mientras que la evidencia arroja datos en los que la impunidad prevalece sobre el Estado de derecho como lo muestra Transparencia Mexicana

al informar que de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera Internacional entre 2013 y 2016 solamente el 2.9 % de los casos penales en materia de corrupción llegaron a una sanción.¹⁹⁰ Estas acciones desencadenaron una movilización de *think tanks* que encabezaron una exigencia social para dar un nuevo rumbo al combate a la corrupción.

Aunque la corrupción se insertó en la vida institucional mexicana mucho tiempo antes, recientemente cobró importancia para la sociedad demandar una respuesta gubernamental a fin de controlar los efectos económicos y sociales que amenazan con fragmentar el tejido social de manera irreparable debido a que las desigualdades en la distribución de recursos causa estragos en los sectores más vulnerables de la población y producen desigualdad en nuestro país desgastando la capacidad del Estado para recaudar y redistribuir adecuadamente los recursos públicos como hace referencia el informe del IMCO que analiza casos emblemáticos de corrupción en México.¹⁹¹

La amplia brecha de desigualdad social que el Estado mexicano no ha logrado reducir es una deuda que permanece vigente y que resta legitimidad a la forma de organización y conducción de la sociedad, esta se traduce en desafección por la democracia ante los distintos abusos de poder político o administrativo que realizan algunas autoridades al exceder sus facultades o imponer pagos a cambio de servicios, en perjuicio de la ciudadanía.

Asimismo, de acuerdo con Latinobarómetro, en México se mantiene poca confianza en el gobierno como se observa en los últimos 15 informes, que van de 2002 a 2018, considerando que las respuestas son mucha, algo, poca o ninguna confianza. Los porcentajes que indican poca confianza oscilan de 46%

¹⁹⁰ Informe de Transparencia Mexicana, consultado en <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>, con acceso el 20 de diciembre de 2020.

¹⁹¹ Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez, *El arte de la simulación. Casos emblemáticos de corrupción en México*, IMCO, México, 2019, p. 42.

en 2002 a 33% en 2018.¹⁹² Siguiendo el mismo Informe en una serie de tiempo de 2004 a 2017 se sospechaba que no existía voluntad política para generar cambios en materia de combate a la corrupción; por ejemplo, los datos sobre la pregunta: ¿Cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción del Estado en los últimos 2 años? Las respuestas muestran que en 2004 el 46% de encuestados respondió poco; la misma respuesta en 2008, 41%; 2010, 37%; 2015, 38%; y 2017, 28%.¹⁹³

Es decir; que las respuestas que arroja Latinobarómetro se alinean con la percepción popular de que se agudizó la idea del abuso del poder debido a la generalización bajo la cual se concibe la política en México: como un medio de enriquecimiento del cual se obtienen beneficios particulares. Adicionalmente, Rose y Peiffer confirman que esta práctica reduce en todas sus formas la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas a partir del análisis de indicadores globales de corrupción.¹⁹⁴

En este contexto de escasa legitimidad y bajo un clima de hartazgo social se construyó el Sistema Nacional Anticorrupción siguiendo la fórmula de inserción de controles ciudadanos que han brindado certidumbre a la democracia en México con resultados aceptables y funcionales, como lo ejemplifica el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) a partir de la reforma política de 2014.

El objetivo del presente capítulo es explicar el contexto en el que se llevó a cabo la construcción del SNA y la manera como se realizó, orientado por las

¹⁹² Análisis de datos en Latinobarómetro realizado en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> con acceso el 20 de diciembre de 2020.

¹⁹³ Cfr. con análisis de serie de tiempo de Latinobarómetro consultada en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> con acceso 20 de diciembre 2020.

¹⁹⁴ Richard Rose y Carin Peiffer, *Bad governance & Corruption*, Palgrave macmillan, United Kingdom, 2019, p. 137.

preguntas ¿qué llevó a las autoridades a adoptar la decisión de crear un sistema de combate a la corrupción? y ¿qué factores influyeron para que los *think tanks* se insertaran en la construcción del SNA? La hipótesis trabajada fue que los *think tanks* aprovecharon las coyunturas políticas y sociales que llevaron a la desaprobación del gobierno para obtener el respaldo de la ciudadanía y así conseguir que los legisladores escucharan las propuestas que habían elaborado.

Este capítulo se compone de una primera sección en la que se describen aportes teóricos y empíricos del concepto de corrupción que se utilizan para analizar los aspectos que la componen a fin de ofrecer una definición que sirva para entender la manera en que se desarrolla el fenómeno en el caso mexicano.

El segundo apartado temático describe el contexto de corrupción que motivó la reforma constitucional en la que se adopta un modelo de combate a la corrupción basado en un sistema nacional y se analizan los principales aspectos relacionados con el tema anticorrupción que se reformaron en las leyes secundarias que se requerían para hacer funcionar el SNA. Además, se presenta una síntesis de la estructura del SNA que ayuda a explicar su funcionamiento y objetivos.

Finalmente, en el tercer apartado se analiza la perspectiva política sobre la construcción del SNA y los cambios en los procesos políticos que derivaron en la creación de siete leyes secundarias que conforman el entramado jurídico que adoptó el Estado mexicano para combatir la corrupción.

Los principales hallazgos que se ofrecen en este capítulo se concentran en el proceso de construcción del SNA con el cual se explica la ruta que adoptó la democracia mexicana para contrarrestar algunas deficiencias relacionadas a la falta de controles y contrapesos políticos efectivos, esta respuesta corresponde a un continuo de instituciones que podríamos llamar de

ciudadanización de la política.¹⁹⁵ Por ejemplo, la conformación de la Comisión de Selección y del Comité de Participación Ciudadana.

3.1 Apuntes sobre el concepto de corrupción

Son abundantes las definiciones que buscan ofrecer una explicación sobre el significado de la corrupción, al igual que en otros conceptos de las ciencias sociales no existe un consenso aceptado que conduzca a una delimitación axiológica o normativa de su uso. Es probable que la perspectiva predominante para interpretar el fenómeno se centre en estudios sustentados en el enfoque economicista, en los que se argumenta que la corrupción se desarrolla porque conlleva a una maximización de beneficios que generan utilidad a los corruptores, quienes actúan de manera racional y calculada.

Por ejemplo, una de las definiciones más empleadas es la de Transparencia Internacional (TI), cuya idea gira en torno al abuso que se hace del poder público para obtener beneficios privados, es decir; su orientación es de carácter económico y evidencia que las ganancias obtenidas son consideradas como activos adicionales que provee el poder público. Aunque esta definición es útil y práctica no alcanza a explicar que la realidad social en la que se desenvuelve la corrupción es más compleja, debido a que no refiere a categorías sobre las conductas organizacionales, culturales o las implicaciones que tienen los particulares para reproducir el fenómeno.

¹⁹⁵ Entendido como el largo proceso de ciudadanización de la política bajo el cual se crearon órganos autónomos que han contribuido a construir la democracia mexicana con contrapesos ajenos a los partidos políticos, de tal modo que generan confianza y certidumbre a la ciudadanía en un sistema político que se caracteriza por la desconfianza en las acciones de gobierno.

Es decir, que las prácticas de corrupción implican tanto la colusión de élites de poder político y económico como de instituciones y ciudadanos que adoptan formas de corrupción cotidianas como parte de un comportamiento que resulta natural en determinados contextos culturales, además en algunos entornos políticos es un problema poco regulado por los gobiernos.

De igual manera el concepto de TI resulta insuficiente para explicar la mutua relación de beneficios entre dos sectores -el público y el privado- que reproducen la corrupción y que convergen en una actividad ilegal derivada de la voluntad de ambas partes a cambio de recibir un beneficio o un bien como lo argumenta Rose-Ackerman.¹⁹⁶

Con base en lo anterior, se considera que la corrupción es una práctica que altera o vicia el uso del poder público en secrecía para beneficio de actores públicos y privados (funcionarios públicos, políticos, empresarios y ciudadanos) que buscan obtener recompensas individuales sin reparar en los daños que ocasionan a terceros siguiendo prácticas culturales, aventajándose de la debilidad institucional o ambas, ocultando su actividad del resto de la sociedad y del Estado como lo apunta Della Porta.¹⁹⁷ A diferencia de la definición de TI se considera una actividad que también fomentan particulares y se considera importante el contexto político y social que la rodea.

Apuntar un concepto universal sobre corrupción que englobe diferentes enfoques podría ser complicado debido a la multiplicidad de factores que la conforman; por ejemplo, para Arellano la corrupción es un sistema que comprende las reglas, tradiciones, formas y costumbres tanto de instituciones como de individuos que pretenden obtener ventajas y beneficios abusando de

¹⁹⁶ Susan Rose-Ackerman, “Corruption and Government”, *International Peacekeeping*, vol. 15, núm.3, Taylor & Francis, 2008, p. 330.

¹⁹⁷ Donatella Della Porta, *Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia*, GAPP, 2001, p. 23.

cualquier posición de poder.¹⁹⁸ Esto ocurre cuando la riqueza privada y el poder público ocupan el mismo espacio en beneficio mutuo como menciona Rose-Ackerman al referirse a la colusión de élites políticas y económicas.¹⁹⁹

También hay una serie de organismos internacionales que han elaborado su propia definición para aludir a prácticas del sector público en las que se comenten abusos y usos indebidos sobre el poder público como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Definiciones de corrupción según organismos internacionales

<i>Organización</i>	<i>Definición</i>
<i>Banco Mundial</i>	Es el uso indebido de servicios públicos para beneficio personal.
<i>OCDE</i>	Es el abuso de la función pública o privada, para obtener ganancias o privilegios particulares.
<i>Transparencia Internacional</i>	El abuso del poder en beneficio propio.
<i>RAE</i>	Es una práctica que consiste en utilizar los medios y funciones de organizaciones públicas para provecho de sus gestores.
<i>WJP</i>	El uso del poder público para obtener un beneficio privado.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos originales de los repositorios de dichas organizaciones.

Como se puede observar hasta este punto, la definición sobre el término corrupción se puede asociar con múltiples aspectos, entre ellos el abuso de poder, opacidad, ilegalidad, discrecionalidad, etc. Todas estas categorías guardan relación con prácticas como el enriquecimiento ilícito, peculado y colusión que se realizan mediante actos de corrupción política-administrativa y

¹⁹⁸ David Arellano, ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, *Coyuntura y Ensayo*, CIDE, México, 2018, p. 220.

¹⁹⁹ Susan Rose-Ackerman, “Corruption and Government”... *op.cit.*, p. 329.

también a través de actos de corrupción entre ciudadanos y funcionarios públicos, en la que prevalece el soborno como práctica derivada del contacto cotidiano entre ambos sectores.

Estas actividades se desarrollan en todo el mundo; sin embargo, existe una diferencia cuando los gobiernos intervienen para censurarlas; por ejemplo, a mediados del siglo XX en Hong Kong la policía era considerada como la institución más corrupta, los ciudadanos debían pagar sobornos para recibir servicios públicos y librar trámites administrativos, además la corrupción se había extendido en los altos niveles de gobierno, como actualmente sucede en México. ¿Cómo lograron revertir ese entorno sistémico y cultural de corrupción? En 1974 crearon una comisión independiente anticorrupción que se centró en el fortalecimiento de instituciones judiciales para aplicar la ley, la prevención y educación, pues reconocieron que se requería la cooperación de la sociedad para frenar la corrupción.²⁰⁰

Actualmente Hong Kong es uno de los 20 países con menor índice de corrupción,²⁰¹ es decir, esto evidencia que aún en contextos de corrupción sistémica una intervención eficaz genera cambios en el largo plazo y da la pauta para promover cambios en México, en el entendido que la corrupción no se sostiene por aspectos culturales, sino que esta sujeta a múltiples factores que son reversibles.

Siguiendo con la idea de entender el fenómeno de la corrupción es preciso distinguir dos tipos: alta o política y baja o administrativa como se muestran en el cuadro 6:

²⁰⁰ Lucena Cid, La lucha contra la corrupción política. Hong Kong un modelo de buenas practicas, *Cuadernos de Gobierno y Administración Publica*, 2016, Ediciones Complutense, España, pp. 177-179.

²⁰¹ Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, 2019, <https://www.transparency.org/es/cpi/2019/results/hkg>.

Por una parte, se clasifica la llamada corrupción de alto nivel o corrupción política, que es condenada socialmente, debido a que en ella participan políticos y empresarios que conforman élites cuyos intereses están al servicio de ellos mismos y aprovechan los recursos del poder público para extraer ganancias y generar riqueza a costa de la sociedad a través de grandes desfalcos públicos, una compleja maquinaria institucional de sobornos, fraudes, malversación de recursos, nepotismo etc. Implica la coexistencia de redes que persiguen intereses particulares que causan grandes perjuicios a la sociedad en los cuales se refleja el atropello de los intereses que producen ganancias individuales a costa del bienestar colectivo.

Por otra, la corrupción burocrática o baja corrupción implica la participación institucionalizada mediante reglas no escritas de ciudadanos y funcionarios de ventanilla que bajo extorsión o colusión generan arreglos irregulares bajo la discrecionalidad del funcionario y conforme a su propia interpretación de las leyes.

Cuadro 6
Tipos de corrupción

Alta o política	Se desarrolla entre funcionarios de alto nivel y empresarios que conforman redes de corrupción para generar fraudes a fin de enriquecerse utilizando su posición de poder. Se relaciona con el uso de la política como medio de enriquecimiento.
Baja o administrativa	Es percibida como intercambios que generan beneficios inmediatos (soborno) entre individuos y servidores públicos. Es una conducta culturalmente asimilada que es tolerada, aceptada y justificada por considerarse en el imaginario colectivo como poco grave.

Fuente: Elaboración propia con base en estudio México: Anatomía de la corrupción.

La expresión más común de corrupción baja a nivel global es el soborno dada la complejidad que las otras prácticas de corrupción requieren y debido a la interacción que se da de manera cotidiana entre autoridades y ciudadanos para acceder a servicios y realizar trámites, es decir; se refiere a la práctica en la cual participan individuos que desean obtener un beneficio que de otra manera sería difícil de alcanzar, o bien aquellos que se ven obligados a participar en ella debido a los manejos burocráticos que dificultan realizar un trámite administrativo que crean una maquinaria institucional que reproduce la corrupción.

En esos casos, desde un enfoque económico alternativo, la corrupción se percibe como una salida de emergencia para que los ciudadanos logren liberar trámites ante la ineficacia administrativa. También se argumenta que mediante el soborno se aceita la maquinaria gubernamental y se produce un beneficio para el desarrollo de la economía.²⁰² Ese enfoque alternativo sobre la corrupción intentaba persuadir sobre supuestos beneficios económicos que resultaban de apropiar conductas como el soborno para acceder a servicios o bienes públicos.

Considero que la baja corrupción afecta aspectos sociales y económicos tanto como lo hace la gran corrupción. Así lo muestra la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que mide el costo de la corrupción en pagos, trámites, o solicitudes de servicios en México, que en 2015 fue de \$2799 per cápita, 2017 descendió a \$2273 y en 2019 ascendió a \$3822, mostrando el alto costo que tiene para los ciudadanos.²⁰³

Además de diferenciar la corrupción en dos tipos, hay otros aspectos que son importantes para su análisis y que le dan mayor complejidad al fenómeno

²⁰² Luis Torres, *Aceitar la maquinaria, Tranzamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 52.

²⁰³ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, INEGI, México, 2020, p. 140.

al sacarlo de una perspectiva económica e incorporar aspectos culturales, sociales e institucionales bajo los que se reproducen diversas formas de corrupción que han adquirido un alto grado de aceptación social aunada a la permisividad de las autoridades gubernamentales que resultan en la reproducción de dinámicas sociales basadas en reglas no escritas.

Desde este panorama se entiende que el comportamiento se conforma de tradiciones, costumbres y concepciones de la vida pública que son decodificados de manera particular por los individuos según el contexto cultural, axiológico y normativo en el que se desarrollan y en función de ello se definen distintas formas de corrupción.

Las conductas y apreciaciones que existen sobre la corrupción son múltiples, debido a que se trata de un asunto complejo. Desde distintas disciplinas se han elaborado acepciones que delimitan las fronteras y características que componen la corrupción, entre ellas desde la antropología se analiza la corrupción bajo contextos culturales en los cuales el fenómeno adquiere un significado diferente para las personas de acuerdo con el tiempo y lugar en que ocurren los hechos, considerando las relaciones sociales como un aspecto clave para explicar el comportamiento de los individuos.

Por esa razón la corrupción es percibida de distinta manera en una sociedad y en otra, aunque en general esta conducta sea condenada pueden presentarse casos en los que la cultura y los lazos sociales permiten determinadas prácticas que favorecen el nepotismo y apoyo hacia amigos o familiares que se benefician del poder sin que esto ocasione un conflicto en los valores sociales.²⁰⁴

²⁰⁴ Ludwig Huber, *Romper la mano una interpretación cultural de la corrupción*, Instituto de Estudios Peruanos, Perú: 2008, p. 43.

De tal forma que además de la visión económica de la corrupción existen contextos culturales en los que se asimilan conductas que permiten el intercambio de beneficios, más allá de una ganancia económica que se refleja en favores basados en vínculos sociales y que son bien aceptados en determinados contextos sociales de acuerdo con los valores y la cultura que cada sociedad adopta, en esa lógica algunas prácticas no son consideradas como abusos de poder, dependiendo del entorno o de si se alejan de una transferencia económica.

En esos casos el intercambio que produce la corrupción requiere de una relación social que implica códigos y rutinas que dan cuentas de diferentes conductas asociadas a diferentes formas de abuso del poder y la manera en que estas son percibidas. El modelo social también refiere a la construcción que la sociedad establece sobre el fenómeno y su asimilación como conducta cotidiana basada en la interpretación de reglas formales e informales que generan privilegios. Esto da cabida a explicaciones de resiliencia social donde la corrupción se genera como una adaptación a un entorno corrosivo sistémico que forma parte de las costumbres y tradiciones.

Una forma de incorporar en el análisis los aspectos sociales, económicos y culturales se encuentra en la idea que sugiere Arellano para entender la corrupción, que es vista como un sistema que amplía la perspectiva sobre el comportamiento que adquieren los individuos de manera habitual al relacionarse con las instituciones. Desde esta mirada la corrupción es entendida como las reglas o procedimientos que se llevan a cabo cotidianamente para acceder a servicios públicos, liberar trámites burocráticos o construir relaciones políticas en un contexto que abarca todos los ámbitos de la vida pública.

También están los estudios históricos que explican que la corrupción es consecuencia de colonizaciones o legados culturales que se basan en las

costumbres y prácticas de corrupción transferidas a países que fueron colonizados, de ahí que se reproducen prácticas nocivas que se realizan de manera cotidiana.²⁰⁵ Esta explicación contrasta con la teoría económica que hace referencia a que la corrupción es consecuencia de una elección racional que sobrepone la obtención de beneficios a costa del poder público.

En materia jurídica las investigaciones se han centrado en revisar las diferentes conductas que se traducen en alguna forma de corrupción y han contribuido explicativamente para combatirlas a través de castigos judiciales o administrativos acordes a los tipos de corrupción que se presentan, con particular énfasis en las sanciones jurídicas como medio de control como lo propone Isabel Lifante. Mientras que los estudios políticos se han detenido en analizar el comportamiento de las instituciones y los aspectos que la reproducen o la convierten en una actividad sistémica como lo apunta David Arellano.²⁰⁶

Otros modelos de estudio dan una aproximación de la amplitud del fenómeno que van de una visión individual basada en cálculos personales sobre costos y beneficios de participar en prácticas corruptas a una organizacional que hace referencia a las formas y conductas que se han normalizado al interior de una organización, de tal forma que la reproducción de la corrupción en tales casos obedece a una institucionalización sistémica.²⁰⁷

Con base en las reflexiones sobre el empleo del término corrupción se presenta una propuesta conceptual para emplearse en esta investigación, se parte de una dimensión dicotómica del fenómeno que implica la interacción de actores públicos y privados que persiguen la obtención de ventajas legales o

²⁰⁵ Guillermo Cejudo (Coord), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la información pública*, INAI, México, 2019.

²⁰⁶ David Arellano, “¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance”, *Coyuntura y Ensayo*, CIDE, México, 2018, p. 220.

²⁰⁷ *Ibidem*.

ilegales para su beneficio a partir de un mal uso del poder público. También se distingue que la corrupción otorga beneficios tanto tangibles --por ejemplo, ganancias económicas-- como intangibles --que se representan mediante influencias y concesiones que se extraen del abuso del poder o de la cercanía a él mediante relaciones personales--.

Asimismo, la corrupción se entiende como un sistema de prácticas que se han adoptado social y culturalmente ante la debilidad del Estado y que se reproduce a través de redes conformadas por actores públicos y privados que mantienen ocultas sus actividades al tiempo que obtienen beneficios particulares, mismos que derivan de una relación que implica el abuso del poder. Estas prácticas son desarrolladas a partir de una serie de reglas y acuerdos no escritos que socialmente se han adoptado en un entorno institucional que se basa en la discrecionalidad, el clientelismo o el compadrazgo.

Por ello se adopta el enfoque de corrupción que parte de una visión sistémica como lo sugiere Arellano, que abarca la complicidad de ciudadanos y funcionarios en todos los niveles de gobierno y en todos los ámbitos de la esfera pública, tanto en las interacciones entre individuos como las que se establecen con las instituciones.

3.1.1 El fenómeno de la corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que se oculta con frecuencia en la sombra de la ilegalidad, es uno de los principales problemas que afectan a las democracias contemporáneas debido a que reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas hasta un 11% para el caso Latinoamericano.²⁰⁸

²⁰⁸ Richard Rose y Carin Peiffer, *Bad governance & Corruption...op.cit.* p. 138.

Ante este panorama, cabe preguntarse: ¿la corrupción responde a aspectos culturales o a deficiencias institucionales? En los siguientes apartados se muestra evidencia que consta que se requiere intervención gubernamental eficaz para frenarla, de lo contrario se extiende como si no existiera un órgano regulador capaz de contenerla al ser un comportamiento que tiende a romper construcciones inmateriales como sugiere su etimología, en este caso tiende a romper el tejido social ante la falta de intervención del Estado cuando se permite la apropiación de las instituciones a cargo de élites políticas y económicas.

En consecuencia, las relaciones y dinámicas sociales se conducen mediante abusos y ventajas para beneficio de algunos generando condiciones de desigualdad que otorga privilegios a partir de la proximidad al poder. Por ahora, se explican las razones que hacen pensar que la corrupción tiene implicaciones políticas y sociales que conllevan a la desafección con la democracia.

La corrupción abarca todos los ámbitos de la vida pública de manera transversal con repercusiones políticas, económicas y sociales que llegan a generar desconfianza en las instituciones públicas hasta desestabilizar el régimen político.²⁰⁹ Entre las consecuencias que genera se identifica una serie de problemas que afectan el comportamiento de las instituciones, los mercados y la sociedad en su conjunto, esto genera menor competitividad a nivel país, reduce las posibilidades de atraer inversión extranjera directa, produce una imagen negativa en el escenario internacional de la marca país y trasgrede el bienestar social y económico de los individuos como lo muestran estudios recientes del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).²¹⁰

²⁰⁹ Robert Sutton, Controlling Corruption Through Collective Means: Advocating the Inter-American Convention Against Corruption, *Fordham International Law Journal*, vol. 20 (4), 1996, p. 1440.

²¹⁰ Luis Torres, *Aceitar la maquinaria*, op. cit. p. 53.

Las consecuencias sociales y económicas de la corrupción generan brechas de desigualdad entre la población cuando la recaudación fiscal es administrada de manera arbitraria por funcionarios que demandan dinero a los ciudadanos.²¹¹ Se estima que en el mundo más de 1.8 billones de personas pagan el costo de la corrupción anualmente mediante sobornos que causan afectaciones en países desarrollados principalmente en la adquisición de servicios públicos relacionados con la salud, educación y justicia.²¹² En México, la prevalencia de corrupción a nivel nacional en trámites o pagos se centra en el contacto con autoridades de seguridad pública cuyo costo promedio fue de \$1294 por persona afectada, seguida de permisos relacionados con la propiedad y trámites ante el ministerio público según la ENCIG 2019.

Con respecto a las consecuencias políticas de la corrupción, según Kaufmann, conducen a malas prácticas de actores políticos que tienden a reservarse información sobre la creación o modificación de leyes.²¹³ Para él, estas prácticas suelen generar condiciones de excepción entre actores que tienen poder y que buscan obtener un beneficio particular derivado de su actividad política que se convierte en un medio para la obtención de privilegios y un mecanismo de movilidad social que genera distancia entre ciudadanos y representantes produciendo desafección por la democracia.

Esta perspectiva de la corrupción converge con la de Transparencia Internacional y con el enfoque de algunos autores que centran su mirada en el uso del poder público para obtener beneficios particulares, dejando de lado la crítica sobre la participación de actores privados que hacen posible su

²¹¹ Susan Rose-Ackerman, “Corruption and Government”... *op.cit.*, p. 328.

²¹² Richard Rose y Carin Peiffer, *Bad governance & Corruption...op. cit.*

²¹³ Citado en Gustavo Mazcorro y Nicolás Rodríguez, *Corrupción, gobernanza y captura política: apuntes y análisis a partir de la experiencia mexicana*, IPN, México, 2006, p. 23.

reproducción y que se asocian a mayores costos sociales que son implícitos de la alta corrupción.

La corrupción también es considerada como un fenómeno multicausal que se relaciona con la ausencia de contrapesos reales en el régimen democrático, ocasionado por aspectos como la debilidad institucional, inestabilidad política y económica además de la falta de Estado de derecho y acceso a una justicia imparcial. Asimismo, la legitimidad de las leyes y de las instituciones de justicia son factores que inciden en la propensión al cumplimiento o incumplimiento de la ley como lo muestran estudios sobre el caso mexicano que producen mayor corrupción a partir de la desconfianza y falta de legitimidad en torno a las mismas.²¹⁴

Resulta común escuchar que la corrupción es percibida como la principal causa de los problemas que aquejan a las sociedades actuales, de ahí el interés de organismos internacionales en adoptar una agenda de combate a la corrupción que se materialice en las agendas nacionales de los países miembros para reducir las consecuencias que genera en los Estados y las afectaciones que produce para la democracia, en especial en sistemas políticos que presentan debilidades para frenar su desarrollo.²¹⁵

De acuerdo con Susan Rose-Ackerman, existen algunas correlaciones negativas con regímenes democráticos que incrementan las prácticas de corrupción, en especial en sistemas políticos federales donde se establecen fuertes presidencialismos y listas cerradas de representación proporcional que incentivan el uso discrecional del poder y los recursos públicos sin rendición de

²¹⁴ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción... op. cit.* p. 34.

²¹⁵ Rodrigo Almazán, “México: entre la corrupción y los datos abiertos gubernamentales”, *Boletín científico Sapiens Research*, vol. 7(1), 2017 p. 136.

cuentas, ya que estos factores posibilitan la corrupción política que produce clientelismos y abusos de poder.

Esta correlación negativa entre corrupción y democracia nos alerta sobre un riesgo que se corre en algunas soberanías democráticas que han optado por elegir figuras de poder con fuertes liderazgos, que sustentan su discurso político en la exaltación de las condiciones nacionales basando la toma de decisiones en las creencias personales y emociones, usando el poder de manera discrecional y con ello aumentando las posibilidades de generar mayor corrupción, lo que se alinea con la fórmula de Klitgaard: corrupción es igual al monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad, menos responsabilidad por la decisión pública.

Para Rose-Ackerman, la adopción y aceptación de determinadas prácticas consideradas de baja corrupción, entre las que se encuentra el soborno, son consecuencia de la permanente condición económica endeble de la población, de tal manera que se puede observar que existe una correlación entre las fallas del sistema político que afectan la economía de los individuos y que generan conductas corruptas que sirven de paliativos para subsanar otros problemas.²¹⁶

Derivado de distintos aspectos que han sido explicados bajo los enfoques sociales y culturales de la corrupción, surgen condiciones para el desarrollo de prácticas corruptas que resultan en problemas públicos como la pobreza, desigualdad, deficiencia administrativa, encarecimiento del gasto público, baja competitividad, entre otros que aumentan la brecha de desafección por democracias con problemas de legitimidad respecto a la acción gubernamental, desconfianza en las instituciones y debilidad en el Estado de derecho que impactan en las actitudes y comportamiento de los ciudadanos.²¹⁷

²¹⁶ Susan Ackerman, "Corruption and Government"...*op. cit.*, pp. 334 y 335.

²¹⁷ Richard Rose y Carin Peiffer, *Bad governance & Corruption*...*op. cit.* p. 127.

De acuerdo con Woldenberg, el desafío que enfrentan las democracias frente a la corrupción es “velar por mantener el compromiso del poder fiel a los intereses colectivos a fin de dar sustentabilidad a nuestras frágiles democracias” y para ello, sugiere restablecer el pacto social en aras de superar el déficit de cohesión social en el que se insertan las incipientes democracias de América Latina.²¹⁸

La interpretación de Woldenberg abona elementos para establecer la correlación entre corrupción y democracia representativa frente a su crisis de credibilidad que produce falta de integración social, que aunada a malos manejos de los recursos públicos y ante la reproducción de clientelismos políticos producen desencanto de la ciudadanía con la democracia, al igual que lo refleja la evidencia de estudios como el de Rose y Peiffer,²¹⁹ quienes toman datos de Transparencia Internacional para clarificar que la desconfianza que genera la corrupción en los ciudadanos afecta la percepción y legitimidad sobre las instituciones democráticas en diferentes partes del mundo. Su análisis es útil para hacernos notar, en el caso mexicano, que se requiere intervención pública eficaz para atender una vieja demanda social que se ha procrastinado resolver durante décadas.

Es claro que la corrupción es un problema que ocurre en todo el mundo, los diferentes indicadores que miden los niveles de corrupción a nivel global, regional y nacional, entre ellos: el Índice de Percepción de la Corrupción; Barómetro Global de la Corrupción; Índice de Competitividad Global; Latinobarómetro; Índice de Estado de Derecho, etc. arrojan estimaciones sobre percepciones o costos; sin embargo, debido a la opacidad de los sobornos y

²¹⁸ José Woldenberg, Aproximaciones y reintegros: la democracia tensionada, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, 2013, p. 108.

²¹⁹ Cfr. Richard Rose y Carin Peiffer, *Bad governance & Corruption...op. cit.*

prácticas corruptas es difícil contar con datos precisos sobre la dimensión real del fenómeno. Lo cierto es toda la evidencia que arrojan estos informes muestran que la corrupción afecta de diversas maneras la forma en la que vivimos, nuestra relación con las autoridades, satisfacción con la forma de gobierno, la credibilidad en las instituciones y las finanzas personales.

Por tales razones el tema adquiere relevancia en las discusiones públicas y académicas y se sitúa como un asunto prioritario tanto de la agenda global en la ONU, OCDE, Banco mundial, etc. como en las agendas nacionales de gobiernos en diferentes latitudes que enfrentan desafíos para combatirla a fin de reducir los problemas de desigualdad política, jurídica, social y económica que genera a sus ciudadanos.

3.1.2 Entender la corrupción en México

El fenómeno de la corrupción en México no es nuevo, aunque su visibilidad es mayor en la actualidad y se ubica como uno de los principales problemas públicos que se entaña de manera transversal en la vida institucional del país al menos desde la etapa revolucionaria, como menciona Rodrigo Canales.²²⁰

Este legado histórico cuyas consecuencias políticas, económicas y sociales afectan a la sociedad es parte de la cultura política que posteriormente marcaron la manera en que el régimen priista floreció de manera convencional, tanto para administrar las instituciones y dirigir los asuntos públicos como para facilitar el acceso a servicios públicos y agilizar trámites burocráticos, según Abelardo Rodríguez. Como expresa en su trabajo sobre las paradojas de la

²²⁰ Rodrigo Canales, “Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocio de la corrupción” en *La corrupción en México: Tranzamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 31.

seguridad nacional, el modelo autoritario de seguridad que sigue el Estado mexicano carece de estrategias y se relaciona con dos problemas históricos que para él han estado presentes desde la vida independiente de México: la corrupción e impunidad como legado del sistema político mexicano que a su juicio dio estabilidad durante 70 años para mantener al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder.²²¹

La idea central es resaltar que este problema afecta a la sociedad mexicana desde hace varias décadas y que ninguno de los gobiernos provenientes de las distintas fuerzas políticas que han gobernado el país ha logrado controlar. Es decir, a mi juicio tanto gobiernos anteriores como el actual han mantenido, quizá como el principal perjuicio social, una deuda social que se requiere saldar a fin de reestructurar problemas transversales como la reproducción de la pobreza, desigualdad social e inequidad en la distribución de la riqueza.

En consecuencia, la sociedad mexicana se volvió resiliente a la corrupción, es decir, la sociedad se adaptó a un medio corrosivo que es reproducido institucionalmente bajo el cual se obtienen beneficios que de otra forma no se podrían adquirir y que se ha aceptado en la vida cotidiana de los individuos como prácticas comunes que los incorporan a un sistema que produce clientelismos políticos. La apropiación de este comportamiento es influenciada por experiencias compartidas sobre la relación de los ciudadanos con las instituciones a partir de su entendimiento sobre las reglas del juego que

²²¹ Cfr. Abelardo Rodríguez, “Mexico’s National Security Paradoxes and Threats in a Geopolitical Context”, *Politics & Policy*, Vol. 47, No. 1, 2019, p. 208.

norman dicha relación, construyen la realidad con base en la visión que tienen sobre el funcionamiento del mundo.²²²

Por ejemplo, las personas que recurren al soborno para acceder a servicios básicos o para solucionar trámites administrativos intentan cubrir una necesidad derivada de las deficiencias gubernamentales y dichas prácticas se han normalizado y adoptado culturalmente como una manera de reparar las fallas e ineficiencias de las administraciones públicas en un entorno de tolerancia social y de debilidad institucional que aparentemente es funcional. Esta forma de corrupción que permea transversalmente la vida pública y privada en México se entiende como sistemática. Autores como J. Wallis incorporan la idea de una corrupción sistemática como un mecanismo de control político que genera clientelismos.²²³

La reproducción de la corrupción en México no responde únicamente a un control de élites políticas y privadas que generan beneficios mutuos, sino que también se extiende en la base social de todos los estratos como una conducta normal y necesaria que es útil para resolver problemas cotidianos, de ahí que se ha internalizado y tolerado sin reparar en las consecuencias con un alto grado de aceptación social.

De acuerdo con María Amparo Casar, la corrupción en México es sistemática porque se realiza de manera regular, en su análisis argumenta que se llevan a cabo una serie de abusos en el poder que todos los partidos políticos

²²² Douglas North, John Wallis y Barry Weingast, *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2009, p. 15 y 28.

²²³ John Wallis, “The concept of systematic corruption in american political and economic history”, *National Bureau of Economic Research*, Massachusetts, 2004, p. 2.
En su estudio sobre Estados Unidos encuentra que ésta es generada por la clase política a fin de mantener el control del sistema mediante clientelismos orientados a grupos o corporaciones a quienes se destinan recursos económicos.

han reproducido mediante prácticas que resultan nocivas para la democracia, entre ellas la compra de votos que de distintas maneras implica un beneficio inmediato para una parte de la población sacrificando los intereses del resto.²²⁴

Esta manera de entender el desarrollo del fenómeno de la corrupción en el sistema político mexicano permite explicar la forma en que se usa discrecionalmente el poder a través de clientelismos, nepotismo y otras formas de corrupción que han mantenido en marcha la maquinaria gubernamental con cierta gobernabilidad y estabilidad social en un sistema democrático defectuoso que está capturado por los intereses de élites políticas y económicas que reproducen la pobreza y aumentan las brechas de desigualdad social.²²⁵

De acuerdo con el Barómetro de las Américas realizado en 2019, en México se experimentó un 32.2% de actos de corrupción comparados con el 38% de Bolivia, que es el país que más casos presenta de la muestra y Uruguay el que menores registros tiene con un 5.9% de experiencias durante el último año. Pese al elevado nivel de experiencias de corrupción que existen en México, el porcentaje de tolerancia a la corrupción equivale al 16.9% que está muy por debajo del de otros países de la región si se contrasta con la justificación que dan en Jamaica equivalente al 28.5% o en Honduras, República Dominicana, Ecuador y Panamá donde superan el 20%.²²⁶

Es decir, a saber, de estos datos el 83.1% de los mexicanos no justifica la corrupción, por lo tanto; aunque, hay tolerancia en un porcentaje de la población los números nos indican un contraste en el aspecto cultural que fomenta su

²²⁴ María Amparo Casar, *Anatomía de la corrupción... op. cit.*, p. 7.

²²⁵ Rodrigo Canales, “Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocios de la corrupción” en *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 31.

²²⁶ Barómetro de las Américas, *Cultura política de la democracia en México y en las Américas*, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia, 2020, pp. 128-131.

reproducción, si bien existe, la mayoría de los mexicanos la censura. En cambio, en relación con la cultura de la legalidad, el mexicano tiene poco aprecio por ella debido a la debilidad institucional que tiene el Estado para ejercer justicia, por tanto, los valores, principios y creencias sobre la justicia y el ejercicio de la ley se toman relajada y discrecionalmente,²²⁷ dando margen a que una parte de la sociedad tenga tolerancia hacia la corrupción ante la inconformidad que tienen hacia los gobernantes por el incumplimiento de la ley, esto provoca una sensación de desvinculación del ciudadano hacia las instituciones democráticas.

Hay que reconocer que el binomio corrupción-impunidad es clave en la percepción de los mexicanos, ayuda a entender el comportamiento cívico y los valores que se priorizan al interpretar la realidad como lo evidencia el Informe país, que arroja datos sobre cultura política que son útiles para respaldar esta explicación, al dar a conocer que 37% de los mexicanos consideran que la ley se respeta poco y 29% cree que no se respeta nada.²²⁸

El fenómeno de la corrupción en México se asocia a diversos factores que permiten su desarrollo en un contexto de complejidad en el cual se insertan tres aspectos que resultan fundamentales de comprender: cultural, individual e institucional.

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 de hacer valer la ley.

²²⁷ María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción*, Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, México, 2016, p. 34.

²²⁸ Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, INE/Colmex, México 2015, p. 15.

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 del pacto social.²²⁹

Estos tres aspectos en conjunto permiten analizar las causas bajo las que la corrupción se considera un problema sistémico perteneciente al sistema democrático en México, como una forma de convivencia que permite la solución de problemas administrativos o cotidianos de manera natural y que se ha extendido en todos los sectores de la sociedad sin ningún contrapeso ideológico de los partidos políticos, derivando en la captura de las instituciones.²³⁰

De acuerdo con Merino, la corrupción representa una deuda de un sistema político que se encuentra paralizado y que no ha logrado saldar aun en la nueva forma de procesar los asuntos políticos de nuestro país.²³¹ Una posible respuesta a esta parálisis se encuentra en los argumentos que ofrece Luis Carlos Ugalde, para él la codicia de diversos actores políticos en colusión con intereses privados ha suscitado una especie de pacto de protegerse unos a otros a fin de extraer los mayores beneficios posibles.²³²

Ambos razonamientos indican que la sociedad mexicana se encuentra en un letargo de debilidad institucional que ha permeado el entorno político de los últimos cien años bajo la sombra de la corrupción, sin que las medidas que ha adoptado el Estado mexicano de conformidad con los compromisos adquiridos

²²⁹ María Amparo Casar, “La Corrupción: enemigo público # 1” en *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 17.

²³⁰ Luis Ugalde, ¿Porqué más democracia significa más corrupción?, *Nexos*, 2017, México, p. 3.

²³¹ 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

²³² *Ibíd.* p. 4.

mediante instrumentos internacionales de combate a la corrupción rindan un resultado que verifique la reducción del fenómeno, aún cuando se echaron a andar cambios institucionales en la materia desde los años ochenta, no se ha logrado alcanzar un cambio encaminado hacia la vigilancia del Estado de derecho, ni del control de la corrupción.

En su lugar hay un estancamiento del orden político y judicial que conduce a mayores niveles de corrupción causando perjuicios sociales que generan desigualdad de toda índole. De acuerdo con María Amparo Casar esta situación alude a un fenómeno que da cuenta de una “democratización de la corrupción” ya que la corrupción ha encontrado eco en nuevos jugadores de la política mexicana que se han aprovechado del sistema pluripartidista para obtener beneficios propios mediante la captura de las instituciones públicas y el reparto de cargos públicos.²³³

La democratización de la corrupción a la que se refiere Casar se entiende como una especie de pacto no escrito de protección mutua entre diferentes partidos políticos cuando se trata de actos de corrupción que implica un silencio sobre los abusos que realizan unos y otros sin enfrentar consecuencias. Lo único que generan es mayor distancia social entre los gobernados y los gobernantes ocasionando hartazgo social y desafección hacia los partidos políticos quienes logran mantenerse en el poder mediante otras formas de corrupción política.

De acuerdo con Arellano, el combate a la corrupción requiere de un esfuerzo sistemático tanto social como gubernamental, ya que implica reconfigurar códigos, reglas y conductas sociales establecidas que conforman un sistema que hemos adoptado como sociedad para subsanar las fallas de la

²³³ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción... op. cit.*, p. 32.

democracia mexicana.²³⁴ Para Merino, estas fallas se traducen en un “sistema de botín” que los partidos políticos se reparten luego de las contiendas electorales a fin de designar libremente cargos burocráticos y presupuestos.²³⁵

Considero que el control y combate a la corrupción es una deuda gubernamental contraída con la sociedad que afecta a nuestra democracia y que se ha prorrogado durante décadas a pesar de los esfuerzos por crear un marco jurídico para sancionar y limitar las malas prácticas de la administración pública ya que se mantienen resistencias políticas e institucionales que impiden que las leyes se cumplan. Entonces, la consecución de la estrategia de combate a la corrupción esta supeditada a la voluntad política, a la asignación de recursos y a la implementación eficaz del Estado de derecho, en el entendido de que este último reduce la corrupción, las injusticias y combate la pobreza como lo menciona el *World Justice Project* (WJP).

Al mismo tiempo, la aceptación social de estas conductas ha llevado a mantener el lastre social de la corrupción mediante prácticas que sostienen y reproducen clientelismos políticos que tienden a centralizar la adopción de decisiones públicas, sin que los gobernantes enfrenten oposiciones o contrapesos debido a los incentivos colectivos que producen para las redes que se benefician de la corrupción, es decir el problema de raíz implica alta tolerancia social, desigualdad social y al mismo tiempo ineficacia directiva del gobierno.

²³⁴ David Arellano, ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, *Coyuntura y Ensayo*, CIDE, México, 2018, p. 220.

²³⁵ 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. 5.

3.1.3 México frente a la corrupción

Ante este contexto de corrupción extendida se detonó un ambiente de irritación social que incrementó la percepción ciudadana sobre la corrupción en México, conforme lo muestra la evidencia de indicadores globales en la materia que arrojan organismos como Transparencia Internacional, Banco Mundial o el WJP.²³⁶

De acuerdo con el WJP, México es considerado uno de los países cuyo gobierno realiza menores esfuerzos para adoptar medidas que controlen la corrupción y, en América Latina, solamente es considerado menos corrupto que Guatemala y Venezuela, incluso se percibe con mayores niveles de corrupción que los existentes en Brasil y Colombia, cuyas democracias también enfrentan serios desafíos para garantizar el orden y la aplicación del Estado de derecho.²³⁷

Para esta organización, el Estado de derecho es un sistema de reglas en el que todas las personas, instituciones y entidades están sometidas a la ley, la cual se aplica de forma equitativa, justa, y con total apego a los derechos humanos, asimismo, se basa en los principios de rendición de cuentas, gobierno abierto, leyes justas y mecanismos accesibles para resolver disputas.²³⁸

²³⁶ De acuerdo con Javier González, estas mediciones sobre corrupción deben examinarse considerando que la información contenida está basada en las percepciones sobre la corrupción conforme al nivel de satisfacción pública sobre momentos específicos y aspectos vinculados a la economía, política o coyunturas que podrían diferir de hechos reales de corrupción.

²³⁷ Véase Índice de World Justice Project 2015, p. 25 consultado en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf con acceso el 19 de agosto de 2019.

²³⁸ Véase sitio web del WJP consultado en <https://worldjusticeproject.mx/estado-de-derecho/> con acceso 9 de septiembre de 2019.

Los tres tipos de corrupción que se contemplan en el índice son: soborno, influencia inapropiada de poderes públicos o privados y la apropiación de recursos públicos.

El panorama que ofrecen algunos organismos internacionales sobre el estado de la corrupción y su control gubernamental es poco alentador, diferentes indicadores muestran la debilidad de las acciones gubernamentales del Estado mexicano para hacer frente al problema y la alta percepción que tiene la población sobre la extensión de la corrupción, así como la fragilidad sobre el nivel de confianza en las instituciones.

México es uno de los países de América Latina que menos esfuerzos realizan para mantener bajos niveles de corrupción y por ello se ubica debajo de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras, sólo por arriba de Venezuela en la región. A nivel mundial México ocupa la posición 121 de 128 en ausencia de corrupción.²³⁹ Asimismo, el comparativo en una serie de tiempo muestra que México no ha mejorado el nivel de ausencia de corrupción, incluso el problema se vuelve más grande ya que en 2015 tenía un resultado de 0.33 y ha disminuido paulatinamente hasta 0.27 en 2020.²⁴⁰

De igual manera, de acuerdo con el Banco Mundial, México es considerado uno de los países de América Latina cuyo gobierno detenta menor control de la corrupción, como se muestra en la siguiente gráfica.

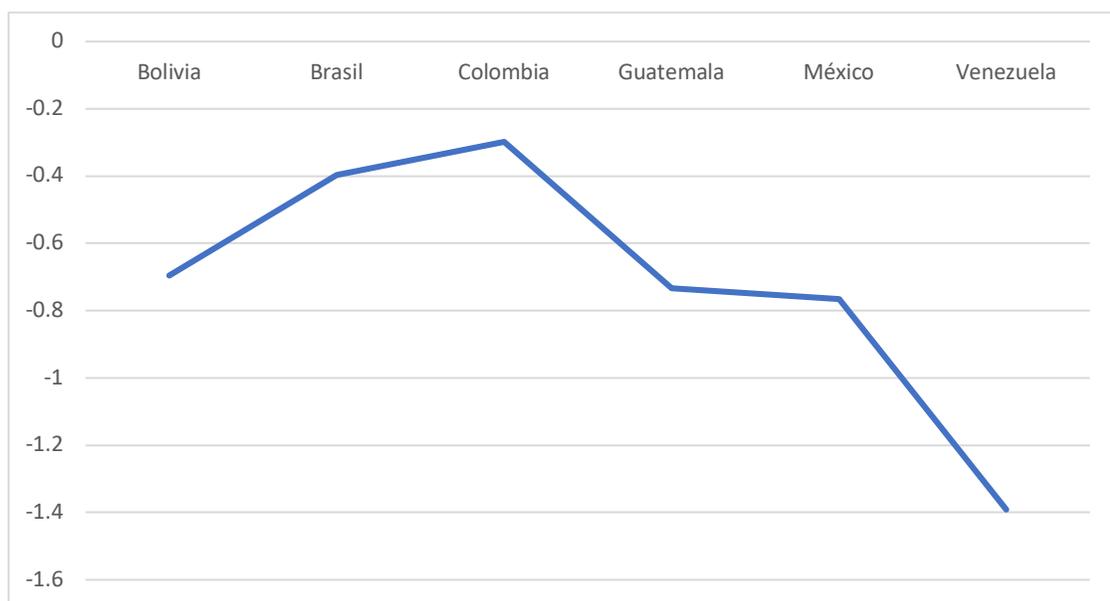
Los resultados de las estimaciones sobre el control de la corrupción del BM dan muestras de las percepciones del poder público que se ejerce para beneficio privado, incluidas las formas menores y grandes de corrupción, que convergen con los argumentos de la captura del Estado por parte de las élites y los intereses privados. Dicha estimación muestra una puntuación de México de -.76 unidades en una distribución normal estándar que varía de aproximadamente -2.5 como el nivel más bajo hasta 2.5 el nivel más alto de

²³⁹ Rule of Law Index, World Justice Project 2020, p. 23.

²⁴⁰ *Ibíd.*

control de la corrupción, en la que llama la atención que ningún país de la región se aproxima al 0.

Gráfica 1
Nivel de control estimado de la corrupción A.L.



Fuente: Elaboración propia en la plataforma del BM a partir de los indicadores mundiales de buen gobierno²⁴¹

En el mismo sentido que el anterior indicador, esta gráfica muestra la posición que ocupa México de acuerdo con los resultados del BM respecto a otros países de América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Venezuela). El control estimado de la corrupción en los años previos a la

²⁴¹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Los indicadores de gobernanza mundial: metodología y cuestiones analíticas". Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial No. 5430, 2010, consultado en (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130) con acceso 5 de septiembre 2019.

construcción del SNA resulta negativo e incluso menor que el de los otros países comparados a excepción de Venezuela.

Otros ejemplos de evidencia empírica que muestra el estado de la corrupción en México durante el momento previo a la construcción del SNA son los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora anualmente Transparencia Internacional, en dicho estudio México obtuvo una calificación de 35 puntos en 2014, tomando en consideración que 100 es equivalente a la percepción de ausencia de corrupción y 0 muy corrupto.²⁴²

La lectura del IPC da un parámetro sobre las percepciones de la corrupción que refleja aspectos que se pueden interpretar de diversas formas, en el caso de nuestro país da cuentas de una prensa moderadamente libre que es censurada políticamente y que enfrenta desafíos para ejercer su labor sin poner en riesgo la seguridad de periodistas, una sociedad poco participativa en los asuntos públicos y en los procesos políticos y un Estado que comienza a realizar esfuerzos en temas de transparencia y rendición de cuentas.

Los datos de la ENCIG muestran que la corrupción se considera una práctica muy frecuente y es percibida como el segundo problema más importante en México después de la inseguridad; en particular se considera que su frecuencia es mayor en la policía, los partidos políticos y el gobierno federal.²⁴³ Por ejemplo el histórico a nivel federal sobre la percepción de corrupción al momento de realizar algún trámite refleja que en el imaginario colectivo hay una idea de que la corrupción ha crecido a lo largo de la última

²⁴² Véase IPC 2015 en <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> con acceso 14 mayo de 2019.

La lectura del IPC da un parámetro sobre las percepciones de la corrupción que refleja aspectos que se pueden interpretar de diversas formas, por ejemplo, una prensa más libre, sociedad más participativa, transparencia, rendición de cuentas y mediciones de corrupción en el sector público.

²⁴³ Amparo Casar, *Anatomía de la corrupción, ... op. cit*, p. 26.

década, pasando de una tasa de 47,604 personas por cada 100 mil habitantes en 2013 hasta 62,084 en 2019.²⁴⁴

En este contexto de corrupción se observa que los principales indicadores nacionales e internacionales muestran resultados negativos sobre la acción del gobierno en la materia. En consecuencia, se inició una movilización para generar una deliberación respecto al quehacer gubernamental para tratar de resolver el problema con la colaboración y uso de la inteligencia social proveniente de *think tanks*.

3.1.4 El contexto de corrupción previo a la construcción del SNA

En 2012, el entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto (EPN) propuso en su primer acto de campaña la creación de una comisión nacional anticorrupción.²⁴⁵ EPN aprovechó la comunicación mediática para posicionar la idea de que en su gobierno se combatiría la corrupción, en la lógica de un *continuum* de las propuestas de los últimos procesos electorales en respuesta a la demanda social de legitimar las acciones de los gobiernos en materia de combate a la corrupción, probablemente él retomó esta propuesta como parte de una estrategia política para recuperar la credibilidad y confianza ciudadana en las decisiones que adoptaría su gobierno.

El primer acuerdo político que construyó el gobierno de EPN fue el “Pacto por México” a fin de poner en marcha una serie de reformas estructurales, cuyas directrices contemplaban cambios en materia de

²⁴⁴ Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2019, INEGI, México, p. 127.

²⁴⁵ Animal político consultado en <https://www.animalpolitico.com/2012/03/pena-nieto-arranca-campana-con-tres-compromisos-y-declaracion-patrimonial/>

transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.²⁴⁶ La reforma de transparencia sirvió para fortalecer los mecanismos de acceso a la información, establecer nuevas facultades al órgano garante y crear un sistema nacional de transparencia.²⁴⁷

Con estas medidas se comenzaba a allanar el camino del combate a la corrupción desde un enfoque transversal y mediante el fortalecimiento de la transparencia como mecanismo necesario para establecer controles anticorrupción, además se establecían las bases para generar un entramado de coordinación institucional que llevó a la creación del SNA a través de la inteligencia social en coordinación con actores gubernamentales.

La firma del pacto constituyó un primer momento clave que denota la transformación de los procesos políticos contemporáneos en los cuales se contemplaba la participación de organizaciones civiles para generar un diálogo público, al mismo tiempo que implicaba una especie de reconocimiento sobre la insuficiencia del gobierno como único actor para dar soluciones a los grandes problemas del país.

El “Pacto por México” facilitó la colaboración de distintos actores para adoptar decisiones bajo un modelo de asociación que llevó a la conformación de redes de políticas. La dispersión del poder e interdependencia de actores demandaba la colaboración y redefinición de las fronteras entre sociedad y gobierno para adoptar decisiones sobre asuntos complejos como lo confirmó uno de los actores estratégicos del PRD...

²⁴⁶ Los cinco acuerdos del pacto fueron: 1) Sociedad de derechos, 2) Crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) Seguridad y justicia, 4) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, 5) Gobernabilidad democrática.

²⁴⁷ Francisco Guerrero y Juan Amador, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del pacto por México*, H. Cámara de Diputados, México, 2016, p. 236.

... “Ahora lo que necesitamos es democratizar el poder y entender que las decisiones no corresponden a un solo individuo, corresponden a las instituciones, a las organizaciones, a las fuerzas de la sociedad en su conjunto”.²⁴⁸

Lo anterior muestra que la voluntad política expresada para dar marcha al Pacto por México abrió una ventana de oportunidad para experimentar un ejercicio de conducción social que no tenía cabida anteriormente en el sistema político mexicano, dando pauta a la participación social para generar avances en materia de transparencia, protección de datos personales y acceso a la información pública, así como la creación de un sistema nacional de transparencia que sirvió de base para buscar nuevas respuestas y alternativas que permitieran resolver uno de los problemas más importantes de la agenda pública: la corrupción.

Aunado a este contexto, en los años previos a la reforma constitucional que dio origen al SNA se dieron a conocer una serie de escándalos de corrupción que marcaron el sexenio, en especial aquellos casos que vinculaban directamente a EPN y al nuevo PRI con abusos de autoridad y colusión con empresarios beneficiados con la adquisición de contratos para obra pública.

Entre la extensa lista de escándalos de corrupción estaban la adquisición de inmuebles de alto valor del ex secretario de Hacienda, Luis Videgaray, la “casa blanca” de Peña 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 EPN como los gobernadores del nuevo PRI; la que supuestamente sería una nueva generación

²⁴⁸ Entrevista a Jesús Ortega, “Retos y esperanzas del Pacto por México”, en *Contenido*, México, junio 2013, p. 35.

de gobernantes que cambiaría las viejas prácticas de nepotismo, corrupción y fraudes que se practicaban en anteriores gobiernos priistas.

La alta corrupción de élites políticas, además de la falta de justicia para esclarecer lo sucedido en Guerrero ante la masacre de los estudiantes de Ayotzinapa mermaron la popularidad del gobierno y acentuaron la indignación social provocando descontento con la capacidad del gobierno para conducir al país.²⁴⁹ De acuerdo con el análisis de datos producidos por el *Pew Research Center* que procesaron H. Kassab y J. Rosen, la desaprobación del combate a la corrupción en el gobierno de EPN era de 77% en septiembre de 2014.²⁵⁰

Esta situación modificó el tono del debate en el cual encajaron las críticas y demandas de los *think tanks* que aprovecharon el momento político para posicionarse como figuras sociales de autoridad moral que tenían información e ideas que deseaban difundir en la arena pública de tiempo atrás, al mismo tiempo que obtenían poder e incidencia en el ámbito político.²⁵¹

El contexto fue clave para facilitar la inserción de actores que integran la Red por la Rendición de Cuentas, Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano para la Competitividad, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México Evalúa, Fundar, entre otros *think tanks* que colaboraron con autoridades, en especial con legisladores para fortalecer las iniciativas de ley que conformarían el SNA.

Durante meses previos a este contexto varios de los *think tanks* mencionados intentaron brindar información a los legisladores para orientar la discusión de la iniciativa que el Senado había aprobado para crear la comisión nacional anticorrupción y que se había detenido en Cámara de Diputados por

²⁴⁹ Hanna Kassab y Jonathan Rosen, *Corruption, Institutions, and Fragile States*, Palgrave macmillan, Suiza, 2019, p.108.

²⁵⁰ *Ibíd.* p. 109.

²⁵¹ Véase: *Informe de actividades 2010-2015 de la RRC*, CIDE, México, 2017 p. 7.

falta de consenso y no fue sino hasta pasados los escándalos de corrupción y violaciones a derechos humanos que por invitación de los grupos parlamentarios del PAN y el PRD se abrió el diálogo público-social bajo un formato de parlamento abierto para la discusión de las leyes secundarias del SNA.²⁵²

La desacreditación que enfrentó el gobierno de EPN a nivel nacional e internacional derivada de los escándalos de corrupción mencionados motivaron al gobierno a buscar legitimidad social para afrontar la crisis de credibilidad que atravesaba, la forma de salir del paso llevó a las autoridades a modificar la Constitución y a escuchar la voz de expertos que tenían intereses e información que compartir para calmar la tensión social y quitar de la mira internacional la presión sobre las fallas gubernamentales que habían cometido.

Ante este panorama de corrupción política sin control, ni sanciones se modificó la percepción de México en el contexto internacional, en el IPC de TI se colocó en la posición 111/198 en 2015, bajando 8 posiciones respecto al año anterior, en los siguientes dos años bajó 12 posiciones en cada uno, 123/198 en 2016 y 135/198 en 2017.²⁵³

En suma, la conjunción de estos factores abrió paso a la participación de *think tanks* en el proceso de construcción del SNA para generar un diálogo que de acuerdo con Mauricio Merino resultó exitoso, pues para él en buena medida se recuperaba la investigación que distintas organizaciones sociales y académicas habían aportado para crear la ley general del SNA.²⁵⁴

²⁵² Red por la Rendición de Cuentas, <https://rendiciondecuentas.org.mx/piden-pan-y-prd-parlamento-abierto-para-discusion-anticorrupcion/> con último acceso 26 de diciembre de 2020.

²⁵³ Índice de Percepción de la corrupción, Transparencia internacional, consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/results/mex>, con acceso 26 de diciembre 2020.

²⁵⁴ Red por la Rendición de Cuentas, <https://rendiciondecuentas.org.mx/expertos-piden-aprobar-ley-anticorrupcion-versiones-estenograficas/>, con acceso 26 de diciembre 2020.

3.2 La reforma constitucional y creación del SNA

Después de que había poca apertura para escuchar las opiniones de académicos y expertos de *think tanks*, surgió el diálogo con el jefe de la oficina de la presidencia cuando el gobierno enfrentaba la crisis de credibilidad a causa de lo sucedido en Ayotzinapa, como declara Max Kaiser, quien era miembro del IMCO. Él argumenta que en dicho encuentro el gobierno fijó la postura de estar dispuestos a escuchar opiniones con la condición de que las propuestas no contemplaran la creación de órganos nuevos, debido a que no había ni presupuesto, ni voluntad política para nuevas instituciones, por lo tanto, lo que tenían que opinar debía ajustarse a lo que el Estado tiene.²⁵⁵

Entonces surgió el SNA como la instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, corrupción y fiscalización de recursos públicos que se creó por una reforma constitucional al artículo 113 en mayo de 2015. Con ello el Estado mexicano adoptó una legislación que establece el marco jurídico que estipula la manera de hacer frente a uno de los principales problemas que afecta a la sociedad: la corrupción.

La reforma aprobada en Cámara de Diputados fue un esfuerzo conjunto de organizaciones sociales y legisladores,²⁵⁶ posteriormente fue necesario hacer modificaciones a leyes secundarias para subsanar fallas no contempladas en materia de responsabilidades administrativas, declaraciones patrimoniales y de

²⁵⁵ Max Kaiser, Aula virtual, curso 7, El SNA, el aliado de los ciudadanos, consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=8M3nDSnCsI4>, con acceso 11 de diciembre 2020.

²⁵⁶ RRC, <https://rendiciondecuentas.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-no-mas-dilaciones-legislativas/> con acceso 27 de diciembre 2020.

conflicto de interés, además de facultades de la ASF y la SFP que se efectuaron en colaboración con el Senado.

El cambio que produjo esta reforma consistió en articular a las instituciones facultadas para combatir la corrupción que ya existían para ponerlas en comunicación de manera coordinada en un órgano deliberativo común, que anteriormente no existía. Pese al hecho de que la colaboración interinstitucional entre la ASF y la SFP ya se realizaba dentro del sistema nacional de fiscalización, no había un mecanismo homogéneo de colaboración e intercambio de información que trascendiera a juicio penal las faltas detectadas por el control administrativo para detectar, prevenir y sancionar la corrupción.²⁵⁷

Con este fin se da la coordinación entre el órgano de control interno cuya función es procesar la corrupción administrativa no grave en cada dependencia pública, que ahora también es responsable de presentar denuncias ante la Fiscalía de combate a la corrupción, junto con los órganos de control externos a la estructura administrativa que se encargan del procesamiento judicial, político, fiscal y de transparencia para prevenir y sancionar tanto las faltas administrativas como los hechos de corrupción.

La importancia de esta reforma constitucional consistió en que la creación del SNA se insertó en la máxima ley y con ello el Estado adoptó una nueva forma de hacer frente a la corrupción a través de una instancia de coordinación institucional presidida por ciudadanos que no pertenecen a un partido político y que de acuerdo con el texto constitucional sirve para generar intercambio de información entre las autoridades facultadas para controlar la corrupción a fin

²⁵⁷ Cfr. RRC, consultado en <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-coordinacion-institucional-como-elemento-fundamental-para-la-eficacia-del-sistema-nacional-anticorrupcion/> con acceso 27 de diciembre 2020.

de lograr su convergencia en torno a un objetivo central: prevenir, detectar y sancionar.

De esta forma se abrió un espacio de colaboración institucional entre los órganos de control administrativo, fiscal, político, judicial y ciudadano que anteriormente no existía, ya que el modelo anterior estaba limitado a la actuación independiente de las instituciones sin contemplar la interacción entre ellas, ni mucho menos que fuesen vigiladas por un órgano colegiado de ciudadanos.

La reforma generó aciertos que fortalecen los contrapesos políticos como lo es la aprobación del titular de la SFP ante el Senado y la responsabilidad de denunciar penalmente a los funcionarios para que sean investigados por delitos de corrupción y en caso de ser declarados culpables sean sancionados judicialmente. También dio mayores facultades en materia de fiscalización a la ASF para auditar los ejercicios del año en curso con resultados cada cuatro meses que da la ventaja de frenar oportunamente las irregularidades sobre el gasto público que anteriormente se señalaban sobre los ejercicios fiscales del año anterior al que se realizaba la auditoría.

En materia de procuración de justicia se dio un cambio que transformó a la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General autónoma para evitar la persecución política o judicialización de la corrupción y se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Al Tribunal de Justicia Administrativa se le dio autonomía para emitir fallos e imputar sanciones a funcionarios públicos que incurran en faltas graves y a los particulares que sean partícipes de la corrupción administrativa.

El desafío que se enfrentó al crear esta reforma consistió en superar la desconfianza ciudadana en las acciones del gobierno referentes al combate a la corrupción. De tal manera que el SNA se basó en el modelo de instituciones

presididas por ciudadanos que ha tenido éxito en nuestro país a través de la confianza que han obtenido los órganos autónomos constitucionales que se debe en parte al rol que ocupan los ciudadanos que no se vinculan a un partido político y que mediante las trayectorias profesionales de sus funcionarios se han legitimado como instituciones confiables al servicio de la sociedad mexicana.

La figura que llevó a la conformación del órgano ciudadano para efectuar el control y vigilancia de las instancias gubernamentales encargadas del combate a la corrupción se basa en la idea de crear un contrapeso social al incorporar ciudadanos que no tienen una afiliación partidaria. Este órgano del SNA es un modelo de innovación de los sistemas de combate a la corrupción que se estableció para coordinar y verificar que el Estado lleve a cabo la tarea de combatir la corrupción sin generar una persecución de contrincantes políticos, sino mediante un cambio de comportamiento en las instituciones a partir de una ampliación de sus facultades en la materia.

3.2.1 La estructura del SNA

El SNA es una instancia compleja de coordinación institucional que se creó con la finalidad de comunicar a las instituciones que se encargan de combatir la corrupción en México. Su eje rector se encuentra en el Comité Coordinador (CC) que es presidido por un ciudadano que dirige y vigila el funcionamiento del sistema. Su estructura incluye instancias técnicas y administrativas que coadyuvan a realizar sus tareas, además de una Comisión de Selección que fue clave en las designaciones del componente ciudadano.

De igual forma, el SNA se coordina con otros sistemas que forman parte de su estructura, estos son el de fiscalización; a través de un comité rector y los

32 sistemas locales anticorrupción que forman parte de la reforma anticorrupción.

- *El Comité Coordinador*

El Comité Coordinador (CC) se integra por los titulares de las cuatro instituciones clave que dan soporte al combate a la corrupción: Auditoría Superior de la Federación; Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Secretaría de la Función Pública y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

También forman parte del CC representantes de otros tres órganos: uno que constituye el control ciudadano a través del presidente del Comité de Participación Ciudadana (CPC), quien dirige las reuniones del CC, otro de rendición de cuentas que coadyuva a disuadir la corrupción a través del presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

El CC es el órgano encargado de diseñar políticas públicas de fiscalización y control de la corrupción además de establecer mecanismos de colaboración entre los integrantes del sistema de tal modo que funciona como engranaje de los órganos de control interno y externo. Es un espacio de diálogo y colaboración entre los titulares de siete instituciones encargadas de combatir la corrupción.

Dicho Comité produce inteligencia institucional con capacidad de emitir recomendaciones para controlar la corrupción a todos los niveles de gobierno.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:²⁵⁸

1. Establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción;
2. Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
3. Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de todos los órdenes de gobierno;
4. Establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de recursos públicos;
5. Elaborar un informe anual que contenga los avances y resultado del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia;
6. Establecer la Plataforma Digital Nacional, y
7. Emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades respectivas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno.

La importancia de las funciones del CC es ampliar la perspectiva de actuación de las instituciones facultadas para combatir la corrupción a fin de

²⁵⁸ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

resolver el problema a través de una colaboración multinivel, que va de lo federal a lo estatal y culmina en lo municipal. Así mismo, sirve para ejercer un control encaminado hacia la rendición de cuentas que vigile el gasto público.

Esta comunicación debería tener la finalidad de fortalecer los sistemas de combate a la corrupción, tanto los establecidos en cada entidad federativa como el nacional para condensar la inteligencia producida y compartir buenas prácticas que resulten benéficas para reducir la corrupción e incluso para contrarrestar las conductas que la originan.

Una de las tareas clave del CC es hacer funcionar la Plataforma Digital Nacional (PDN) que hasta diciembre de 2020 se encuentra en una fase beta que significa que esta en proceso de construcción. Hasta ahora se puede consultar una versión preliminar que indica solamente cifras sobre sanciones reportadas por la SFP, gastos y procedimientos de las contrataciones públicas que se tomaron del portal de datos abiertos del gobierno federal, así como el sistema de servidores públicos que han intervenido en contrataciones y licitaciones desde 2015 a 2019.²⁵⁹

La falta del establecimiento y operatividad de la PDN es uno de los principales obstáculos que enfrenta el SNA para instituirse como una instancia de control eficiente de la corrupción. La lentitud del proceso debilita los resultados que la sociedad demanda y espera obtener luego de la construcción del sistema, lo que da cabida a que éste sea cuestionado y golpeado por intereses políticos que se ven amenazados por el funcionamiento de un sistema que pueda ser contrario a las prácticas hasta ahora existentes.

²⁵⁹ Véase <https://plataformadigitalnacional.org/declaraciones/estadisticas> con último acceso 31 diciembre 2020.

- *Comité de Participación Ciudadana*

El CPC es el componente ciudadano del SNA que preside al Comité Coordinador y vigila el funcionamiento del SNA, asimismo, es un puente que vincula a la sociedad civil con las instituciones de gobierno para dialogar sobre asuntos relacionados al combate a la corrupción. Esta integrado por cinco ciudadanos designados por la Comisión de Selección que son reconocidos por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción como lo refiere el texto constitucional.²⁶⁰

Sus integrantes se renuevan de manera escalonada por periodos de uno, dos, tres, cuatro y cinco años con una presidencia rotativa por un periodo de un año. El CPC tiene facultades de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación para hacer funcionar al Comité Coordinador además de verificar y vigilar el funcionamiento del SNA.

Aunque es uno de los órganos del SNA que representan la mayor innovación al diseño de combate a la corrupción que propusieron los *think tanks* para establecer un contrapeso y vigilancia social a las instituciones, su mandato es producto de la reforma constitucional, pero sus integrantes no pertenecen a una estructura gubernamental; en principio la idea que se divulgó como un modelo de innovación para encabezar el SNA consistía en que ciudadanos que no están comprometidos con los intereses de los partidos políticos serían idóneos para vigilar los intereses colectivos sobre el combate a la corrupción y coordinar a las instituciones de gobierno encargadas de realizar la misma función.

²⁶⁰ Véase la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 113, fracción II.

Cabe hacer un paréntesis para recordar que tal innovación deviene del largo camino recorrido en casi tres décadas en que hemos recurrido a la ciudadanización de la política para la conducción de órganos autónomos del Estado como el INE, o más recientemente el INAI debido a la falta de confianza que la corrupción política ha producido de manera sistémica y que se ha estructurado como una solución institucional que refleja la realidad de desconfianza en que se basa el sistema político mexicano.

La dirigencia de órganos autónomos a cargo de ciudadanos apartidistas es algo que ya se había probado exitosamente, con buena aceptación y legitimidad, y ha funcionado de manera adecuada en el sistema político mexicano, por lo tanto, se estaban emulando buenas prácticas para recuperar la confianza ciudadana que requiere el combate a la corrupción y la innovación consiste en la facultad de dirigir y coordinar a otras instituciones que conforman el sistema.

Ese hecho no tiene precedentes en otros sistemas anticorrupción a nivel global; aunque, en Hong Kong la comisión anticorrupción incorpora comités ciudadanos integrados por críticos al gobierno, no están encargados de dirigir el combate a la corrupción como es el caso de quien preside el CPC del SNA en México.²⁶¹

En términos prácticos la operatividad del CPC es limitada debido a que elaboran recomendaciones y opiniones dirigidas a las instituciones que están facultadas para controlar la corrupción por medio de una figura mixta conformada por representantes de la sociedad civil con atribuciones de funcionario público que se enfrentan al poder administrativo de las instituciones

²⁶¹ Secretaría Técnica del SNA, Banco de buenas prácticas en el combate a la corrupción, Comisión independiente contra la corrupción: Hong Kong, México, 2020, consultado en <https://banco.sesna.gob.mx/hongkong/> con acceso 28 de diciembre 2020.

que conforman el aparato gubernamental.²⁶² Por ejemplo, su primera solicitud de exhorto al CC para esclarecer el espionaje que el gobierno realizó contra activistas no fue aprobada, como se menciona en el primer informe de actividades del CPC²⁶³ y, aunque; el exhorto sobre el caso Oderbrech fue aprobado no se dieron los resultados esperados, ni sanciones.

Su desventaja se agrava ante la falta de infraestructura de tipo presupuestario y de gestión frente a los órganos de control del Estado, debido a que en la ley no está contemplada y sólo se establece la relación contractual bajo el régimen de servicios de honorarios.

A pesar de estas debilidades, este órgano tiene como principal fortaleza su vinculación con la sociedad civil organizada y la academia, ya que su función también implica la colaboración con estos sectores a fin de llevar información que sirva para elaborar propuestas de política nacional anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación, de tal modo que constituye además de un órgano asesor uno de control democrático, que vela por la rendición de cuentas de la política del Estado contra la corrupción.

- Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva es el órgano que realiza la logística técnica del SNA con autonomía operativa y presupuesto de la administración pública federal, supervisada a su vez por la SFP mediante un órgano interno de control. Asimismo, posee autonomía técnica y de gestión con estructura operativa para llevar a cabo su función de brindar soporte técnico al Comité Coordinador y se encarga de administrar la Plataforma Digital Nacional.

²⁶² Art. 23, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

²⁶³ Comité de Participación Ciudadana, Informe Anual 2017, México, pp.30 y 31.

También ayuda a enriquecer el trabajo del CPC, su importancia consiste en brindar información para generar estrategias, líneas de acción y diseño de políticas públicas anticorrupción, además de brindar insumos sin restricciones al órgano ciudadano sobre la inteligencia institucional que se genera en las dependencias encargadas de combatir la corrupción. La SESNA tiene la tarea de elaborar estudios para combatir la corrupción y medir los avances del sistema ofreciendo metodologías que sirvan a todos los órganos del SNA para realizar sus funciones.

- Comisión Ejecutiva

El SNA tiene el apoyo técnico de una Comisión Ejecutiva que es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva y se integra por el Secretario Técnico y los miembros del Comité de Participación Ciudadana, con excepción de su presidente.

Su función es presentar propuestas al Comité Coordinador para la integración de políticas públicas de control y prevención sobre faltas administrativas y hechos de corrupción además de elaborar la metodología para medir la corrupción. Es importante porque es el órgano en el que se generan dichas políticas e instrumentos que sirven para medir la corrupción mediante la conjunción del saber técnico especializado en colaboración con integrantes del órgano ciudadano que promueven la coordinación institucional.²⁶⁴

²⁶⁴ Art. 31, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Órgano de Gobierno

Es la instancia máxima de administración y dirección de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Se integra por los miembros del Comité Coordinador y está encabezado por el presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Sus principales funciones son:

1. Nombrar y remover al Secretario Técnico
2. Establecer las políticas generales de la institución
3. Aprobar las políticas en materia de adquisiciones y los estados financieros
4. Aprobar la estructura básica de la organización
5. Expedir el Estatuto Orgánico
6. Aprobar los programas y presupuestos
7. Analizar y aprobar los informes periódicos que rinda el Secretario Técnico sobre las actividades de la entidad

- *La Comisión de Selección*

El primer órgano del SNA que se conformó fue la Comisión de Selección (CS) que el Senado facultó por tres años para elegir a los representantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) como única encomienda.²⁶⁵

Dicha comisión esta integrada por nueve ciudadanos que propusieron las instituciones de educación superior e investigación, así como organizaciones sociales en respuesta a la convocatoria emitida por el Senado, entre sus miembros se encontraban algunos expertos que son integrantes de 5 *think tanks*

²⁶⁵ La CS concluyó sus labores el pasado 16 de octubre del 2019.

diferentes, entre ellos los directivos de IMCO, México Evalúa, CIDE, Causa en Común y el IIJ-UNAM. Su función es clave para entender la manera en que obtuvieron poder algunos *think tanks* que tienen un representante designado en dicho órgano, que cuenta con atribuciones legales de autoridad para nombrar a los miembros del CPC.

Considero que los *think tanks* buscaban asegurarse un lugar en la designación de los integrantes del CPC para mantener incidencia en la dirección del CC del SNA, debido a que entre ellos se proponían unos a otros para ser seleccionados al reconocer las trayectorias de investigación y confianza en la probidad de sus colegas de diversas organizaciones sociales y universidades. También es probable que ese esfuerzo respondiera al intento de los *think tanks* por institucionalizar su participación en el combate a la corrupción.²⁶⁶

De acuerdo con el informe que elaboró la propia Comisión de Selección, dicho órgano deliberativo estableció con total libertad las reglas internas de su funcionamiento para cumplir con el mandato constitucional que se les encomendó de ahí que el poder adquirido por los expertos de *think tanks* mencionados resulta un aspecto rector que da cuentas de la transformación de dicho proceso en el combate a la corrupción.²⁶⁷

La Comisión de Selección fue un órgano primordial en el arranque del SNA debido a que dio legitimidad y confianza a la reforma anticorrupción al conformarse por formadores de opinión y expertos que contrarrestaban el descrédito en la política y la complicidad que la ciudadanía observaba en las élites políticas y empresariales que actuaban de manera corrupta. De tal modo

²⁶⁶ Fernando Nieto, “El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Foro Internacional*, Vol. 60, No. 2, La política interna de México 2012-2018, Colmex, México, 2020, p. 702.

²⁶⁷ Libro Blanco Comisión de Selección SNA, *Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del SNA*, México, 2017, p. 8.

que la designación de agentes ajenos al gobierno y a la política de partidos serían los encargados de seleccionar a los ciudadanos que conformarían la dirección del SNA a través del CPC.

La legitimidad de actores sociales contra la de políticos y autoridades se puede contrastar con la confianza que muestran los mexicanos en las instituciones de acuerdo con la ENCIG, en la que se observa un 75% de confianza en las universidades públicas, de las cuales había participación de expertos y académicos como se ha mencionado, 57.6% en organizaciones no gubernamentales contra el 30.2% en el poder legislativo y el 24.6% en los partidos políticos.²⁶⁸

Esta peculiaridad del SNA resultó en una innovación de los diseños de combate a la corrupción que tenía el respaldo de la ciudadanía para promover que los procesos políticos se adaptarían a una realidad compleja en la cual se demandaba una acción social para controlar la corrupción, sin el favoritismo o influencia de los partidos políticos, esta hipótesis se comprueba con el apoyo que dio la sociedad a *think tanks* que impulsaron la iniciativa ciudadana ley 3 de 3 mediante las 634,143 firmas que meses antes habían recabado y presentado al Senado.²⁶⁹

La innovación y transformación de los procesos políticos en México se dio a partir de la facultad que los senadores delegaron en la Comisión de Selección para establecerse como órgano deliberativo encargado de elegir a los integrantes del CPC; cuya encomienda es dirigir el SNA. El hecho inédito e innovador fue el acto de transferir poder de un órgano representativo a *think tanks* que conformaban un órgano ciudadano para tomar una decisión que le

²⁶⁸ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, INEGI, México, 2020, p. 142.

²⁶⁹ Cfr. Ley 3 de 3, consultado en <http://ley3de3.mx/es/recopilacion-de-firmas/> con acceso 27 de diciembre 2020.

correspondía tomar a los legisladores y que sería crucial para seleccionar los perfiles que habrían de ocupar la dirección de todo el SNA.

Aun reconociendo que la dispersión de poder hacia los *think tanks* fue inédita, hay que mencionar que la ciudadanización de instituciones es un camino que ya hemos recorrido en México, a mi juicio es erróneo pensar que este proceso fue totalmente nuevo, debido a que anteriormente ya existía la incorporación de ciudadanos sin afiliaciones a partidos políticos en algunas de las instituciones democráticas del país.

Es decir, la CS se creó con la intención de ejercer un verdadero contrapeso desde el ámbito social que se encargaría de seleccionar rigurosamente a los integrantes del CPC bajo criterios profesionales y libres de cuotas partidarias. Esta dispersión de poder se dio en un momento que el gobierno requería recuperar confianza ciudadana debido a la crisis de credibilidad que enfrentaba y que era conveniente delegar en organizaciones sociales.

- *Sistemas Locales Anticorrupción*

El SNA también se compone de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) de cada entidad federativa, los cuales tienen como objetivo coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Dichos sistemas deben adoptar un marco legal similar al del SNA, es decir deben contar con un órgano técnico que es una Secretaría Ejecutiva, un Comité Coordinador estatal y un Comité de Participación Ciudadana local.

Los informes más actuales sobre la conformación de los sistemas estatales anticorrupción, que son los órganos homólogos del SNA en cada

entidad federativa, dan cuentas que hasta el 16 de octubre de 2020 sólo falta por conformar el sistema de la Ciudad de México, en Morelos falta por designar al Secretario Ejecutivo y en ambas Baja Californias esta pendiente el nombramiento del fiscal anticorrupción, de tal forma que se detectan componentes del SNA que aún no se ha completado.²⁷⁰

- *Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización*

Finalmente, en la estructura del SNA se considera el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización que se integra por los titulares de la ASF, SFP y siete miembros rotatorios de los órganos de fiscalización y de control interno de las 32 entidades federativas cuyo fin es intercambiar información en la materia para estandarizar los criterios y estrategias de fiscalización a nivel nacional que sirven para controlar la corrupción.

De esta forma el SNA se entiende como un sistema complejo de coordinación que interactúa con otros sistemas, como es el de fiscalización para lograr ejercer controles eficientes en los diferentes niveles de gobierno a partir de la vinculación de información y transparencia en el uso de los recursos públicos.

3.2.2 Funcionamiento del SNA

A pesar de la innovación del SNA para coordinar y vincular por primera vez a las instituciones que se encargan de combatir la corrupción en México, existen

²⁷⁰ Seguimiento Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas, consultada el 19 de octubre de 2020 en https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Seguimiento_32SLA_16_10_2020.pdf, esta información es la más actual disponible.

debilidades en su diseño que limitan su funcionamiento, la más importante que no se haya completado su integración y su puesta en marcha en el tiempo previsto.

Una de las razones del estancamiento en su implementación obedece a la falta de voluntad política de diversos actores gubernamentales para completarlo y hacerlo operar en su totalidad. Las resistencias para hacer funcionar el SNA están presentes desde el interior de las instituciones y se resguardan en una fuerte tradición de adoptar decisiones de manera jerárquica, sin compartir información, ni transparentarla, que en términos generales conlleva a la dificultad de la coordinación institucional que se requiere para avanzar en el largo camino que habremos de recorrer para comenzar a cosechar los frutos que promete el SNA.²⁷¹

La falta de nombramientos de los magistrados del TFJA frena la implementación del sistema al igual que la conformación de los SLA que aún están pendientes, aún cuando el CPC se amparó para que las autoridades competentes designen a los magistrados y las entidades federativas establezcan sus comités.²⁷²

El riesgo que se asume es que antes de implementarse el SNA en su totalidad se desvirtúe su propósito ante la perspectiva del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (iniciado el 1 de diciembre de 2018), de frenar la corrupción por medio del discurso del buen ejemplo que funciona piramidalmente, de arriba hacia abajo de la administración pública federal. Esta forma de controlar la corrupción se establece a modo de mandato presidencial

²⁷¹ Jacqueline Peschard, Discurso de despedida, CPC, consultado en <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/Discurso-Justificado.pdf> con acceso 28 de diciembre 2020.

²⁷² CPC, Sentencia de amparo sobre los magistrados anticorrupción, consultado en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/Sentencia-TCC-Magistrados-Anticorrupción-4-abr-19.pdf> con acceso 28 de diciembre 2020.

y bajo la voluntad de un líder, en detrimento de la institucionalización y fortalecimiento de lo construido democráticamente con el esfuerzo y colaboración ciudadana.

Del mismo modo las limitantes que enfrenta el CPC en su estructura lo debilitan como instancia directiva del SNA, ya que requiere mayores competencias que la emisión de recomendaciones o posicionamientos para lograr la coordinación eficaz entre las instituciones del Estado que combaten la corrupción; es necesario que este órgano cuente con las facultades para lograr que la coordinación esperada se traduzca en resultados.

Uno de los principales problemas que enfrentaron en el CPC y que afecta el funcionamiento del SNA es la falta de voluntad política de las instituciones para establecer la coordinación, como expresó Jacqueline Peschard en su discurso de despedida al frente del CPC, debido a que había una supuesta falta de claridad sobre las funciones y mecanismos que tiene el CPC para acceder a la información que producen las instituciones del SNA. La controversia se presentó debido a que la ley señala que el Comité tendrá acceso a información que genera el Sistema Nacional, sin establecer el protocolo para obtenerla, cuando en realidad está contemplado que será a través de la Secretaría Técnica del SNA.²⁷³

Algunas piezas del funcionamiento del SNA se diseñaron sin establecer mecanismos para su implementación por lo cual surgen algunas debilidades que frenan en la práctica que se obtengan resultados eficaces cuando el diseño sigue en construcción como es el caso de la Plataforma Digital Nacional o la Política Nacional Anticorrupción que servirán de herramienta para lograr la contención de la corrupción.

²⁷³ Art. 21 fracción V, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- *Plataforma Digital Nacional*

La PDN tiene el objetivo de proveer información y datos que sirvan al gobierno para combatir la corrupción mediante el uso de la tecnología. Esta fuente de información servirá para ordenar en una sola base de datos seis sistemas coordinados: declaraciones de funcionarios, padrón de funcionarios y particulares sancionados, contrataciones públicas, gastos del gobierno, contrataciones y denuncias de corrupción.²⁷⁴

Con esta herramienta se estructura un recurso de primera importancia para ejercer el control y prevención de actos de corrupción a través de una sola plataforma que contendrá datos con un formato unificado y accesible en un mismo lugar. A través de ella se comunicarán a todas las instancias gubernamentales a fin de detectar anomalías y alertas sobre posibles actos de corrupción, su importancia consiste en el esfuerzo institucional de coordinación para ordenar la información que hasta ahora produce el gobierno en cada institución de manera aislada y que servirá para compartirla con la ciudadanía como un instrumento de rendición de cuentas sobre las actividades que se llevan a cabo en el gobierno.

La plataforma es uno de los cambios más importantes que resulta de la reforma que dio origen al SNA debido a que se diseñó con la intención de utilizar la tecnología en la contención de la corrupción, ya que con su construcción el Estado mexicano contará con un archivo digital que permitirá obtener información gubernamental abierta a la vigilancia social y, con ello, una valiosa herramienta para disuadir la corrupción que se basará en la inteligencia institucional. Es decir, servirá para ordenar la información pública,

²⁷⁴ Art. 49, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

transparentarla y utilizarla de manera colaborativa entre sociedad y gobierno que, al momento de realizar esta investigación, continúa en su versión preliminar.²⁷⁵

- *Política Nacional Anticorrupción*

El responsable de emitir la Política Nacional Anticorrupción (PNA) que se aprobó a inicios del 2020 fue el Comité Coordinador partiendo de la propuesta que emitió el CPC.²⁷⁶ El proceso del diseño llevó a la creación de una Consulta Pública Nacional en la que participaron organizaciones de la sociedad civil, *think tanks* empresarios y académicos, esto implica una interacción pública, privada y social que resulta apropiada para adoptar decisiones que cuenten con mayor legitimidad social y sirvan para fortalecer la relación de colaboración entre el gobierno y la sociedad en la construcción y funcionamiento del SNA. Esta Consulta se basó en tres ejes:

La creación de un Consejo Consultivo integrado por expertos, funcionarios públicos, académicos, empresarios y representantes de organismos internacionales, foros regionales en todo el país en los cuales se trabajaba por mesas temáticas para emitir recomendaciones sobre los aspectos que debía contener la PNA y una plataforma de consulta ciudadana a través de un portal en internet que buscaba establecer las prioridades sobre las preocupaciones de los ciudadanos respecto a la corrupción eligiendo entre algunas opciones seleccionadas.²⁷⁷

²⁷⁵ Última consulta realizada, 19 de octubre de 2020, <https://plataformadigitalnacional.org>

²⁷⁶ Aunque el CPC ha trabajado desde diciembre de 2017 en la propuesta de la PNA la presentó al Comité Coordinador en diciembre de 2018 para su aprobación y hasta el 29 de enero de 2020 se aprobó.

²⁷⁷ Fui participante activo en el foro regional celebrado en la ciudad de Guadalajara en octubre de 2018 como parte de las actividades realizadas durante la estancia de investigación

Resulta importante que el diseño de la PNA sea el producto de la colaboración de diversos actores que postulen la pluralidad de ideas que debe atender la política que asumirá el Estado mexicano para combatir la corrupción. También fue un medio de legitimación con la ciudadanía sobre el trabajo de vinculación a cargo del CPC con actores sociales, que ayuda a posicionar al SNA como un medio para combatir la corrupción desde el Estado a largo plazo. El proceso de adopción implica una transformación de la relación que tienen los actores gubernamentales con los actores sociales para definir el rumbo que desde un inicio ha tomado el tema del combate a la corrupción a partir de la discusión sobre la construcción del SNA.

Finalmente, después de un largo proceso se alcanzó en septiembre de 2018, una meta que resulta clave para alcanzar los objetivos del SNA luego de la aprobación de la PNA a cargo del Comité Coordinador. Esta medida da cuenta de las resistencias políticas y obstáculos que enfrenta el SNA en la fase de implementación y nos lleva a confirmar que, a pesar de lo lento que ha resultado acoplar la articulación institucional, se arroja un elemento importante que está diseñado para obtener un plan duradero que se basa en la confianza que genera la ciudadanización de la política, debido a que ejerce un contrapeso social y un rol vigilante de las instituciones gubernamentales facultadas para combatir la corrupción.

3.2.3 Las leyes secundarias del SNA

La reforma constitucional que creó el SNA fue el inicio del cambio que se requería para adoptar una política anticorrupción de amplio calado para efectuar

que concreté en el Instituto de Investigación y Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara. Participé en la plataforma respondiendo las preguntas de la consulta abierta a la ciudadanía.

la coordinación institucional que se estableció en la constitución a fin de hacer funcionar el SNA, de tal manera que fue necesario crear un marco jurídico que consta de siete leyes secundarias: cuatro de ellas de nueva creación y tres más que fueron reformadas. Estas leyes se enuncian en el cuadro 7:

Cuadro 7
Leyes secundarias del SNA

Nuevas leyes de combate a la corrupción	1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
	2. Ley General de Responsabilidades Administrativas
	3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
	4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Leyes reformadas	5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
	6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
	7. Código Penal Federal

Fuente: elaboración propia

- *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*

La ley general del SNA se creó con la finalidad de especificar la manera en que se llevaría a cabo la coordinación en los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios) para que las autoridades facultadas prevengan, investiguen y sancionen la corrupción. En ella se establece la estructura del SNA y las funciones de cada órgano que se describieron en el apartado anterior.

- *Ley General de Responsabilidades Administrativas*

Se popularizó con el nombre “ley 3 de 3” aunque su ámbito de acción es más complejo que la obligación de hacer públicas las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, esta acción será una medida de control que se dará a conocer a través de la PDN. Su importancia consiste en cruzar la información de estas tres declaraciones para prevenir o detectar posibles hechos de corrupción de funcionarios públicos que utilicen la política como un medio de enriquecimiento ilícito o para obtener ventajas del poder.

Entre las implicaciones novedosas de esta ley se contemplan además de las regulaciones a los servidores públicos, que ya existían, actos de particulares coludidos en faltas administrativas graves, incluido el soborno, siendo los órganos internos de control (OIC) los encargados de sancionar faltas no graves mientras que a los tribunales les corresponde sancionar faltas administrativas graves y en su caso presentar denuncias penales. Adicionalmente, la ASF y los órganos de fiscalización de los estados están obligados a presentar denuncias penales por la detección de faltas graves.

Con la creación de esta ley se refuerza en teoría la prevención de la corrupción en las instancias gubernamentales y lo más importante es que se contemplan sanciones para la contraparte que hace posible la corrupción, en el entendido de que esta se compone de la interacción de privados con funcionarios públicos al mismo tiempo que se distinguen faltas graves de no graves.

- *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Con esta ley se facultó al TFJA de autonomía para emitir sus fallos y se le dotó de autoridad para obligar a los responsables que incurran en faltas administrativas graves y fiscales detectadas por los OIC o por la ASF a pagar los daños mediante sanciones económicas. La novedad de esta ley consiste en la creación de salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, cuya finalidad es contar con un instrumento y un órgano especializado de 18 magistrados, que hasta diciembre de 2019 no han sido nombrados por el Senado a falta de voluntad política, esto limita que se validen las sanciones contempladas en la ley de responsabilidades administrativas y que el SNA funcione adecuadamente debido a que su proceso de implementación continuo inconcluso.²⁷⁸

- *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*

Esta ley se creó con la finalidad de robustecer las capacidades de la ASF en aras de dotarla de la suficiente fuerza para fiscalizar en el mismo año los recursos que ejercen las instancias gubernamentales y ofrecer mejores resultados en concordancia con los objetivos del SNA. Entre las principales fortalezas que se incorporaron como parte de la nueva vigilancia están la fiscalización de las participaciones federales y los recursos de la deuda pública contratada por los gobiernos estatales.

²⁷⁸ El nombramiento de los magistrados del TFJA esta pendiente desde 2017.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La reforma realizada a la administración pública federal comprende una serie de ajustes que se concentran en las funciones y atribuciones de la SFP como órgano administrativo de control interno a fin de engranar su labor dentro del Comité Coordinador del SNA con las demás instituciones encargadas de combatir la corrupción. A esta Secretaría le corresponde coordinar los procedimientos de los OIC para ejercer un control interno profesionalizado sobre el uso de recursos de las dependencias federales y evaluar la gestión del gobierno a fin de aprovechar el gasto público de manera eficiente y legal. Para dicho fin, se facultó a la SFP la designación de los titulares de los OIC que estructural y presupuestalmente dependen de ella.

La importancia de esta reforma es que se establece una colaboración institucional por parte de la SFP como rama del Ejecutivo con las instancias del SNA, de tal modo que las irregularidades detectadas en las dependencias gubernamentales arrojarán información que debe ser compartida con las instituciones que conforman el Comité Coordinador, es decir: los tribunales administrativos, la fiscalía especializada y las instancias encargadas de combatir la corrupción. De esta manera se podrá corregir y sancionar a los responsables de la corrupción administrativa.

Asimismo, su carácter es vinculante con la PDN debido a que la SFP posee el registro de las declaraciones patrimoniales, de intereses y de los servidores públicos sancionados, que formarán parte medular de la información que se manejará en la plataforma. Con esta reforma se estructuró una pieza integral para la coordinación interinstitucional que resulta clave en el combate a la corrupción que internamente realiza el propio gobierno a través de la SFP

y que converge con el control externo, ciudadano, penal y judicial que componen el SNA para detectar y sancionar con mayor eficacia.

- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*²⁷⁹

Los cambios sustanciales que se reformaron en esta ley en torno a la construcción del SNA son la creación de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción que participa en el Comité Coordinador con el fin de establecer una colaboración gubernamental multinivel para facilitar y coordinar la investigación sobre delitos de corrupción con autonomía técnica y operativa para alcanzar el esclarecimiento de los delitos que se cometan al respecto.

La reforma resulta importante y pertinente debido a que pretendía reducir la injerencia del Ejecutivo sobre la designación del fiscal general, evitando el alineamiento con los intereses del presidente en turno, mediante el ejercicio de un contrapeso político a cargo del Senado que es el órgano legislativo facultado para nombrar y objetar la designación del fiscal anticorrupción.

Del mismo modo se establecieron criterios de elegibilidad basados en méritos profesionales para reforzar los candados ante la posible filtración de intereses políticos, en ellos se estipula que el proceso de selección deberá sujetarse a la máxima transparencia y apertura a la participación ciudadana a fin de aportar información u objetar alguna candidatura.

Con estos cambios se pretendió transformar la tradicional procuración de justicia de combate a la corrupción que durante años se enfocó en la persecución política de sujetos corruptos seleccionados por una autoridad central que

²⁷⁹ Ahora Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

obedece a los intereses del partido en el poder para transitar a un modelo más eficaz e independiente.

- *Código Penal Federal*

Las reformas al Código Penal Federal sobre delitos de corrupción dejan en claro las diferentes prácticas consideradas como una forma de corrupción que anteriormente no existían en ninguna ley y el castigo que corresponde por la ejecución de estas, tratándose tanto de funcionarios públicos como de particulares.²⁸⁰ La tipificación de dichas acciones resulta apropiada para precisar cada una de las conductas que son consideradas un hecho de corrupción además de que se ajusta a las categorías que organismos internacionales como la ONU han distinguido e identificado.²⁸¹ Lo mismo ocurre con la definición que se adoptó de servidor público, considerando a los funcionarios de empresas productivas del Estado.

Los delitos tipificados por hechos de corrupción que se especifican en el Código Penal son los que se muestran en el cuadro 8 y con una “√” se distinguen aquellos que al mismo tiempo se contemplan en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción:

²⁸⁰ Estas reformas entraron en vigor a partir del nombramiento del Fiscal Anticorrupción debido a que el Código establecía una cláusula que así lo estipulaba.

²⁸¹ Véase las conductas que la Convención de la ONU sobre corrupción asocia al concepto en el sitio: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf con acceso 17 de diciembre de 2019.

Cuadro 8

Delitos tipificados por hechos de corrupción en México

Contenidos en el Código Penal Federal	Contenidos en la Convención de la ONU contra la corrupción
Ejercicio ilícito de servicio público	
Abuso de autoridad	√
Coalicción de servidores públicos	
Desaparición forzada de personas ²⁸²	
Uso ilícito de atribuciones y facultades	
Pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos	√
Concusión	
Intimidación	
Ejercicio abusivo de funciones	√
Tráfico de influencia	√
Cohecho	√
Cohecho a servidores públicos extranjeros	√
Peculado	√
Enriquecimiento ilícito	

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Penal Federal

Resulta importante reconocer que derivado del análisis comparado entre las conductas tipificadas como delitos que se encuentran contenidos tanto en el Código Penal Federal como en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción se encuentra evidencia de que la reforma en México recoge las preocupaciones plasmadas en el instrumento de la ONU. Con ello el Estado asume el compromiso adquirido ante la comunidad internacional, ya que existe un amplio recuento de las prácticas definidas en la Convención que se han adoptado con la reforma, esto implica una armonización de la legislación nacional con instrumentos internacionales para combatir la corrupción.

²⁸² Derogado

3.3 El desafío de combatir la corrupción

La lección que deja este proceso es clara: el conocimiento e información son recursos necesarios para adoptar decisiones que coadyuven a la resolución de los problemas que la corrupción ha provocado; de dicho razonamiento se desprende que la colaboración de actores con *expertise* y conocimiento en su combate es medular para brindar soporte y legitimidad que comenzó con la forma en que se discutió la reforma constitucional para combatir la corrupción y posteriormente definir una política anticorrupción del Estado mexicano.

Primero, porque la evidencia que arrojan los estudios e indicadores en la materia han permitido identificar que la corrupción resta gobernabilidad y legitimidad a las decisiones que adopta el gobierno, además de las consecuencias económicas y sociales que produce; y, segundo, porque los resultados de las políticas anticorrupción no han sido suficientes hasta ahora para contener el problema.

A consecuencia de las coyunturas políticas y exigencias sociales se comprendió que para resolver la crisis de credibilidad y legitimidad que devino de los escándalos de corrupción, como se argumentó anteriormente, era necesario ampliar la perspectiva que tradicionalmente se utilizaba en el combate a la corrupción, es decir ya no eran suficientes las respuestas que durante tres décadas se centraron en una sola visión: la gubernamental.

Fue necesario adoptar un cambio sobre las dimensiones del fenómeno que incluía un diagnóstico mayor, en el cual se contemplaba que la resolución del problema debía mirarse desde la prevención, persecución y sanción hasta comparar los alcances, límites y experiencias de modelos implementados en otros países a fin de implementar un diseño apropiado al contexto mexicano.

Esta colaboración y transformación se logró con la adopción de un modelo de gobierno abierto en el que la participación de *think tanks* y el aporte de conocimiento dieron un giro a la propuesta que se discutía en el Congreso inicialmente para crear una Comisión Nacional de combate a la corrupción para cambiar el paradigma hacia la coordinación mediante un sistema, en lugar de mantener órganos separados. De acuerdo con Merino, las discusiones que tuvieron lugar en el Senado estaban cambiando la forma de legislar para reformar leyes de gran calado.²⁸³

Las intervenciones que expertos del CIDE, IMCO, México Evalúa, RRC, Transparencia Mexicana y Gestión Social tuvieron las aprovecharon para discutir asuntos relacionados a la profesionalización de los OIC, precisiones de justicia administrativa, las responsabilidades administrativas de servidores públicos, la participación de actores sociales en coordinación con el CPC, fortalecer la temporalidad de fiscalización para auditar recursos ejercidos en el año en curso, etc.²⁸⁴

La información que ofrecieron los *think tanks* tenía el fin de transformar la propuesta original de reforma anticorrupción que tendía a seguir un *continuum* sobre cambios administrativos con el mismo tipo de soluciones incompletas que se desarrollaban desde hace 30 años, que desde el punto de vista de Merino no alcanzan a resolver la complejidad del asunto, ya que se concentran en la parte de persecución de la persona, sin objetar en las causas.²⁸⁵

²⁸³ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, del senado de la república, con especialistas y servidores públicos en materia de anticorrupción, consultado en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/version.pdf> con último acceso 28 de diciembre 2020.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ Mauricio Merino, México: “La batalla”...*op. cit.* p. 7.

De acuerdo con el argumento de Merino se entiende que la batalla que enfrentaron contra la corrupción fue librada en la arena política a partir del uso del conocimiento que tienen en la materia y que el gobierno reconocía en ellos. Aunque encontraron resistencias políticas durante el proceso de colaboración, es posible que el conocimiento que transfirieron sobre corrupción sea una explicación alternativa del cómo llegaron a obtener el derecho de voz en la deliberación sobre las reformas y colocar parte de sus propuestas en las leyes que conforman el SNA. De tal manera que el conocimiento que surgió fuera del gobierno fue un instrumento para hacer reformas en el afán de obtener mayores alcances en relación con las medidas adoptadas anteriormente, ajustándose al entramado institucional existente.

Los cambios legales que se realizaron abren la posibilidad de reducir la persecución política de corruptos que resultan incómodos a la élite en el poder y que solo sirven como medida temporal, ahora es factible controlar y corregir las fallas institucionales que permitían la reproducción de prácticas corruptas administrativas y políticas debido a los controles políticos, jurídicos y ciudadanos que se han fortalecido. No obstante, para que esto ocurra es necesario que se de voluntad política para implementar completamente el diseño del SNA y se eliminen barreras burocráticas para alcanzar la coordinación institucional.

Las experiencias nos muestran que de acuerdo con la cultura política y de legalidad que prevalece en México no es suficiente contar con una buena ley para que se alcance a observar un cambio, sino que se requiere que su implementación sea eficaz para que se lleve a cabo. Por ejemplo, en el texto constitucional se incorporó el derecho de acceso a la información desde 1977, sin embargo; fue hasta 2002 que se creó un órgano garante de ese derecho, esto

nos deja una lección sobre el sinuoso y largo camino que toma realizar cambios que pretenden fortalecer las herramientas para el control de la corrupción.

En el caso de la política anticorrupción es menester que sea aplicable a cabalidad para regular las conductas que producen la corrupción y la manera en que deben contenerse; es decir, se requiere fortalecer el Estado de derecho y la cultura de legalidad generando vínculos de confianza entre gobernantes y gobernados además de implementar el SNA completamente.

La reforma constitucional que mandata la construcción del SNA es el resultado de la colaboración de un grupo de *think tanks* que han procesado la corrupción como una demanda social de gran calado y que durante años han promovido que el Estado adopte políticas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.²⁸⁶ Su inserción se debe a que aprovecharon las coyunturas de hartazgo social y desconfianza en el gobierno de EPN, que debilitaron no sólo a su gobierno sino a la democracia mexicana ante la rampante y voraz corrupción, tanto de tipo político como burocrática que en conjunto adelgazan el funcionamiento de las instituciones públicas.

La politización sobre el funcionamiento del SNA es una especie de boicot político como lo llamó Lourdes Morales, coordinadora de la RRC al referir que la acumulación de nombramientos para completar el SNA esta limitando el procesamiento de conductas graves de corrupción.²⁸⁷ El CPC enfrenta el desafío de superar el sabotaje que los políticos emprendieron contra el SNA porque

²⁸⁶ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones unidas...*op. cit.*

²⁸⁷ El Economista, Nombramientos faltantes, un boicot al SNA, consultado en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Nombramientos-faltantes-un-boicot-al-SNA-20171204-0139.html> con acceso 28 de diciembre 2020.

temen que funcione y que actúe contra ellos como afirmo uno de sus integrantes.²⁸⁸

Actualmente, el gobierno de AMLO trata de desacreditar al SNA minando los esfuerzos que organizaciones sociales en vinculación con el CPC hacen para enriquecer el funcionamiento del sistema, desestimando el trabajo de coordinación público-social que se efectuó para generar una política de Estado que podría funcionar a la larga para combatir la corrupción, aún con los tropiezos y resistencias que enfrenta desde su origen.

Las principales limitantes previstas del SNA son la falta de objetivos claros sobre los alcances del sistema y si debe enfocarse en la sanción o en la prevención, las altas expectativas de que el SNA terminaría con las prácticas de corrupción, tampoco hay una métrica que permita conocer el avance en el combate a la corrupción, es un marco jurídico insuficiente ante la falta de voluntad política para efectuarlo, no aborda el problema de profesionalización de los OIC, el largo plazo que debe transcurrir para ver resultados, falta de barreras al financiamiento a campañas políticas y la ausencia de protección a denunciantes, así reparación de las víctimas.²⁸⁹

Probablemente una de las principales limitantes no previstas es la tendencia de burocratización institucional que replica prácticas de centralización en instituciones acostumbradas a generar sus propios resultados y objetivos sin compartir información con otros órganos del Estado, ni mucho menos rendir cuentas a un órgano ciudadano, debido a que existe una tradición no escrita de rendir cuentas solo al Ejecutivo y que forma parte de un

²⁸⁸ The New York Times, Mexico's Government Is Blocking Its Own Anti-Corruption Drive, Commissioners Say consultado en: <https://www.nytimes.com/2017/12/02/world/americas/mexico-corruption-commission.html>

²⁸⁹ Cfr. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones unidas...*op. cit.*

comportamiento organizacional que rebasa las atribuciones enunciadas en una ley.

La importancia de esta reforma consiste en que se amplía la perspectiva sobre las soluciones que debe adoptar el Estado para hacer frente al desafío de uno de los principales problemas que aqueja a la sociedad y se crea una respuesta diferente a la manera en que solía hacerse, de tal manera que el SNA ayuda a cambiar las tradicionales soluciones fragmentarias que durante 30 años se ofrecían, se construyó un complejo entramado de colaboración institucional a fin de tratar de resolver el asunto a largo plazo, en lugar de salir del paso momentáneamente.

La adopción de las reformas a las leyes secundarias fortalece el marco jurídico en materia de combate a la corrupción, especialmente en el ámbito penal, administrativo y de fiscalización; aunque los resultados de su implementación no son garantía de una reducción del fenómeno en el corto o mediano plazo, al menos se contemplaron mejores herramientas para combatir el fenómeno y mayores facultades que fortalecen a las instituciones encargadas de realizar dicha tarea.

Aunque el marco jurídico se ha transformado para fortalecer el ejercicio, facultades y responsabilidades de las instituciones de combate a la corrupción, aún es necesario adoptar cambios en la cultura de legalidad que permitan crear sinergia entre lo que dicta la ley y lo que se interpreta al momento de ejecutarla a fin de robustecer el estado de derecho.

En consecuencia, mientras el funcionamiento del SNA se mantenga incompleto por tiempo indefinido, se asume que hay un debilitamiento y desgaste sobre la legitimidad que obtuvo la construcción del sistema para académicos y expertos, gracias a la colaboración de la sociedad civil organizada. Esto afecta no solo a las instituciones que son pilares en el combate

a la corrupción, sino a la democracia mexicana que resulta insuficiente para ofrecer soluciones a los problemas que enfrenta para arrojar resultados en un tema que es de primera importancia para la sociedad, en el entendido que la corrupción es un problema sistémico que no permite que la democracia responda al desarrollo que la sociedad espera alcanzar, a través de esta forma de gobierno, que se define como libre, igualitaria y equitativa para resolver problemas e injusticias.

La correlación que encuentro entre el debilitamiento del SNA y la desafección con la democracia no es de fácil respuesta, involucra entre varios aspectos que ya mencioné, analizar las percepciones recuperadas de informes como Latinobarómetro que muestran que 38% de los mexicanos son indiferentes de ser gobernados en un régimen dictatorial o una democracia.²⁹⁰ Este dato podría responder a la alta percepción de que la democracia enfrenta graves problemas para garantizar seguridad, estado de derecho y justicia; es decir, el valor de la libertad se podría estar subestimando ante el desbordamiento de problemas como la impunidad, inseguridad y corrupción.

También considero que frenar el SNA sería un retroceso sobre el alcance que se obtuvo al generar deliberación, consenso y co-creación en coordinación de la inteligencia social con el gobierno. Considero que obstaculizar su implementación afecta la posibilidad de resarcir la baja confianza que hay en las instituciones.

El problema es mayúsculo pues un sistema que no funciona, como es el del combate a la corrupción debilita a otro sistema que es el de la forma de organización social en el que se alberga el SNA, así ambos sistemas colapsan ante continuas crisis de legitimidad y desconfianza en las acciones que

²⁹⁰ Latinobarómetro, Informe 2018, Santiago de Chile, p. 17.

emprende el gobierno o que omite para controlar el fenómeno, además de permitir altos niveles de impunidad y desigualdad social. Aún con el apoyo social que tiene el gobierno de AMLO en su segundo año de gobierno con un 58.4% de aprobación,²⁹¹ obstaculizar la implementación del SNA podría ser una factura costosa para la sociedad al frenar el intento institucional de generar una sinergia social e institucional que busca contrarrestar los problemas que originan la corrupción y poner candados a los manejos indebidos de recursos públicos más allá de afinidades políticas o planes sexenales de gobierno.

Mientras tanto, se deslegitima un proceso de colaboración entre ciudadanos y gobierno que pese a los contratiempos y resistencias políticas que surgieron, resultó exitoso en su meta de conformar un sistema anticorrupción que fundamentalmente se construyó con inteligencia social; que es el aporte del conocimiento y *expertise* transferido al gobierno para la adopción de políticas públicas que son consensadas socialmente y que buscan maximizar los beneficios comunes.

Con base en lo anteriormente expuesto, se sostiene la idea de que en México se llevó a cabo un ejercicio deliberativo que establece una nueva dinámica para abordar el tema anticorrupción. En tal virtud, basado en la evidencia empírica que arroja esta investigación sobre la colaboración y aportes que realizó un grupo de *think tanks* al proceso legislativo de reformas anticorrupción, se ofrece un aporte epistemológico para definir lo que podría llamarse un proceso de “gobernanza anticorrupción” entendido como:

un proceso directivo de la sociedad guiado por el gobierno, orientado a establecer una política de Estado anticorrupción duradera, estructurado por las instituciones y el conocimiento de expertos ajenos al gobierno, mediante la

²⁹¹ Consulta Mitofsky, Aprobación presidencial, El Economista, México, 2020.

interacción y colaboración entre *think tanks* y autoridades gubernamentales, que arroja el diseño de un modelo de combate a la corrupción coordinado por un órgano ciudadano que hasta ahora es la forma más completa que tenemos para hacer frente a la corrupción.

Capítulo 4 El quehacer de los *think tanks* en la construcción del SNA

*“La política debería ser la profesión
a tiempo parcial de todo ciudadano”*

Dwight D. Eisenhower

La acción de gobernar se encuentra en un largo proceso de transformación, hasta hace unos años se comenzaron a incorporar consejos consultivos sobre asuntos que le preocupan a la ciudadanía; por ejemplo, respecto a temas de desarrollo social, educación, salud, seguridad, etc. en los que participan organizaciones sociales, académicos y ciudadanos. Al menos hasta 2007, ya existían 189 consejos consultivos en distintas dependencias de la administración pública federal y 163 instancias públicas de deliberación para elaboración de políticas públicas específicas,²⁹² bajo las cuales se integraban expertos ajenos al gobierno que expresaban demandas sociales acordes a sus propias agendas de trabajo.

Sin embargo, este mecanismo es limitado para generar co-creación pública-social debido a la escasa vinculación de las demandas expresadas por los participantes en la adopción de decisiones públicas, en todo caso son importantes para brindar información.

La construcción del SNA es un ejemplo de la implementación de un proceso de gobernanza en el sistema político mexicano que responde a múltiples factores y que ayuda a explicar la participación democrática de los *think tanks*

²⁹² Instituto para la defensa del interés público, Ernesto Gómez y Ámbar Varela (Coords.), *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, Indesol, 2012, p. 29.

en el proceso directivo de la sociedad, que 20 años atrás no existía, ni tenía cabida en el sistema político mexicano.²⁹³

Los objetivos del presente capítulo son explicar los antecedentes que dieron lugar a la construcción del SNA, las coyunturas que posibilitaron la inserción de los *think tanks* en el debate político sobre el combate a la corrupción, la manera en que se llevó a cabo su participación, el lugar dónde ocurrió y quiénes fueron los actores estratégicos. Se sostiene la hipótesis que la manera de adoptar decisiones públicas comenzó a transformarse recientemente en el sistema político mexicano a partir de la colaboración de *think tanks* en la resolución de problemas y que su intervención dota de legitimidad las acciones gubernamentales al mismo tiempo que ayuda a construir respuestas apropiadas ante la complejidad de los desafíos sociales.

Finalmente, se analiza el resultado de las interacciones entre *think tanks*, legisladores y autoridades gubernamentales, especialmente se profundiza en los casos del CIDE, IMCO y Transparencia Mexicana a fin de explicar sus trayectorias organizacionales, en qué momentos se llevó a cabo su intervención en el combate a la corrupción y el rol de liderazgo que ejercieron sus integrantes para influir en las decisiones adoptadas en el ejercicio de parlamento abierto. Cabe reconocer la dificultad que existe para medir el poder que adquirieron los *think tanks* en el proceso.

En el estudio de casos se ofrece una síntesis descriptiva de los orígenes de los *think tanks*, objetivos y trayectorias a fin de analizar el papel de sus propuestas de políticas públicas para hacer frente a la corrupción y los obstáculos que enfrentaron al participar en la construcción del SNA. También

²⁹³ Luis F. Aguilar, *El anacronismo de un...op. cit*, p. 3.

se analizan las diferencias y similitudes de los aportes que presentaron los *think tanks* en la construcción del SNA.

Los principales hallazgos del capítulo reflejan la incidencia de las propuestas elaboradas por expertos de *think tanks* que modificaron el modelo de combate a la corrupción propuesto inicialmente por el gobierno y la fragmentación del poder que otorga centralidad a los *think tanks* en el combate a la corrupción.

La metodología empleada para operacionalizar las características de la participación de los *think tanks* se basó en información empírica original, por una parte recabada mediante entrevistas semi-estructuradas que realice a actores relevantes que participaron en la construcción del SNA, entre ellos directivos e integrantes de algunos *think tanks*, funcionarios públicos y una ex integrante del CPC para conocer la manera en que se llevó a cabo el proceso de construcción del SNA, además para saber dónde se llevó a cabo y quiénes intervinieron.

Era importante escuchar las perspectivas que las organizaciones tuvieron sobre la incorporación de sus opiniones y propuestas en las leyes del SNA para explicar si se trataba de un proceso deliberativo que implicaba el consenso entre las partes o de uno consultivo con fines informativos. También era deseable conocer la forma en qué se dieron las interacciones con legisladores, si se trataba de foros, reuniones informales y los obstáculos que enfrentaron en el proceso.

Por otra parte, me basé en el análisis de información documental de los repositorios digitales de los propios *think tanks*, en ellos busqué información sobre la participación que tuvieron en el proceso de construcción del SNA, las propuestas que realizaron y las opiniones que expresaban sus integrantes sobre los avances y obstáculos que encontraban en la construcción del SNA para entender sus narrativas y experiencia sobre el proceso.

La relación que guarda este capítulo con los anteriores consiste en tejer una narrativa sobre la respuesta de legislación co-creativa entre *think tanks* y gobierno para hacer frente al problema de la corrupción bajo un proceso de gobernanza. Enlaza la parte teórica con la empírica y conduce a la reflexión sobre el desempeño de los *think tanks* en el sistema político mexicano a partir de su participación democrática en la construcción del SNA.

4.1 Los *think tanks* en la primera experiencia de parlamento abierto

El primer antecedente de incidencia política en la creación de una ley federal en México elaborada en colaboración con académicos, periodistas, expertos y gobierno fue en materia de transparencia, gracias a la reforma al artículo 6° constitucional, que en 1977 introducía el derecho de acceso a la información pública como una garantía que el Estado otorgaba a los ciudadanos.²⁹⁴

Posteriormente, la apertura política suscitada en el contexto de la alternancia del año 2000 sirvió para generar deliberaciones públicas con la participación de diversos actores que integraron el llamado “Grupo Oaxaca”.²⁹⁵ De manera que expertos ajenos al gobierno incidieron estratégicamente en la adopción de un derecho político y marcaron un camino a seguir en la construcción de decisiones colaborativas que parten del disenso respecto a la perspectiva gubernamental.

²⁹⁴ Andrew Puddephatt, *Exploring the role of civil society in the formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, 2009, p. 14.

²⁹⁵ Jaqueline Peschard, *La expansión de un derecho fundamental*, UNAM, México, p. 46. El Grupo Oaxaca promovió la formación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La deliberación pública dio como resultado la obtención del derecho de acceso a la información pública en México y marcó un precedente importante en la forma de adoptar decisiones que se transformaron bajo la colaboración y asociación con diversos actores sociales.

En consecuencia, en 2001 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información como el órgano del Estado encargado de velar por el cumplimiento del derecho a la información. Entre tanto, hago un paréntesis para explicar el rol que los *think tanks* tomaron en función de la colaboración con el gobierno para impulsar distintos temas de la agenda pública, en ese año promovieron la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos expertos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y del CIDE y en años consecuentes continuaron trabajando una perspectiva regional que incluye a Centroamérica. Otro ejemplo es la importante función que desempeñó Transparencia Mexicana en los procesos de monitoreo de contrataciones públicas al incorporar la figura de testigo social para verificar las condiciones en que se llevaban a cabo dichos procedimientos.

Desde la alternancia del 2000, el trabajo que realizan algunos *think tanks* ha alcanzado mayor incidencia, particularmente entre 2012 y 2014. En esos años el “Pacto por México” que firmó el gobierno de Enrique Peña abrió la oportunidad a la colaboración bajo principios de gobierno abierto. *Think tanks* como Fundar, Artículo 19, Transparencia Mexicana, GESOC, México Infórmate, el Colectivo por la Transparencia, la Red por la Rendición de Cuentas, Iniciativa ciudadana y otras organizaciones desempeñaron un papel clave como cinturones de información y generadores de ideas.²⁹⁶ Su esfuerzo provocó un debate plural que incidió en el poder legislativo y en la opinión pública para dotar al entonces IFAI de autonomía.

²⁹⁶ *Ibíd.* p. 50.

La adhesión de *think tanks* a las discusiones sobre la reforma del IFAI-INAI se desarrolló bajo principios de gobierno abierto a partir de la invitación que realizó el Senado al Colectivo por la Transparencia a fin de consultarles sobre las problemáticas que debían ser atendidas, de acuerdo con sus propias perspectivas, respecto al acceso a la información pública. También consideraron los trabajos que esas mismas organizaciones habían presentado por escrito ante las Comisiones del Senado.²⁹⁷

El proceso consultivo que se produjo en el año 2012 derivó en una incipiente deliberación pública. Fue importante porque arrojó un cambio sobre la configuración tradicional en la adopción de decisiones públicas debido a que se escucharon y adhirieron ideas provenientes de expertos de *think tanks* que marcaron parámetros de negociación a futuro y que fueron útiles en la reforma de 2015.²⁹⁸

Aunque el proceso fue lento y marcado por tensiones entre *think tanks* y legisladores debido a los intentos regresivos por parte de algunos políticos hacia la manera tradicional de gobernar para adoptar la decisión sin la intervención de expertos, los alcances de este primer ejercicio de parlamento abierto fueron centrales para lograr la reforma constitucional en materia de transparencia.

El principal desafío que enfrentaron los *think tanks* fue que tenían incertidumbre sobre el tratamiento que se le daría a los acuerdos generados con

²⁹⁷ Ana Ruelas, *La Transparencia en México: un trabajo colectivo*, Friedrich Ebert Stiftung, México, No 4, 2016, p. 4.

El Colectivo por la Transparencia es la unión de diversas organizaciones que impulsaron de manera conjunta una serie de ideas, propuestas e informes para incidir directamente en la reforma constitucional de transparencia y en el proceso de designación de Comisionados del INAI.

²⁹⁸ El concepto de parlamento abierto de acuerdo con la CEPAL se refiere a la participación que el poder legislativo promueve a fin de incorporar a la sociedad para ser partícipe de las decisiones públicas con principios de transparencia y rendición de cuentas.

Veáse: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto> consultado el 2 de julio de 2019.

los legisladores en las Comisiones. Principalmente desconfiaban de que durante las votaciones en el salón de Plenos se respetaran los consensos alcanzados.²⁹⁹

La incertidumbre y desconfianza se generó porque las interacciones se llevaron a cabo sin contar con una metodología. No había antecedentes sobre un proceso de gobernanza abierto, plural y colaborativo, por lo tanto, algunos legisladores no tenían claro el rol que debían ocupar los *think tanks* en las discusiones dentro de las Comisiones legislativas.

Bajo dichas condiciones, se muestra la dificultad que enfrentan los *think tanks* en México para influir en las decisiones públicas, en un contexto político de limitada participación y con reglas poco claras, a pesar de que son reconocidos como vehículos de conocimiento, su participación en la toma de decisiones es cuestionada por las autoridades que se resisten a transitar a cambios hacia gobiernos abiertos y transparentes ya que no hay una normatividad que especifique las formas de interactuar, medios y fines a seguir.

A pesar de los obstáculos que denotan carencias en la institucionalización de procesos de gobernanza en México, se dio un avance significativo en la forma de construir decisiones colaborativas. Se dio una fragmentación de poder que se trasladó a los *think tanks* que participaron en los debates de las Comisiones legislativas, debido a que llegaron a un acuerdo para obtener el derecho a voto y así adoptar decisiones por consenso; aunque, en caso de desacuerdo los senadores tenían el voto decisivo.

Como resultado de la articulación entre actores públicos y *think tanks* para alcanzar un objetivo político específico, se observa un salto cualitativo en la adopción de decisiones públicas en México que podría conducir hacia un

²⁹⁹ Ana Ruelas, *La Transparencia en México: un trabajo colectivo...op. cit.* p. 10.

proceso de transformación directivo, que comenzó de forma consultiva y cambio a un modelo deliberativo.³⁰⁰

Finalmente, se arrojó un resultado con la reforma que promulgó la creación del INAI como órgano garante que tutela el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales. Al mismo tiempo este proceso dejó un antecedente de participación política e incidencia a partir de la colaboración de *think tanks* que posteriormente encontraron la ruta para incorporarse a la deliberación sobre el modelo de combate a la corrupción.

El poder que adquirieron los *think tanks* al incidir en la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, marcó un antecedente en la adopción de decisiones del ámbito legislativo que sirvió de impulso para emprender la campaña de combate a la corrupción, bajo un modelo de colaboración con actores gubernamentales.

4.2 Las coyunturas políticas y sociales

La alternancia política del año 2012 y el contexto internacional sobre la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) fueron claves para favorecer la participación de los *think tanks* en la construcción de la democracia mexicana. Dichas coyunturas fueron una oportunidad invaluable de incidencia para los *think tanks* en la formación de políticas públicas, debido a la insatisfacción social que habían dejado tanto gobiernos priistas como panistas al replicar los mismos patrones de corrupción e impunidad.

³⁰⁰ Oscar Guerra, *Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los órganos garantes federal y locales*, UNAM, México, 2016, p. 64.

La primera ventana de oportunidad para la incidencia de *think tanks* en el combate a la corrupción surgió durante la campaña electoral de 2012, cuando EPN habló de la creación de una agencia anticorrupción y la importancia que cobraría el tema durante su gobierno. Ese discurso desató la crítica y acción de diversos *think tanks* en el debate público, la cuestión versaba sobre el modelo de combate a la corrupción que debía implementarse.

La segunda coyuntura se presentó a causa de los renombrados casos de impunidad de Ayotzinapa y Tlatlaya que representaron una perturbación en el ambiente social, causando indignación y molestia en la ciudadanía por los daños irreparables para las víctimas y sus familiares. Para analistas de algunos *think tanks* era claro que ocurrieron violaciones de derechos humanos que los incitaron a participar y cuestionar la estrategia de combate a la corrupción que proponía el gobierno.³⁰¹

Aunado a esto se dio el escándalo público que marcó el sexenio de EPN: la “Casa Blanca”, el cual descubrió un equipo de periodismo.³⁰² La idea de que la corrupción estaba desbordada en altos mandos del gobierno se extendía popularmente, marcada por una impresión de voracidad desde la presidencia y secretarios de Estado que deslegitimaba el discurso gubernamental anticorrupción, y las acciones que el gobierno pensaba implementar en la materia.

En la opinión pública quedó la imagen de un acto de corrupción al más alto nivel; el entonces presidente obtenía beneficios personales de los contratos

³⁰¹ Entrevista a directivo de un *think tank* que participó en el proceso de construcción del SNA, quien solicitó anonimato, realizada el 9 de noviembre de 2017, CDMX.

³⁰² La adquisición de un inmueble de alto valor en una de las zonas más exclusivas de la ciudad dejaba en claro cuando menos el conflicto de interés sobre una serie de irregularidades que involucró a EPN, su esposa y un empresario beneficiado, tanto en su administración de la gubernatura del Estado de México como en los primeros años frente a la administración federal. El reportaje fue producto de una investigación especial que realizó Carmen Aristegui.

concesionados por su gobierno a una firma empresarial, hecho que marcó la importancia de hacer declaraciones de conflicto de interés. Esta situación desató en el imaginario colectivo la percepción de mayor corrupción política que se reflejó en los principales indicadores mundiales sobre corrupción como se evidenció anteriormente.

Finalmente, la respuesta del gobierno de EPN fue insuficiente para regresar la legitimidad que había perdido ante los escándalos de corrupción e impunidad, causando críticas en todo el mundo, a pesar de quedar exonerado en la investigación que realizó la SFP y de pedir perdón públicamente. Incluso, al cierre del sexenio EPN consideró que se trataba de un asunto de imagen, subestimando la irritación social que causaba el discurso anticorrupción frente a la evidencia que los medios hacían pública.

La tercera coyuntura que dio paso a la participación de *think tanks* en el proceso de construcción del SNA fue la adopción de la agenda global anticorrupción, misma que México ratificó en años anteriores mediante tres convenciones internacionales firmadas ante la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en 1996, 1997 y 2003 respectivamente.³⁰³

³⁰³ María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción...op. cit.* p. 78.

1) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece la obligación de garantizar la existencia de un órgano especializado en la lucha contra la corrupción, firmada en 2003.

2) Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyo propósito es fortalecer el desarrollo de los Estados para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción, adoptada en 1996.

3) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, cuyo objetivo es castigar a cualquier persona que intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido o ventaja de cualquier índole a un servidor público extranjero, firmada en 1997.

En este contexto político y social se abrieron múltiples oportunidades para la incidencia de *think tanks* sobre la propuesta gubernamental del combate a la corrupción. Ante este escenario, considero que los *think tanks* obtuvieron una posición de poder que se refleja en aspectos de mejora sobre el proceso decisorio vinculados con la ética pública gracias a la transparencia del proceso, que los autorizaba a ejercer un control social para responsabilizar a los legisladores frente a la ciudadanía sobre las decisiones que tomarían en materia anticorrupción y a su vez tenían incidencia derivada de la vigilancia y publicidad para que se aprobaran aspectos importantes en las leyes secundarias que habían quedado pendientes. Al igual que lograron transmitir sus ideas, *expertise* y conocimiento para modificar la acción gubernamental en un momento específico de crisis política y de legitimidad.

Un estudio de la fundación alemana Konrad Adenauer sobre el SNA refleja que las organizaciones sociales tenían la legitimidad de actuar como contrapeso social y vigilantes ante los hechos de corrupción e impunidad que marcaron el sexenio de EPN debido a que su trabajo de promoción y defensa de derechos humanos, así como de fortalecimiento para el Estado de derecho los respaldan.³⁰⁴

4.3 Los *think tanks* en el combate a la corrupción

Inicialmente, el grupo parlamentario del PRI en el Senado promovió una iniciativa de ley para crear una comisión anticorrupción autónoma, esta se encargaría de analizar las denuncias de los ciudadanos basada en la propuesta

³⁰⁴ Jacqueline Peschard, *Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2019, p. 20.

del presidente Peña que fue aprobada en el pleno; sin embargo, los *think tanks* influyeron en la discusión de la Cámara de Diputados para desechar esa propuesta. La intención del presidente era desaparecer la Secretaría de la Función Pública y crear una Comisión Nacional Anticorrupción que principalmente se enfocaría en la prevención, a través de un Consejo de ética pública; la comisión estaría facultada para revisar casos de corrupción en los estados y municipios, aunque estos tendrían sus propias comisiones anticorrupción.³⁰⁵

La desaprobación de los *think tanks* se debía a que las comisiones estatales estarían integradas por cinco comisionados nombrados por el presidente de la República; por tanto, consideraron que las funciones de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia de actos de corrupción seguirían los designios e intereses de la presidencia sin ninguna autonomía.

La iniciativa se detuvo en Comisiones durante un año por dos posibles causas, una de ellas ante la controversia política que suscitaba la propuesta de centralizar el poder de la agencia en manos del presidente y la falta de voluntad política para avanzar el tema, y la otra porque las discusiones sobre otras reformas estructurales en el marco del Pacto por México se estaban discutiendo como temas prioritarios para el gobierno.

Los grupos parlamentarios diferían respecto al control que tendría el gobierno federal. Entonces el PAN y el PRD presentaron una propuesta para convertir a la Procuraduría en Fiscalía, dotándola de autonomía; para ellos era

³⁰⁵ Aristegui noticias, 5 atribuciones de la comisión anticorrupción de EPN, 2012, consultado en <https://aristeguinoticias.com/1411/mexico/5-atribuciones-de-la-comision-anticorrupcion-de-epn/> con acceso 30 de diciembre 2020.

conveniente arroparse en el respaldo social que proveían los *think tanks* inconformes con la propuesta de una agencia centralizada.

En ese entonces, se llevaron a cabo las primeras interacciones entre Senadores y *think tanks* sobre las discusiones para elegir el modelo de combate a la corrupción que sería adecuado para México. Sin embargo, su participación en un inicio no generaba incidencia en las decisiones de los legisladores porque no había evidencia de la legitimidad social que adquirieran posteriormente con la propuesta de iniciativa ciudadana Ley 3 de 3, en todo caso, servía para ejercer presión social a través de opiniones y presencia en medios.

Posteriormente, las interacciones comenzaron a adquirir un carácter formal, entonces se abrió paso a la incidencia de expertos de *think tanks*. Específicamente, algunos investigadores del CIDE tenían voz en los foros de discusión a los que convocó el Senado para que actores sociales presentaran sus propuestas, expusieran sus ideas y debatieran sobre la manera en que se tendría que enfrentar la corrupción en México.

La postura de José Roldan, investigador del CIDE, fue dejar en claro que el modelo de agencia que se proponía solamente tendría facultades para imponer sanciones administrativas, no para fincar responsabilidades penales que corresponden al ministerio público. Por ello, él asumió que se requería ampliar la perspectiva hacia la articulación institucional.

David Arellano, también integrante del CIDE, señaló que ya existían casos de Comisiones similares a la propuesta presentada por el PRI en diferentes partes del mundo y no han logrado terminar con la corrupción. Él enfatizó que se requería crear un órgano especializado y una fiscalía en la materia.

Los expertos de diferentes *think tanks* rechazaron la propuesta gubernamental, que consistía en crear un Consejo Nacional para la Ética Pública con autoridades del Estado mexicano y la sociedad civil, debido a que la

consideraban una simulación del combate a la corrupción. Para ellos la creación de este Consejo implicaba llevar a una mesa de discusión a los mismos funcionarios y gobernadores que habían cometido actos de corrupción, así lo afirmaron algunos integrantes del CIDE que fueron entrevistados.

Ante este panorama, es pertinente proponer como hipótesis que la incorporación de *think tanks* fue un cálculo político del gobierno para obtener legitimidad sobre sus acciones, empujado por la coyuntura política que le llevó a aceptar un rol más activo de los *think tanks* en la definición del modelo de combate a la corrupción. Aun cuando se confirmara la hipótesis de que el gobierno aceptó la participación de *think tanks* en la construcción del SNA en respuesta a la crisis coyuntural para recuperar legitimidad, lo cierto es que validaron un proceso decisorio de colaboración social, y el resultado obtenido motivó una reforma integral que podría producir beneficios sociales en el largo plazo.

Adicionalmente se traduce que la forma en que se llevó a cabo el proceso abona a la construcción democrática y la participación social en la toma de decisiones públicas. Asimismo, se reconoce que el resultado favoreció tanto a los *think tanks*; que lograron incidir en la toma de decisiones en la construcción del SNA, como a la sociedad; que obtiene beneficios que se reflejan en la creación de una política anticorrupción que podría resultar eficaz en el largo plazo. Mientras que al gobierno le dio legitimidad sumar la participación de *think tanks* en el proceso de construcción institucional.

En suma, la manera en que se llevó a cabo la construcción del SNA puede considerarse un avance hacia la transformación directiva de la sociedad bajo la gobernanza porque se realizó una coordinación menos vertical entre *think tanks* y gobierno en la que se alcanzaron consensos y se privilegió la toma de decisiones informadas, esto da cuenta de cambios parciales en la forma de

adoptar decisiones públicas alineadas a principios de transparencia y gobierno abierto. Es decir, se inscriben en una visión de la realidad nacional bajo la cual se intenta superar las prácticas de reproducción del poder tradicional, jerárquico, centralizado y opaco que han predominado en el sistema político mexicano.

El nuevo andamiaje democrático da cabida a la deliberación, discusión, transparencia, participación social e incorporación de intereses heterogéneos que proponen diversos *think tanks* para transformar la realidad. El trabajo colaborativo de *think tanks* y gobierno arrojó un resultado innovador, pese a las tensiones que resultaban de la diversidad de intereses que defendían los participantes.³⁰⁶

4.3.1 Colaboración en la construcción del SNA

La participación de algunos *think tanks* al impulsar la reforma del Sistema Nacional de Transparencia fue el preámbulo para la construcción colaborativa entre expertos y legisladores que llevó a la creación del SNA. La convergencia de agendas de diversos *think tanks* que analizan desde distintos enfoques el problema de la corrupción, los llevó a un escenario de acompañamiento mutuo que usaron para unir fuerzas y establecer interacciones con la oficina de la Presidencia de la República.³⁰⁷

La colaboración entre *think tanks* fue crucial para lograr que las interacciones sirvieran para modificar las propuestas originales que había elaborado el gobierno. Pese a los diversos intereses de cada organización y

³⁰⁶ David Arellano, “¿Por qué tenemos malos...” *op. cit.*..., p. 127.

³⁰⁷ 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 16.

capacidad de incidencia diferenciada, los *think tanks* lograron ejercer presión política a los poderes Ejecutivo y Legislativo para incluir sus propuestas y cambiar la manera en que se debía combatir la corrupción.

Con base en los antecedentes expuestos se puede explicar la colaboración de los *think tanks* en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción a partir de tres aspectos:

1) el trabajo conjunto de un grupo de *think tanks* y organizaciones sociales mediante el desarrollo de una agenda transversal de combate a la corrupción en temas como la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos y la fiscalización;

2) la invitación que los Senadores hicieron a los *think tanks* para discutir en foros y mesas técnicas la manera en que el Estado mexicano asumiría el combate a la corrupción;

3) las coyunturas políticas que generó la alternancia, el “Pacto por México” y los escándalos de corrupción.

Derivado de estos aspectos se llevó a cabo un proceso de deliberación en Comisiones legislativas que dio a los *think tanks* la posibilidad de hacer críticas constructivas, incorporar ideas y modificar aspectos sustanciales de la propuesta gubernamental.

Previamente un grupo de *think tanks* había entregado al Senado un manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, en septiembre de 2015. Elaboraron documentos en conjunto y los presentaron a los Senadores para acercar sus propuestas a fin de hacer eficaz el combate a la corrupción. Esos documentos se tomaron como referencia más adelante en las discusiones de las mesas técnicas.

La metodología que se llevó a cabo en las mesas de diálogo siguió el proceso legislativo a partir de una iniciativa presentada por los Senadores a la

cual se adhirieron propuestas que los expertos de *think tanks* aportaban. En dicho proceso se discutieron aspectos de la iniciativa original que mostraban inconsistencias con el propósito del SNA y esto suscitó tensión entre los participantes.

En principio, las discusiones se llevaron a cabo de acuerdo con ejes temáticos generales. La percepción de los participantes fue que se avanzaba lentamente sobre la discusión de la Ley 3 de 3. Aunque el proceso legislativo es claro, en la práctica se lleva tiempo y desgaste la manera en que se conducen las discusiones, debido a que varios de los legisladores tenían dudas sobre la metodología que se seguiría al estar presentes expertos de *think tanks* y sobre todo los aspectos a discutir en el modelo de parlamento abierto.

De acuerdo con la versión estenográfica de las Comisiones del Senado, los Foros de Consulta sobre las leyes del SNA sirvieron para analizar todas las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios, incluyendo la iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3” que fue examinada frente a sus principales impulsores. Entre los promotores de la iniciativa ciudadana se encontraban: Eduardo Bohórquez; Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana, Enrique Cárdenas; Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y Juan Pardinás, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad.³⁰⁸

El análisis sobre la interacción entre expertos y legisladores derivado de la versión estenográfica sugiere que la participación de los senadores se alineaba con los posicionamientos de sus grupos parlamentarios. Es decir, sus participaciones hacían hincapié en dar a conocer aspectos de las propuestas

³⁰⁸ Véase en el sitio web: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion.pdf último acceso 9 de septiembre de 2019.

presentadas por sus respectivas bancadas. Mientras que las intervenciones de expertos de *think tanks* se homologaban en función de compartir información técnica sobre temas de fiscalización, responsabilidades administrativas, etc. Las posturas, tanto de legisladores como de expertos, indican una directriz afín al rol que desempeñan; unos promoviendo los intereses de sus partidos políticos y otros argumentando y ofreciendo insumos técnicos para la adopción de decisiones.

El proceso de deliberación en Comisiones confirma lo que declaró una de las participantes en el proceso: que a diferencia de la ley 3 de 3, que fue examinada por temas generales, la Ley de Fiscalización fue examinada artículo por artículo,³⁰⁹ a partir de las propuestas que algunos expertos de *think tanks* expusieron, así como sus inquietudes sobre las inconsistencias encontradas en la propuesta legislativa que presentaron los Senadores.

Finalmente, al concluir las discusiones en las mesas técnicas, las Secretarías Técnicas de las tres comisiones, elaboraron un documento de trabajo en privado que resultó en el anteproyecto de dictamen. Posteriormente se siguió con el proceso legislativo y se abrió una sesión de Comisiones Unidas para dictaminar el documento de trabajo.

Cabe mencionar que el proceso bajo el cual se elaboró el dictamen fue clave para entender el consenso alcanzado en este modelo de colaboración de construcción del SNA. Su importancia consiste en que se revisó de manera conjunta cada artículo con la participación de expertos de *think tanks* y legisladores, ese mismo dictamen se formalizó con la firma de los presidentes de las tres comisiones, junto con el representante de la sociedad civil que nombraron los *think tanks*: Eduardo Bohórquez.

³⁰⁹ Entrevista a Lourdes Morales, Coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas, Vía Skype, realizada el 13 de noviembre de 2017.

La metodología que siguieron para alcanzar acuerdos fue la de transparentar el proceso deliberativo. Decidieron trabajar sobre cuatro documentos en formato “Google Docs” para que cada cambio a la iniciativa fuera visible ante cualquier persona, incluido el control de cambios que servía para identificar el grupo parlamentario o el senador que realizaba tanto propuestas como modificaciones al texto.³¹⁰

La forma en que se llegó a consensuar acuerdos entre expertos y legisladores generó tensiones que fracturaron las interacciones, de acuerdo con algunos directivos de *think tanks* la falta de confianza permeó el ambiente sobre el proceso, llegando a sufrir ataques que estuvieron a punto de colapsar los acuerdos. Merino declaró que el PRI presentó un paquete de iniciativas que contradecían todos los acuerdos discutidos y consensuados previamente.³¹¹

Los obstáculos que enfrentaron los expertos para concluir este proceso dejan en claro la necesidad de transitar hacia la institucionalización de ejercicios de parlamento abierto ante la tentación de los partidos políticos que ocupan el poder de revertir los acuerdos como lo había intentado el PRI. Además, la incipiente situación de colaboración entre expertos de *think tanks* y senadores resultó poco clara para muchos de los participantes, puesto que nunca se había dictaminado en Comisiones con la participación de representantes de *think tanks*.

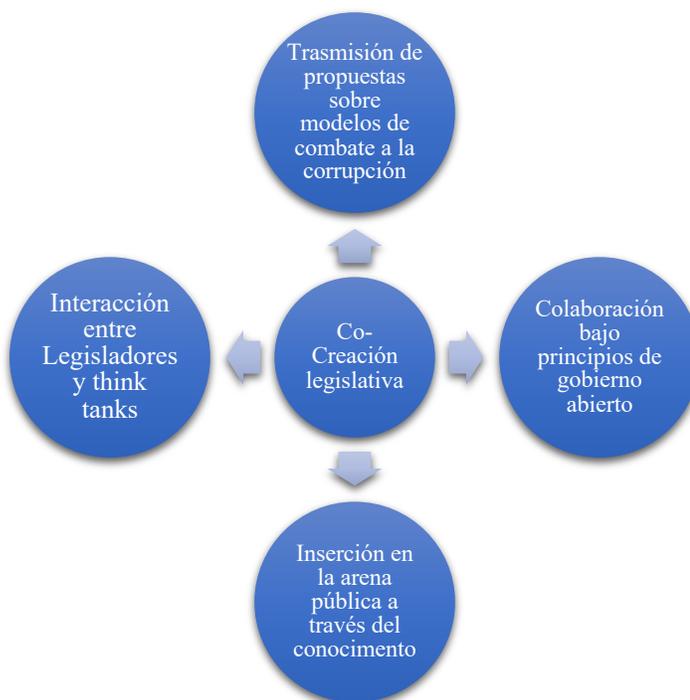
A continuación, se presenta la figura 2 que muestra las etapas del proceso de construcción del SNA. También refleja al centro el resultado de la asociación de *think tanks* y Senadores.

³¹⁰ El compromiso que adquirieron para dar transparencia al proceso de parlamento abierto fue que el documento estaría a la vista de todos los presentes y de la opinión pública.

³¹¹ Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit....* p. 79.

Figura 2

Etapas de colaboración de *think tanks* en la construcción del SNA



Fuente: Elaboración propia

4.3.2 Los actores clave

Los *think tanks* que colaboraron en el proceso compartían la visión general de que era necesario que el gobierno adoptara medidas más eficaces para hacer frente a la corrupción; aunque, diferían en la manera en que debía hacerse. Para Subirats, la asociación de actores que tienen un interés común por debatir un problema da forma a lo que él llama “espacios de interacción” en los cuales se identifica un núcleo de actores principales que persuaden al resto para que sus ideas e intereses sean validados. A diferencia del concepto de “redes de políticas”, en los espacios de interacción es clara la existencia de una relación

de lucha entre actores que buscan controlar los cambios de la acción pública y mantener una posición central durante la elaboración de políticas.³¹²

Esta perspectiva de análisis desde los “espacios de interacción” conduce a la observación de una competencia entre *think tanks* por insertar propuestas o para brindar la información a los actores públicos en la adopción de un sistema nacional anticorrupción, en lugar de una agencia central como proponía el presidente.

En consecuencia, se generó un espacio de ideas con visiones heterogéneas de resolución del problema, en el cual se identifican actores que adquirieron mayor protagonismo que otros y que se involucraron más en las discusiones con legisladores, ofertando al mismo tiempo mayores recursos. 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 del IFAI, la ASF y de la SFP, senadores e integrantes de *think tanks* como portavoces de diferentes organizaciones sociales, entre ellos académicos y expertos del CIDE, Fundar, México Evalúa, Transparencia Mexicana, Artículo 19, el IJJ-UNAM, CEEY e IMCO.

De acuerdo con Merino, las primeras interacciones con senadores se llevaron a cabo por iniciativa de algunos legisladores desde inicios de 2012, en dichas reuniones participaron académicos del CIDE, expertos de Transparencia Mexicana, México Evalúa, IMCO, Fundar, Artículo 19, México Infórmate, etc. junto con funcionarios del IFAI y representantes de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).

Los actores que tuvieron una interlocución con la Oficina de la Presidencia de la República para explicar la propuesta general de combate a la

³¹² Joan Subirats *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 56.

corrupción que elaboraron los *think tanks* fueron: María Elena Morera de Causa en Común, María Marván de Transparencia Mexicana, Enrique Cárdenas del CEEY, Juan Pardinas de IMCO, María Amparo Casar del CIDE y Edna Jaime de México Evalúa.

De igual forma otros actores clave en torno a la construcción del SNA que aportaron ideas y experiencias a lo largo del proceso fueron: Eduardo Bohórquez de Transparencia Mexicana, José Roldán Xopa y Sergio López Ayllón del CIDE, José Octavio López Presa de ITESO, Max Kaiser del IMCO, Marco Fernández de México Evalúa y Lourdes Morales de la RRC.³¹³ Los trabajos de coordinación que finalmente contribuyeron a la co-creación de leyes los encabezaron Eduardo Bohórquez, Lourdes Morales, Juan Pardinas, Enrique Cárdenas y Edna Jaime.

El resultado de las interacciones que sostuvieron los actores clave que se identifican arriba, fue esencial para alcanzar la colaboración entre *think tanks* y senadores que dio lugar a un hecho inédito de co-creación en el poder legislativo mexicano, como lo afirmó Merino.³¹⁴

³¹³ *Ibíd.*, p. 16.

La lista completa de los actores que participaron en los foros de discusión de las leyes secundarias del SNA que tuvieron lugar en el Senado se puede consultar en la versión estenográfica de las sesiones que se llevaron a cabo en la Comisión Anticorrupción del Senado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion.pdf, con acceso el 6 de junio de 2019.

³¹⁴ Mauricio Merino, *México: la batalla contra la corrupción... op. cit...* p. 10.

4.3.3 La co-creación legislativa

El proceso de construcción del SNA deja un precedente importante para la vida pública de nuestro país respecto a la toma de decisiones públicas, que pretendía aumentar la eficacia gubernamental frente al combate a la corrupción, porque fue un proceso parlamentario abierto en colaboración con *think tanks* en el que se discutieron las deficiencias que el marco normativo tenía hasta ese momento y se alcanzaron consensos a partir del análisis técnico que proponían académicos y organizaciones sociales, este proceso involucraba a todos los grupos parlamentarios.³¹⁵

La corresponsabilidad en la construcción del SNA otorgó a los *think tanks* derechos y obligaciones, entre ellos la posibilidad de exponer sus ideas ante Comisiones legislativas y dictaminar junto con los senadores los aspectos jurídicos que conformarían las leyes del SNA. Al mismo tiempo adquirieron la responsabilidad de designar a los ciudadanos que integrarían el Comité de Participación Ciudadana del SNA y esta labor demandaba seleccionar a los mejores candidatos, que además de reunir los requisitos formales, debían tener la pericia de saber lidiar con las dinámicas de las instituciones que integran el Comité Coordinador del SNA a fin de promover la colaboración entre ellas y alcanzar acuerdos que se traduzcan en avances contra la corrupción.

Respecto al poder que el Senado delegó en los *think tanks* se puede decir que éste fue concedido bajo mecanismos democráticos que ayudaron a construir las instituciones encargadas del combate a la corrupción al mismo tiempo que les daban legitimidad. Se reconoce que el poder de incidencia de los *think tanks* en la construcción del SNA es difícil de medir y comprobar; sin embargo, este estudio cualitativo pretende lejos de arrojar un indicador, brindar información

³¹⁵ Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit....* pp. 81 y 82.

sobre los cambios ocurridos en la forma de adoptar el SNA que sirvan al análisis y comprensión sobre los espacios de incidencia que obtuvieron los *think tanks* en dicho proceso bajo el control del Senado.

Los hallazgos de mi investigación muestran que tales resultados se alcanzaron mediante un proceso de deliberación por medio de mesas técnicas en el Senado y mesas privadas moderadas por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). En ellas se elaboraron las leyes que dan sustento al SNA y se generó la propuesta de la Ley de Responsabilidades Administrativas que se presentó como la iniciativa ciudadana conocida como la Ley tres de tres.³¹⁶

La forma en que se decidió adoptar el SNA implica un cambio importante para los procesos políticos en México, esto fue reconocido discursivamente por los propios Senadores que integraron las mesas de trabajo al reconocer el asunto como “relevante para la realización de labores conjuntas de ciudadanos y legisladores...”³¹⁷

El reconocimiento discursivo contrastaba con los hechos en las deliberaciones generando una tensión constante. Los *think tanks* consideraban que su rol en la toma de decisiones enfrentaba resistencias por parte de algunos políticos que buscaban obtener legitimidad prestada del prestigio de que habían ganado los expertos. Es claro que la construcción del SNA implicó momentos de tensión y desafíos metodológicos sobre el rol que debían desempeñar los *think tanks* en un modelo de parlamento abierto, en el que se experimentaba un cambio coyuntural. Sin embargo, se reconoce que se alcanzó un resultado

³¹⁶ Entrevista a Lourdes Morales, Coordinadora de la Red por la Rendición de Cuentas, Vía Skype, realizada el 13 de noviembre de 2017.

³¹⁷ 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.

inesperado que llevó a la colaboración durante todo el proceso y que derivó en consensos sobre todas las leyes que conforman el SNA porque el acuerdo de parlamento abierto era que los senadores escucharan las propuestas para dictaminar la ley de responsabilidades administrativas.³¹⁸

Finalmente, la evidencia muestra que la co-creación legislativa se basó en la colaboración de *think tanks* que tenían la finalidad de transferir recursos cognoscitivos, propuestas y datos sobre la manera en que entendían que debía enfrentarse la corrupción y que los senadores no tenían clara, como lo explicó en entrevista uno de los participantes en el proceso.³¹⁹

El poder de los *think tanks* se basa en su capacidad de persuasión para imponer ideas durante las mesas de discusión, para convencer a los senadores de optar por un modelo y no por otro hasta alcanzar la co-creación legislativa. Significa que las consultas que realizaron artículo por artículo de las leyes secundarias del SNA condujeron a un modelo de asociación inédito, aún sin derecho a voto en el Salón de Plenos, los expertos fueron partícipes en la creación de las leyes de fiscalización, responsabilidades administrativas, justicia administrativa, que se elaboraron en Comisiones legislativas.

La participación de los *think tanks* tenía un carácter político y técnico; que les dio la posibilidad de incidir en las decisiones adoptadas debido al conocimiento especializado que tienen, su función consistía en transferir ese conocimiento y la información que conocían sobre los temas para crear el sistema de combate a la corrupción, no tenían derecho a votar puesto que nadie los eligió representantes. Sin embargo, generaron consensos con senadores y

³¹⁸ Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit....* p. 75.

³¹⁹ Entrevista a directivo de un think tank que solicitó anonimato, realizada el 9 de noviembre de 2017, CDMX.

sus aportes fueron útiles para legislar, además contribuyeron a generar una construcción democrática e institucional.

4.4 Convergencias y divergencias entre *think tanks* sobre modelos de combate a la corrupción

Es un hecho que los intereses y capacidad de incidencia de cada *think tank* frente a la agenda de combate a la corrupción parte de principios heterogéneos. Cada organización asume una postura ideológica y propia sobre el combate a la corrupción. Al insertarse en el tema podrían estar persiguiendo dos objetivos; primero competir por imponer sus propias ideas y segundo garantizar su subsistencia a través de mostrar la importancia de su rol ante sus donantes.³²⁰

De acuerdo con información recabada en una conversación informal que sostuve con Merino, él argumentaba que los *think tanks* proponían dos principales formas para solucionar el problema de la corrupción y los agrupaba en los siguientes modelos:

1) la idea que propone generar un cambio de sistema; que se enfoca en prevenir que se susciten nuevos actos de corrupción y el fortalecimiento de las instituciones existentes con facultades amplias para sancionar además de una Fiscalía con autonomía a fin de atacar la corrupción desde sus causas, y

2) la propuesta de dar peso al castigo, como mecanismo regulador del fenómeno que ponga freno a la corrupción a través de someter a castigos ejemplares a los grandes corruptos, esta propuesta se centra en la idea de las

³²⁰ David Arellano, “¿Por qué tenemos malos gobiernos en México?” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Universidad de Guanajuato. Vol. III, núm. 1, enero-junio México, 2014, p. 17.

consecuencias de la corrupción y se vincula con otro fenómeno que es la impunidad.

En principio ambas ideas convergen en lo estipulado en la Ley General del SNA, al estar contemplada constitucionalmente tanto la prevención como la sanción para combatir la corrupción variando el énfasis en la especialización que ha de cobrar el modelo mexicano.

Ambos modelos de especialización de agencias anticorrupción; sean preventivas o de sanción, han sido implementados por gobiernos con diferentes regímenes políticos alrededor del mundo. El éxito de los modelos parece depender en mayor medida de la voluntad política de los gobiernos para combatir la corrupción y no solo de hacer una buena ley.³²¹ También se debe contemplar que se requiere incorporar a la ciudadanía para generar corresponsabilidad social, como en el caso de la agencia de Hong Kong.

Por brindar algunos ejemplos, España optó por un sistema de castigo que privilegia la aplicación de la ley, Francia adoptó un modelo de prevención, mientras que en Hong Kong se decidió implementar una agencia de investigación y prevención que tiene facultades de imponer sanciones administrativas y penales en coordinación con los órganos de procuración e impartición de justicia.³²²

La propuesta de un cambio de sistema fue impulsada por Mauricio Merino, junto con otros académicos del CIDE, pensando en dar solución al problema de la corrupción con efectividad a largo plazo. Su propuesta implica un cambio en las instituciones públicas, orientado a la prevención de la corrupción administrativa y política a través de la coordinación institucional y

³²¹ Unidad de análisis de instrumentos internacionales, *Las agencias anticorrupción en el Derecho comparado*, Documentos de información y análisis, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, México, 2012 pp. 48 y 49.

³²² *Ibíd*, p. 5.

el fortalecimiento de capacidades de auditoria, sin descuidar la aplicación de la ley al estilo del modelo de agencias multipropósito: prevención con facultades judiciales.

El valor de dicha propuesta se enfoca en el fortalecimiento de los mecanismos de control administrativo que podrían frenar la corrupción en las organizaciones públicas como lo hacen otras agencias de prevención en el mundo, que vinculan las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos para vigilar y evitar manejos que conduzcan a algún tipo de corrupción; además de mayores controles en compras y licitaciones públicas.³²³

La propuesta basada en el castigo fue cobijada principalmente por IMCO y Transparencia Mexicana. Ambas instituciones mostraron en diferentes foros realizados junto con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) su opinión sobre la debilidad del Estado de derecho y los perjuicios de la impunidad para la sociedad.

Básicamente su idea se orienta en hacer uso de la potestad sancionadora del Estado para contener la corrupción mediante castigos ejemplares que inhiban la reproducción de ésta mediante un mensaje político y normativo que parece enfocarse en la impunidad. El valor de esta última propuesta consiste en sancionar los actos de corrupción como parte de la efectividad que la impartición de justicia debe contemplar para fortalecer el Estado de derecho en México.

Sin embargo, es posible que bajo este modelo se persiga un control de causa-efecto que complejiza y dificulta su implementación cuando el combate a la corrupción se focaliza en el castigo, considerando que esta se reproduce en

³²³ Specialised anti-corruption institutions: Review of models, OCDE, 2008, EE.UU., p. 22.

un entorno sistémico, como lo es en el caso mexicano debido a que las instituciones y los ciudadanos lo asimilan y reproducen como una conducta aceptada, o al menos tolerada.

Aunque el modelo de agencia anticorrupción enfocada en las sanciones ha resultado efectivo en algunos países, en el contexto nacional permeado por la debilidad del Estado de derecho y la impunidad en la impartición de justicia, convierten a esta solución en letra muerta antes de alcanzar a implementarse, ya que primero tendrían que fortalecerse las instituciones de impartición de justicia a fin de garantizar su imparcialidad y eficacia para que la justicia no sea utilizada por el poder político como un medio de castigo a oponentes y de protección a quienes son cercanos al poder.

Por ello la persecución y captura de grandes corruptos que mediáticamente podría generar la percepción de menor corrupción o mayor control del Estado en la materia resulta insuficiente para construir cambios duraderos. Otra debilidad de esta propuesta es que podría utilizarse la justicia con fines políticos y con ello se crea un instrumento político que abre las puertas a la discrecionalidad en lugar de dar cabida a la justicia.³²⁴

En ambos casos las propuestas podrían incorporar una modificación institucional sobre educación ética para generar un cambio que a la larga repercuta en una transformación que rompa la cadena de corrupción sistemática en el bajo y alto nivel, acompañada de eficacia administrativa mediante y controles políticos, jurídicos y sociales que se focalicen en la prevención a fin de alertar sobre conductas que favorezcan la corrupción sin omitir el debido castigo para reprender a los corruptos y disuadir a otros de hacerlo.

³²⁴ Marisa Ramos y Francisco Álvarez, “El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción”, documentos de trabajo no. 11 2ª época, *Fundación Carolina*, Madrid, 2019, p. 21.

Las diferencias de las propuestas que sugirieron los *think tanks* sobre el modelo de combate a la corrupción no se basaron en el tipo de agencia que se debía adoptar en México. Para ellos era claro que una agencia centralizada en el poder Ejecutivo era una simulación del combate a la corrupción, pero tenían diferentes opiniones sobre la forma de combatirla.

Es decir, sus diferencias se encontraban en la conveniencia de privilegiar la sanción o la prevención, en un país que se encuentra inmerso en un círculo de corrupción sistemática, con un sistema político que reproduce dádivas, beneficios y privilegios para una élite política y económica.

En el cuadro 9 se muestran las principales contribuciones que promovieron los *think tanks* para la construcción del SNA que se configuró como un complejo diseño de combate a la corrupción que pone al frente el control ciudadano para ejercer presión social al poder político, considerado como uno de los principales aportes que resultaron de la deliberación entre legisladores y expertos.

Uno de los logros de la participación de los *think tanks* en el proceso de construcción del SNA es que las declaraciones que se publicarán en la PDN son resultado del impulso social que se dio a través de la “ley 3 de 3” para hacer de conocimiento público las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos.³²⁵ Entre las principales propuestas se encuentra la incorporación de un control social, encargado al Comité de Participación Ciudadana con lineamientos específicos para su integración y la creación de un órgano técnico que haga posible la ejecución de las labores que competen a las instituciones que conforman el Comité Coordinador y que a su vez están facultadas para prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

³²⁵ Los formatos de las declaraciones patrimonial y de intereses se aprobaron por el CC en diciembre de 2019 para entrar en vigor a partir de enero de 2020.

Cuadro 9

Aportes de los *think tanks* para la construcción del SNA

La creación de un Comité de Participación Ciudadana para acompañar el funcionamiento del SNA.

Que un representante del Comité de Participación Ciudadana del SNA encabezara la máxima instancia coordinadora del Sistema en su conjunto: el Comité Coordinador.

Que se definieran clara y específicamente los perfiles de quienes integran el Comité de Participación Ciudadana.

Necesidad de que el SNA produzca de manera sistemática inteligencia institucional para definir la política anticorrupción del país.

Creación de un Secretariado Técnico que proponga y evalúe las políticas anticorrupción.

La creación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información entre todas las instituciones del SNA.

Asignación de recursos técnicos, presupuestarios y de gestión para la Secretaría Técnica que permitan un funcionamiento autónomo.

Fuente: elaboración propia con base en información de la versión estenográfica de los foros de consulta realizados en el Senado.

4.5 Estudio de casos

A fin de analizar la contribución de la participación de los *think tanks* en la construcción del SNA se examinan los casos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad con el objetivo de explicar su colaboración y aportes al combate a la corrupción. Asimismo, se destaca el liderazgo que desempeñaron directivos e integrantes de dichas organizaciones para llevar a cabo las interacciones con actores gubernamentales.

La selección de estudio de casos se basó en los siguientes criterios:

1. Los *think tanks* mexicanos que colaboraron en la construcción del SNA
2. Enlistados como los *think tanks* mexicanos con mayor éxito probado de acuerdo con el índice TTSCP de la Universidad de Pensilvania
3. Interés de incidir en la agenda anticorrupción
4. Intención de elaborar y difundir sus propuestas para el diseño de una política nacional anticorrupción

La recolección de datos se llevó a cabo a partir de la información que los mismos *think tanks* publican en sus portales de internet y de entrevistas documentadas en el libro titulado la “Sociedad civil vs la corrupción”; además de entrevistas personales que realice a actores clave que son integrantes de esos *think tanks*. La información que interesa explicar en los siguientes casos de estudio es para entender qué es la organización, su función, agendas de investigación, ideología y su colaboración específica en la construcción del SNA a fin de hacer un balance sobre su colaboración en dicho proceso.

4.5.1 CIDE

El CIDE es un centro de investigación y educación superior que se dedica a analizar problemas públicos nacionales e internacionales. El rigor académico que emplean sus investigadores le ha otorgado prestigio y reconocimiento público en la elaboración de estudios de temas sociales. Desde su creación, en 1974, se estableció como un centro de investigación financiado con recursos públicos, especializado en economía política.

Su principal función es producir y difundir conocimiento sobre ciencias sociales con una perspectiva global, tomando en consideración los principales desafíos que enfrenta México. Su objetivo es generar conocimiento de vanguardia para auxiliar la toma de decisiones públicas.

Su agenda de investigación se ha diversificado en seis divisiones: Administración pública, Estudios jurídicos, Estudios internacionales, Economía, Estudios políticos e Historia.

El centro no se identifica con una postura ideológica particular, en su lugar los investigadores que pertenecen al CIDE gozan de libertad para expresar ideas y pensamientos a título propio. Es decir, los investigadores participan en procesos políticos que auxilian la toma de decisiones públicas con autonomía, sin representar una postura fija de la institución, gracias a la diversidad de ideologías de sus integrantes y a la libertad de expresión, que es base de sus valores institucionales.³²⁶

La evidencia que ofrecen Salas-Porras y Padilla muestra que el CIDE es uno de los *think tanks* en el país que cuenta con mayor conectividad con la arena política. También ha permanecido durante los últimos años entre los primeros lugares del índice global de *think tanks* con éxito probado; aunque, es importante mencionar que en el espacio nacional no es percibido como un *think tank*, debido a que se identifica así mismo como un centro de enseñanza.³²⁷

El rol del CIDE en la construcción del SNA fue importante debido a que su perfil se ubica en la parte del modelo de *think tanks* académicos que inciden en las decisiones públicas mediante la producción de conocimiento

³²⁶ La misión del CIDE es generar conocimiento plural que sirva para la toma de decisiones públicas.

³²⁷ Alejandra Salas-Porras, “Los centros de pensamiento”...*op.cit.*... p. 35.

sistematizado que se transfiere a los actores gubernamentales en un lenguaje claro, sencillo y en el momento apropiado para adoptar decisiones informadas.

La importancia específica de este *think tank* en la construcción del SNA se encuentra en las investigaciones sobre asuntos de transparencia y rendición de cuentas que realizan algunos profesores del CIDE. Estos temas sirvieron como plataforma para impulsar la creación de una red académica que pretendía fomentar un diálogo dinámico con autoridades sobre la construcción del SNA.

Destacados académicos del CIDE reconocidos por autoridades gubernamentales por sus aportes en temas transversales al combate a la corrupción mostraron un liderazgo clave en la construcción del SNA, entre ellos: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón, Guillermo Cejudo, José Roldan Xopa, Alejandra Ríos y David Arellano.

Para ellos era importante explicar en el momento que se presentó la iniciativa en el Congreso que era necesario rediseñar un modelo institucional de combate a la corrupción, debido a que, desde los años 80, las respuestas de los gobiernos a la corrupción se limitaban a afrontar un aspecto del problema de forma aislada, sin ocuparse del asunto como un problema de Estado o un problema sistémico.

Las respuestas que durante años había emitido el gobierno fueron consideradas por expertos del CIDE como un escenario de fragmentación institucional, que rompía con la idea de un combate efectivo contra la corrupción. Es decir, se referían a que los órganos de combate a la corrupción y de rendición de cuentas del Estado mexicano funcionaban de manera desarticulada o a medias, sin coordinación institucional y bajo sus propias metas

organizacionales, persiguiendo objetivos de manera individual, en lugar de direccionarlos como una política de Estado.³²⁸

Por ello desde el 2013, el CIDE creó el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) bajo el liderazgo de Mauricio Merino y Lourdes Morales, con el propósito de analizar información y herramientas que se utilizan en México sobre temas de transparencia, rendición de cuentas y corrupción. El fin del programa consiste en mejorar la implementación de dichas herramientas en las entidades federativas y coadyuvar en la resolución de temas clave de la agenda pública.

El PIRC es una red de académicos que tienen interés en generar debates públicos con base en investigaciones para mejorar la eficacia de las administraciones públicas a partir de la transmisión de conocimiento hacia los gobiernos. Esta red surgió en respuesta al reclamo social para mejorar los resultados de los gobiernos, bajo la idea de expertos de sumar los esfuerzos académicos individuales a fin de transformar a las instituciones gubernamentales y las administraciones públicas a través de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El liderazgo que ejerció Mauricio Merino al conjuntar los esfuerzos sociales y académicos que se realizaban en el CIDE con los de otras organizaciones forma parte del esfuerzo técnico que ofrecen los *think tanks* y que en la perspectiva de gobernanza es considerada como una relación funcional vinculada a la legitimidad que es importante para dar validez a la participación de actores sociales en procesos decisorios, en este caso para transferir al gobierno legitimidad sobre la propuesta que se discutía para combatir la

³²⁸ Alejandra Lajous La sociedad civil vs. la corrupción, Penguin Random House, México, 2019, p. 32.

corrupción. Esta legitimidad prestada de actores como el CIDE se respalda en el trabajo y discusiones que han generado respecto a la agenda anticorrupción a nivel nacional y con ello el CIDE y otras organizaciones se posicionaban como actores útiles y participantes validados para colaborar durante la construcción del SNA.

Las investigaciones que producen distintos académicos de esta institución para incidir en la creación de un diseño eficaz de rendición de cuentas llevaron a Merino a impulsar la creación de una red plural y multidisciplinaria conformada por académicos, periodistas, activistas y funcionarios, albergada en el CIDE y conocida como la Red por la Rendición de Cuentas (RCC).

A esta red se sumaron expertos de diferentes *think tanks* e instituciones públicas como el IFAI-INAI, ASF, SFP, IFE-INE, etc. para incidir en las decisiones públicas con mayor capacidad de exigencia colectiva, en busca de cambios de fondo para hacer eficaz el combate a la corrupción. La red aglutina más de 170 organizaciones.

La RCC contiene en su sitio web un repositorio importante en torno a la rendición de cuentas que produce recursos valiosos para la incidencia y transferencia del conocimiento hacia la arena política. A partir del trabajo colaborativo de la red surgió la idea de crear un sistema para combatir la corrupción que se publicó a través del Instituto Woodrow Wilson durante la coyuntura electoral de 2012, fecha en que iniciaron las primeras reflexiones para crear el SNA.

De acuerdo con entrevistas y charlas entabladas con algunos expertos del CIDE, la perspectiva de Mauricio Merino, Lourdes Morales, José Roldán y otros académicos, es que el combate a la corrupción demanda un cambio de sistema: que supere la captura de lo que se conoce popularmente como peces

gordos para centrarse en un cambio de reglas, que a su juicio eventualmente reduciría la corrupción mediante controles basados en la prevención.

Los principales aportes que ofrecieron académicos del CIDE a la construcción del SNA se basaron en el diagnóstico de que la corrupción es un problema institucional, que se desarrolla en redes y que su control requiere poner en comunicación a los diferentes órganos del Estado que la combaten. Para ellos, existía un riesgo en continuar con la forma de combate a la corrupción que se venía implementando y en que la información que obtienen las instituciones encargadas de combatirla se maneje por separado, debido a que resta eficiencia a los resultados que arrojan.

Los argumentos que expusieron tenían el propósito de abonar a la construcción de respuestas basadas en información relevante y analizada. Por ejemplo, el objetivo de José Roldan de participar en las mesas técnicas en el Senado, fue presentar propuestas jurídicas para revertir el escenario de fragmentación que veía en las instituciones de combate a la corrupción, a partir de los diagnósticos y análisis que realizó la RRC, como lo señaló en una entrevista personal.³²⁹

Para él se cumplió con el objetivo inicial de la RRC sobre su participación en el proceso y se superó la expectativa que tenían de presentar información a los legisladores, a fin de que adoptaran la decisión de aprobar la iniciativa presentada por los diputados que coincidía con la idea original que promovían los *think tanks*. También consideró que el principal logro que obtuvieron fue incidir en la creación de la “ley 3 de 3” que impulsaron como iniciativa ciudadana con el respaldo de 600 mil firmas, de las 120 mil requeridas por la ley para dar inicio al proceso legislativo.

³²⁹ Entrevista realizada a José Roldan, CIDE, Cdmx, 30 de octubre de 2019.

La estrategia que llevaron a cabo los académicos mencionados fue decisiva para generar incidencia en las mesas de trabajo que compartieron con los senadores, debido a que actuaron en el momento oportuno: justo cuando iniciaba la discusión legislativa. Esto capitaliza la credibilidad del CIDE como centro especializado en producción de conocimiento que es útil y pertinente para auxiliar la toma de decisiones gubernamentales.

La incidencia que obtuvieron los *think tanks* mediante la “ley 3 de 3” se explica a partir de las coyunturas políticas; que fueron claves para la aceptación de las propuestas trabajadas por la RRC. Es decir, las dimensiones observadas en el cuadro 2 sobre la legitimidad y los mecanismos de control del poder que se basan en la vigilancia social, se pueden relacionar con los escándalos de corrupción.

Sin embargo, el proceso de interacciones se llevó a cabo bajo reglas informales, esto causaba confusión, en especial porque se desarrollaban en un contexto de tensión y hartazgo social. Por ello, los senadores asumieron el compromiso social de convocar al diálogo a un grupo plural de *think tanks* para dar una respuesta aceptable a la sociedad sobre las demandas que habían legitimado mediante firmas, y que requerían la creación de nuevas leyes en un momento de clamor, vigilancia y exigencia social.

El acercamiento que tuvo Mauricio Merino con algunos legisladores fue clave para presentar la propuesta, tanto a la presidencia como a los dirigentes nacionales del PAN y el PRD, sobre las ideas que venían trabajando en la RRC. En dichas reuniones, Mauricio Merino y Eduardo Bohórquez lograron convencer a los líderes de esos partidos políticos de la pertinencia de crear un sistema que permitiera combatir las causas que originan la corrupción, en lugar

de una comisión de pesquisa de grandes corruptos centralizada por el Ejecutivo.³³⁰

Ambos liderazgos dieron protagonismo al CIDE y Transparencia Mexicana en la discusión de uno de los temas centrales de la agenda nacional, que en ese momento estaba en boga en el espectro nacional, entre múltiples sectores: empresarios, académicos, periodistas, ciudadanos y gobierno.

La postura gubernamental, tanto de la oficina de la presidencia como de las dirigencias de partidos y de los grupos parlamentarios fue dejar en claro que la invitación hecha a los *think tanks* tenía la finalidad de escuchar las propuestas, mas no de negociar con ellos, como lo ha afirmado en diferentes entrevistas y documentos el propio Merino. A pesar de las resistencias políticas es importante decir que al gobierno le convenía o interesaba escuchar las ideas que habían trabajado los *think tanks*.

El CIDE fue un actor estratégico para la creación del SNA debido a que promovió la movilización y colaboración de diversas organizaciones, el diálogo e interacciones con legisladores y actores políticos de alto nivel. Mauricio Merino fue uno de los promotores que influyeron constantemente en el proceso ya que fue el creador de la RRC; cuyos esfuerzos resultaron útiles para adoptar la idea de crear un sistema de coordinación institucional encabezado por un ciudadano.

A continuación, presento un cuadro que facilita la lectura de información específica sobre el CIDE. En ella se encuentran datos sobre el nivel académico de sus integrantes y número de investigadores que lo componen.

³³⁰ Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit.* p. 52.

Cuadro 10
Radiografía del CIDE



Año fundación	Tipo
1974	Académico

Agenda	Tamaño (Staff investigación)
Diversificada: Administración pública, Estudios jurídicos, Estudios internacionales, Economía, Estudios políticos, Historia	117 profesores-investigadores (95% con doctorado)

Financiamiento	Director
Público * Reciben financiamiento privado para implementar proyectos	Dr. Sergio López Ayllon desde 2013

Fuente: Elaboración propia.

4.5.2 Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana es un *think tank* especializado en el combate a la corrupción que analiza las políticas públicas y actitudes privadas en torno a la cultura de la legalidad en México, se inserta en el modelo de *think tanks* conocido como *advocacy tanks*.

Su historia comenzó a principios de 1999, cuando Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, invitó a Federico Reyes Heróles a crear el capítulo mexicano de su organización. El fin del organismo en México sería transparentar el costo de la corrupción en el país, comenzando por el presupuesto público, a fin de contribuir al fortalecimiento de capacidades públicas y privadas para atender las causas que incentivan el problema.

A partir de entonces Transparencia Mexicana se ha posicionado como un actor que da certidumbre y legitimidad a las decisiones públicas, en particular en los procesos de licitaciones; asimismo, son reconocidos promotores de la figura de testigo social. En 2001 crearon el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, que es un instrumento que sirve para analizar y medir las percepciones del nivel de corrupción que afecta en los hogares de los mexicanos mediante una base estadística de servicios públicos y trámites administrados por particulares en los tres niveles de gobierno.

Su fuente de financiamiento es mixta, los principales recursos privados que reciben son de organizaciones como: Luminare Omidyar, Fundación Hewlett, Transparencia Internacional, entre otras. También reciben recursos públicos del Gobierno del Estado de México, Comisión Federal de Electricidad, INEGI, entre otros.

De acuerdo con su código de ética las donaciones que reciben no implican una relación contractual o condiciones de ningún tipo con sus donantes, con ello

sustentan autonomía de gestión para llevar a cabo sus investigaciones; atendiendo únicamente las directrices señaladas por su órgano de gobierno.

El objetivo de la organización se centra en impulsar una agenda transversal de combate a la corrupción, por ello se insertó en la discusión y se desarrolló como actor estratégico en la construcción del SNA bajo el liderazgo de su director ejecutivo, Eduardo Bohórquez. Su colaboración en la creación de la “Ley 3 de 3” fue clave al promover la propuesta mediante la figura de iniciativa ciudadana. El liderazgo de ciertos actores fue clave para generar incidencia, como se evidencia en estos casos de estudio, por lo tanto no sólo el conocimiento que tenían era pieza central de incidencia sino que existían otros factores que explican la formación de redes de políticas, quizá la cultura política sea una de las categorías que ayuden a entender la conexión con autoridades ya que en México son importantes las redes, los liderazgos y la forma en que estos se articulan para construir relaciones laborales y personales sólidas.

La importancia que adquirió el liderazgo de Eduardo Bohórquez se debió a la decisión que tomaron, en coordinación con Juan Pardinás, de impulsar la propuesta como iniciativa ciudadana para formalizar el diálogo con legisladores. De ese modo aseguraron que la información acordada se haría pública y transparente, en lugar de continuar las negociaciones privadas con los partidos políticos, como se había manejado inicialmente por la RRC en la lógica de continuar con la manera tradicional de generar acuerdos en México. Este cambio es un aspecto clave para entender las características que marcaron el panorama de la nueva dinámica que se adoptó en el proceso de construcción del SNA.

El efecto mediático que provocaron mediante la recopilación de firmas ante la ciudadanía fue estratégico, sirvió para cambiar el rumbo de las

interacciones y conducir las hasta el nivel de co-creación legislativa, incluso el alcance fue más allá de la “ley 3 de 3”. Lograron generar incidencia, proponer ideas y modificaciones en el resto de las leyes secundarias que conforman el SNA.

La decisión que tomaron Transparencia Mexicana e IMCO suscitó diferencias con otras organizaciones y sus líderes respecto a la manera en que se debían insertar las propuestas, esto generó tensiones entre el colectivo de *think tanks* que participaron en el proceso de construcción del SNA. Principalmente se distinguía del modelo de interacciones que actores del CIDE habían sostenido, como lo confirmó en entrevista la coordinadora de la RCC.³³¹

Por fortuna, los desacuerdos internos no fueron un obstáculo para fijar postura ante los legisladores, es posible que existiera una idea conveniente para los *think tanks*, de que una red de expertos actuaba bajo intereses colectivos para generar mejores condiciones sociales a fin de que el gobierno emprendiera acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción y con ello se alcanzara a articular una política del Estado mexicano en el combate a la corrupción.

La intención de Bohórquez era cambiar a un modelo de interacciones “orgánico”, como lo llamó en una entrevista, que consistía en dispersar las interacciones y los actores principales para difundir y promover la idea de una manera más sencilla a fin de ganar mayor legitimidad ante la sociedad, de la mano de actores privados como la COPARMEX.³³²

Esta forma de transmitir información trataba de modificar la estructura de las interacciones, que anteriormente se valían de la incidencia que Merino podría alcanzar por medio de su persuasión, liderazgo y de una red de relaciones

³³¹ Entrevista personal a Lourdes Morales...

³³² Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit.* p. 18.

políticas para afianzar acuerdos con algunos senadores. Finalmente se logró transformar las interacciones informales que inicialmente habían conducido a acuerdos a un esquema de influencia formal, sujeto a una mayor transparencia, publicidad y rendición de cuentas que fue benéfica para todos al dar certidumbre al un proceso de parlamento abierto.

El esfuerzo y riesgo que asumieron Transparencia e IMCO dio resultados debido a que lograron cambiar la dinámica, al menos para llevar a cabo la construcción del SNA. Su valía consiste en que maximizaron el valor político de la iniciativa ciudadana y lo utilizaron para obtener un lugar de discusión frente a los senadores; basados en la legitimidad social, el respaldo que la sociedad les dio es algo que la clase política no podría ignorar. En consecuencia, los *think tanks* obtuvieron mayor capacidad de incidencia para insertar sus propuestas.

El principal aporte que realizó Transparencia Mexicana fue intentar superar las interacciones informales que pretenden incidir en las decisiones públicas centradas en el liderazgo de algunos actores sociales. En cambio, proponían transformar el proceso de adopción de decisiones basado en la institucionalización de las interacciones que se desarrollan entre múltiples actores.

Con esta acción incentivaron la colaboración horizontal entre gobierno y *think tanks* para encontrar soluciones basadas en informes e investigaciones rigurosas que promuevan el diseño e implementación de acciones gubernamentales eficaces frente a la corrupción. Incluso su alcance fue mayor, debido a que marcaron un precedente sobre la dinámica entre *think tanks* y gobierno para producir bienestar colectivo mediante acciones de gobierno, que podrían retomarse en futuras deliberaciones sobre el mismo problema y extenderse como modelo a seguir en otros temas de la agenda pública.

Asimismo, el cambio de modelo en las interacciones fue una manera de ampliar el espectro de poder que desempeñan los *think tanks*, incluso marcaron una diferencia respecto las acciones que otros *think tanks* efectuaban para lograr los mismos fines. Esto permitió que posicionaran ideas, perspectivas e intereses propios, que asumieran un rol protagónico que dio certidumbre al trabajo que realizaban dentro del proceso de construcción del SNA y al mismo tiempo les generó una forma de poder tanto de incidencia como de vigilancia social que estaba respaldado por las firmas de ciudadanos que deseaban frenar la corrupción.

Dicho cambio favoreció la colaboración de *think tanks* en la creación de las leyes secundarias del SNA, también que se llevara a cabo bajo principios de parlamento abierto y que esas sesiones se transmitieran en el canal del Congreso. Estas herramientas dieron mayor certidumbre y capacidad de control a los *think tanks* sobre los acuerdos generados, a diferencia de las sesiones celebradas informalmente o fuera del recinto legislativo, que carecían de mecanismos de control público para que se respetara el compromiso de efectuar las decisiones adoptadas de manera conjunta.

Sin duda Transparencia Mexicana adquirió protagonismo en el proceso de deliberación luego del éxito mediático que arrojó la recolección de firmas para promover la “iniciativa 3 de 3”, ya que Eduardo Bohórquez se convirtió en enlace y vocero de los *think tanks* frente al Senado.

Una reflexión importante es que parte importante del rol que desempeñó Transparencia Mexicana en la construcción del SNA fue asumir el reto de arriesgarse a cambiar el modelo de interacciones hacia un enfoque orgánico, como lo llamó Bohórquez. Esto significaba encaminar los esfuerzos hacia la institucionalización de las interacciones y dar certidumbre a los acuerdos, es decir, tener reglas claras sobre el procedimiento de participación y asegurar los

consensos, sin depender de voluntades políticas o de coyunturas para alcanzar incidencia. Con base en lo anterior se reconoce que el papel y liderazgo de Transparencia Mexicana fue importante para afianzar el puente de comunicación y diálogo que llevó a la deliberación pública sobre la construcción del marco normativo del SNA.

A continuación, presento una tabla que facilita la lectura de información específica sobre Transparencia Mexicana. Llama la atención que se realizó una solicitud de información a la organización para conocer el tamaño del staff de investigación y el grado académico de sus investigadores a través de su portal web y no hubo ninguna respuesta.

Cuadro 11
Radiografía de Transparencia Mexicana

Transparencia Mexicana

Año fundación	Tipo
1999	<i>Advocacy tank</i>

Agenda	Tamaño (Staff)
Especializada: Transparencia y combate a la corrupción	Información no disponible

Financiamiento	Director
Mixto	Mtro. Eduardo Bohórquez desde 1999

Fuente: Elaboración propia.

4.5.3 IMCO

El IMCO es un *think tank* del tipo de defensoría (*advocacy*), que surgió como un instituto público-privado durante el gobierno de Vicente Fox, por iniciativa de Roberto Newel.³³³ En 2004 se transformó en una organización social sin fines de lucro con orientación económica liberal.

Inicialmente estaba especializado en la investigación y desarrollo de temas económicos y se definía por sí mismo como un *think tank* centrado en ese rubro, así fue hasta que concluyó la gestión de Juan Pardinas al frente de dicho instituto, a finales de 2018. En aquel momento, argumentaban en su sitio web que la naturaleza del instituto los llevó a participar en la agenda transversal de combate a la corrupción debido a que ese problema afecta la competitividad de los mercados y la inversión extranjera en México.

Recientemente, se ha redefinido como un centro de investigación en política pública y acción ciudadana que orienta propuestas de política pública ante los desafíos más importantes que enfrenta México para enriquecer las decisiones que adopta el gobierno, con evidencia y datos técnicos como lo reflejan en su misión y visión institucional.

Los temas que ocupan su agenda de investigación actual se han diversificado en asuntos que afectan la competitividad del país; anticorrupción, energía y medio ambiente, gobierno y finanzas, ciudades amigables, además de justicia y seguridad. En su perfil institucional afirman que todos estos aspectos

³³³ Roberto Newel fue consultor en una agencia global que se llama McKinsey; su experiencia en la consultoría de administración estratégica trazó la ruta de trabajo que Juan Pardinas siguió en el IMCO para realizar investigaciones por proyectos sobre distintos temas, con base en perspectivas ampliadas, como lo refiere el mismo Pardinas en una entrevista que le hizo Alejandra Lajous y que publicó en el libro “La sociedad civil vs. la corrupción”; trabajo que se realizó al mismo tiempo que la presente investigación y del cual se tomaron importantes aportes que los directivos de TM e IMCO dejaron plasmados de acuerdo con sus experiencias sobre la construcción del SNA.

son discutidos sin sesgos ideológicos y apartidistas con el afán de ofrecer análisis rigurosos fundamentados en evidencias y datos.³³⁴

El eje rector de sus investigaciones se centra en producir evaluaciones sobre competitividad nacional con base en factores multidimensionales. Los índices que produce son sobre condiciones de movilidad urbana, gasto público, informes legislativos, transparencia presupuestal, competitividad internacional, riesgos de corrupción y de herramientas electrónicas en gobiernos locales.

El IMCO recibe financiamiento de organismos nacionales e internacionales, entre sus principales donantes se encuentran: el Consejo Mexicano de Negocios, William and Flora Hewlett Foundation, Omidyar Network, MacArthur Foundation, USAID, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asociación Mexicana de Empresas de Capital Humano. Excepcionalmente recibe recursos etiquetados de organismos públicos autónomos para asistencia técnica que no superan el 3% de su total anual, no recibe donativos directos del gobierno.

Desde 2011 abordaron la agenda anticorrupción como parte de los intereses que afectan la agenda económica nacional, que es el principal objeto de investigación del instituto. En 2014 comenzaron a encabezar investigaciones para combatir la corrupción, debido a que identificaron que es un problema que demanda realizar esfuerzos basados en informes y análisis para alcanzar mayor competitividad como país.

El liderazgo de Juan Pardinas llevó al IMCO a colocarse al centro de las discusiones sobre corrupción cuando se presentaron los escándalos de corrupción del gobierno de EPN. De acuerdo con lo que Pardinas refirió en entrevista personal, notaron que la corrupción afecta la competitividad del país

³³⁴ Véase sitio web <https://imco.org.mx/quienes-somos/perfil-institucional/> con acceso 2 de octubre de 2020.

y decidieron impulsar el tema por la afinidad con la agenda de la organización.³³⁵ Además de la cercanía personal y profesional que mantiene con Eduardo Bohórquez.

Aunque su incorporación a la construcción del SNA fue relativamente tardía en comparación con los casos del CIDE o de Transparencia Mexicana, su participación como promotor de la “ley 3 de 3” lo llevó a jugar un rol protagónico en la formación de dicha iniciativa junto con Transparencia Mexicana.

En 2015, el IMCO enfocó su principal insumo cognoscitivo, que es el informe de competitividad, en el tema de la corrupción. Realizaron un diagnóstico del Índice de Competitividad que se tituló “Tranzamos y no avanzamos”, en dicho estudio se abordó desde diversos ámbitos las consecuencias económicas de la corrupción en México. En ese mismo año desarrollaron una plataforma tecnológica conocida como “Legislador transparente” que consistía en promover que los legisladores se sumaran a la propuesta llamada “3 de 3” e hicieran públicas sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal en el contexto electoral de 2015 con la intención de transparentar la información de sus bienes y posibles conflictos de interés.

El propósito de la iniciativa era que la ciudadanía contará con herramientas para efectuar su voto a favor de los candidatos que se comprometían a rendir cuentas, como una manera de expresar su voluntad política para combatir la corrupción y brindar confianza al elector de que su intención no era hacer dinero con la política. Las estrategias que utilizaron para su difusión fueron el contacto directo con candidatos y legisladores, así como

³³⁵ Entrevista personal realizada a Juan Pardini, IMCO, 6 de marzo 2018, CDMX.

el uso de medios de comunicación, especialmente radio, sin embargo, los resultados de esa campaña fueron escasos.

La propuesta inicial de la iniciativa de “Ley 3 de 3” la generó el IMCO y se discutió de manera interna con integrantes de la RRC mediante mesas de trabajo que coordinó Enrique Cárdenas, director del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. En el momento en que se llevaron a cabo esas interacciones, la red de *think tanks* que se había formado para combatir la corrupción atravesaba una crisis de confianza, debido a que Max Kaiser, autor del borrador de la iniciativa del IMCO, había filtrado información al PAN de los acuerdos que los *think tanks* habían consensado al respecto.³³⁶

Esta crisis de desconfianza generó tensiones que se sumaron a las diferencias entre Merino, Pardinas y Bohórquez sobre el modelo que debían seguir las interacciones con los senadores, que estos últimos llamaron el “modelo orgánico”, que básicamente significaba que existían dos vías para presentar la iniciativa “3 de 3”. Una consistía en un generar un acuerdo basado en la persuasión a través de redes informales tejidas con algunos senadores, para que la ley pasará como la proponían los *think tanks*, y la otra se basaba en utilizar la iniciativa ciudadana para generar un cambio social e institucionalizar el diálogo con los legisladores, evitando un acuerdo temporal.

La estrategia de Pardinas y Bohórquez fue acertada, en el sentido de promover mecanismos formales para llevar a cabo las interacciones con actores gubernamentales. De esta manera se modificó la tradicional forma de operar de las redes de políticas, que se basaba en el paradigma de las interacciones bajo

³³⁶Alejandra Lajous, *La sociedad civil ... op. cit....* p. 57.

Mauricio Merino consideró que esta situación ponía “en jaque” al grupo de trabajo de la RRC.

reglas informales. El cambio asentó un precedente de institucionalización bajo interacciones formales y un proceso abierto al escrutinio público.

Este parteaguas dio la oportunidad a los *think tanks* de cobrar mayor visibilidad en el espacio público y con ello legitimidad social que se traduce en más posibilidades de incidencia basadas en conocimiento y más canales de comunicación para la transferencia de ideas, pese a las resistencias políticas que enfrentaban, ya que los legisladores se veían comprometidos a convocarlos para dar legitimidad al producto que se convertiría en ley. Asimismo, este hecho tenía efectos para dar mayor peso al conocimiento en lugar de los liderazgos que se desarrollaban en cada organización.

La perspectiva de combate a la corrupción que promueve el IMCO es cercana al modelo de sanción, ya que en sus opiniones tanto en prensa como en las investigaciones que publican es constante encontrar un vínculo discursivo entre la corrupción y la impunidad. Para ellos la corrupción debe ser controlada por medio de castigos ejemplares y de leyes que se cumplan para evitar esperanzarse en la buena voluntad política, que oportunamente señalaron como cambiante cada seis años.

De acuerdo con Enrique Cárdenas, la propuesta de “ley 3 de 3” del IMCO tenía altos contenidos de sanciones penales que expertos de otros *think tanks* no compartían, por considerarlas una solución parcial al problema, particularmente contrastaba con la idea de Mauricio Merino y académicos del CIDE; quienes proponían un cambio a las reglas administrativas para evitar que la corrupción se siga reproduciendo.³³⁷

El rol del IMCO en la construcción del SNA fue importante debido a la construcción de datos y plataformas digitales que desarrollaron, entre ellas la

³³⁷ *Ibíd.* p. 16.

de Legislador transparente que sirvió de impulso a la “ley 3 de 3”, la recepción de firmas digitales para promover la iniciativa ciudadana o las plataformas protocolarias para la adquisición de compras gubernamentales que cruzan información con bases de datos del SAT.

Pardinas identificó que la principal limitante del crecimiento económico es la falta del Estado de Derecho, ya que permite el desarrollo de la corrupción ante la incapacidad institucional para frenar dichas prácticas. Por ello la propuesta del IMCO para resolver parte del problema fue mediante la creación de recursos tecnológicos que intentaban conducir hacia una nueva forma de interacción entre el gobierno y la sociedad a fin de hacer eficiente la rendición de cuentas.³³⁸

Además de liderar la campaña de la ley 3 de 3, principalmente en medios de comunicación, el IMCO participó en la construcción de todo el paquete de leyes secundarias del SNA. Posteriormente el papel que desempeñó Juan Pardinas en la selección de los ciudadanos que se encargarían de la fase inicial de implementación de las nuevas políticas anticorrupción fue clave, debido a que fue designado como miembro del Comité de Selección del CPC.

Los instrumentos que abonó el IMCO a la construcción del SNA son importantes debido a que sentaron las bases de la discusión legislativa de combate a la corrupción administrativa en un momento electoral que supieron aprovechar posteriormente para impulsar la campaña de la iniciativa ciudadana y crear el soporte técnico y digital para su implementación.

A continuación, presento una tabla que facilita la lectura de información específica sobre el IMCO. En ella se encuentra información sobre el nivel académico de sus integrantes y número de investigadores que lo componen.

³³⁸ *Ibíd.* p. 28.

Cuadro 12
Radiografía de IMCO

IMCO

Año fundación	Tipo
2004	<i>Advocacy tank</i>

Agenda	Tamaño (Staff investigación)
Diversificada: anticorrupción, energía y medio ambiente, gobierno y finanzas, ciudades amigables, justicia y seguridad.	19 investigadores (9 con maestría, 9 con licenciatura y 1 pasante)

Financiamiento	Director
Privado	Dr. Juan Pardinás hasta 2018 Mtra. Valeria Moy desde 2019

Fuente: Elaboración propia.

4.6 Balance sobre la colaboración de *think tanks* en el SNA

Dada la naturaleza del trabajo que realizan los *think tanks* para auxiliar la elaboración de políticas públicas y adopción de decisiones, resulta complicado precisar la incidencia de las investigaciones y análisis realizados por el CIDE, IMCO o Transparencia Mexicana que sirvieron para adoptar la legislación que dio origen al SNA.

Las propuestas que elaboraron los expertos de estos *think tanks* fueron útiles para la elaboración de las leyes, como lo confirman las versiones estenográficas de las Comisiones que dictaminaron las iniciativas y el reconocimiento de senadores que adscribieron la iniciativa a sus grupos parlamentarios con base en las propuestas presentadas por expertos.

De igual manera las consultas que recibieron los legisladores en Comisiones, mesas de trabajo y de manera informal fueron relevantes para adecuar la legislación y avanzar en la construcción de respuestas complementarias para la coordinación institucional. Sus asesorías se tomaron en consideración para definir el modelo de combate a la corrupción con base en los fundamentos que estas organizaciones consideraban esenciales para enfrentar el problema.

La transferencia de información, conocimiento y buenas prácticas internacionales formaron parte del entramado jurídico que se reformó al crear el SNA. Sin embargo, algunas propuestas quedaron como temas pendientes; por ejemplo, la protección a denunciantes de hechos de corrupción, lo relacionado al control del financiamiento en campañas políticas para evitar el uso de recursos ilícitos o provenientes del crimen organizado e incorporar la inteligencia financiera del servicio tributario al SNA. Otras más que en su momento habían permanecido sin cambios se modificaron recientemente como

la eliminación de las partidas presupuestarias del ramo 23 en la asignación de recursos públicos que daban lugar a los llamados moches, que era la manera en que los diputados favorecían proyectos de obra pública que después cobraban y la eliminación del fuero presidencial.³³⁹

A pesar de las tareas pendientes, el hecho que se debe reconocer es que la participación de los *think tanks* fue importante para definir la construcción institucional del SNA y adoptar el modelo de coordinación institucional, en lugar de centralizar la toma de decisiones bajo el mando de una agencia anticorrupción dependiente del Ejecutivo como proponía EPN en un principio.

Los *think tanks* lograron incorporar parte de sus propuestas a la redacción de las leyes porque lograron convencer a los legisladores y estos últimos tuvieron voluntad política de generar consensos en tales rubros, por ejemplo: la iniciativa gubernamental no contemplaba la creación de un Comité de Participación Ciudadana, ni que éste sería el encargado de asumir la dirección del SNA, así como tampoco se consideró que la manera de prevenir y sancionar la corrupción sería a través de la articulación de las instituciones existentes. Otra de las propuestas que promovieron los *think tanks* fue la designación de la reforma a la Procuraduría y la creación de una Fiscalía especializada en el combate a la corrupción.

Entre las estrategias que utilizaron los *think tanks* para incidir en las leyes del SNA se incluyen análisis de políticas anticorrupción, publicaciones, investigaciones, diálogo con actores relevantes y exposición de opiniones en medios de comunicación masiva. Una enseñanza que deja este proceso es que la voz de una sola organización puede ser ignorada por las autoridades por un

³³⁹ Senado de la República, Reforma en materia de fuero presidencial, consultado en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50000-avalan-mayoria-de-congresos-reforma-en-materia-de-fuero-presidencial.html> con acceso 31 de diciembre 2020.

largo tiempo; sin embargo, la participación de un colectivo de *think tanks* organizado para demandar acciones de gobierno específicas representa la oportunidad de incidencia en las políticas públicas mediante el conocimiento.

Finalmente, se puede sostener el argumento de que los *think tanks* adquirieron mayor alcance e incidencia en el proceso legislativo de modificación de leyes secundarias del SNA. Sus asesorías sirvieron para transmitir recomendaciones técnicas a la mayoría de los grupos parlamentarios, mediante conversaciones formales e informales que pretendían imprimir un sello de carácter social y técnico a cada iniciativa legislativa, atendiendo la exigencia social de frenar la corrupción al co-crear el entramado normativo e institucional.³⁴⁰

La colaboración de *think tanks* dio la pauta para que en México adoptáramos un modelo de combate a la corrupción con agencias descentralizadas e instituciones independientes y articuladas que compartan información entre ellas, para permitir a las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno cumplir con sus competencias respectivas de prevención, detección y sanción de la corrupción como se contempla en la Constitución.³⁴¹

En consecuencia, el enfoque que adoptó el Estado mexicano para combatir la corrupción es descentralizado; aunque, están pendientes competencias para dotar de mayores capacidades y funciones a las autoridades

³⁴⁰ Véase Mensaje al Senado de la República con motivo de la dictaminación de la iniciativa ciudadana de la Ley General de Responsabilidades Administrativas “Ley 3 de 3” que emitió Transparencia Mexicana en junio de 2016, consultado en <https://www.tm.org.mx/mensaje-al-senado-la-republica-motivo-la-dictaminacion-la-iniciativa-ciudadana-ley-general-responsabilidades-administrativas-ley3de3-2/> con acceso 8 de abril de 2020.

³⁴¹ Los modelos de combate a la corrupción son: 1) El modelo de investigación: pequeñas agencias centralizadas que dependen del Ejecutivo 2) El modelo parlamentario cuyas comisiones reportan al legislativo y es independiente de otros poderes, 3) El modelo multi agencias que son oficinas independientes que conforman una red administrativa-judicial de combate a la corrupción.

correspondientes. El SNA se diseñó con el objetivo de establecer directrices de coordinación entre las instituciones que lo integran, es decir, define la manera en que se asocian dichas instituciones con la participación del CPC como figura innovadora que encabeza el Comité Coordinador del sistema.

A diferencia de las agencias anticorrupción que tienen como principal función centralizar en un área el combate a la corrupción y su prevención, el SNA se diseñó para recuperar la confianza ciudadana, mediante la designación de un Comité de Participación Ciudadana como vigilante social.

Otra reflexión pertinente es que el proceso de elaboración se llevó a cabo en colaboración con un grupo heterogéneo de *think tanks*. Tomando en consideración el contexto coyuntural que abrió la posibilidad a su participación en aquel momento y sin ánimos optimistas considero que esa colaboración marca un precedente que podría generar una transformación de la adopción de decisiones públicas en otros temas de interés colectivo de la agenda pública, siguiendo la idea de la evolución que desde el año 2000 ha tenido su participación en la que ciertamente hay vaivenes pero que no los han recluso para intervenir en temas de colaboración social y trabajo conjunto con comités locales de participación ciudadana.

También es importante señalar que el proceso de construcción del SNA fue transparente y se construyó bajo principios de parlamento abierto. La colaboración de los *think tanks* ha llenado un vacío sobre acciones que el Estado mexicano debería emprender para mejorar la realidad, como lo fue generar un diseño institucional de combate a la corrupción y construir un entramado institucional con la validación del conocimiento, para hacer más eficaz la acción del gobierno en la materia que hasta ese momento no se había realizado.

Asimismo, su rol contribuye a fortalecer la democracia debido a su participación bajo mecanismos de deliberación pública. Desde la alternancia en

el año 2000 han contribuido en marcar un camino propositivo y constructivo en la elaboración de políticas públicas, con base en principios democráticos que abonan a robustecer las instituciones públicas y el sistema de contrapesos en los procesos políticos contemporáneos.

Su contribución a la democracia se basa en la movilización colectiva que emprendieron como organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que trabajan en la búsqueda de mejorar las condiciones sociales en México, al incorporar demandas a la agenda gubernamental que la ciudadanía reclama, en las que los *think tanks* desean participar como generadores de insumos para transformar la realidad en favor de la ciudadanía.

El resultado de la colaboración de los *think tanks* en la construcción del SNA superó las expectativas de participar en el proceso para transmitir ideas a los encargados de diseñar el modelo de combate a la corrupción. El ideal de generar incidencia se alcanzó al grado de consensar la revisión de contenidos de iniciativas de ley ante Comisiones legislativas.

Sin duda el poder temporal que adquirieron los *think tanks* de incidencia y legitimidad social, resultó de un proceso inusitado en el sistema político mexicano, aun cuando no se lograron incorporar todas las propuestas que postularon, se logró transformar la manera de elaboración de políticas públicas basada en un modelo colaborativo para el caso de la construcción del SNA, bajo una responsabilidad compartida en las funciones que realiza un cuerpo colegiado de ciudadanos que vigila el funcionamiento del SNA.

Esto fue posible porque los legisladores reconocieron que no contaban con los recursos suficientes para tomar las decisiones ellos solos, requerían información procesada sobre los modelos de combate a la corrupción que se han implementado en otras partes del mundo, recursos tecnológicos para crear plataformas digitales de comunicación interinstitucional y recuperar

legitimidad en el gobierno que habían perdido con escándalos de corrupción que implicaron a altos funcionarios.

Además, la información que tenían los *think tanks* sobre el combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas es especializada y documentada. También contaban con mejores recursos tecnológicos, por ello su participación resultaba útil en la resolución del problema. En suma, el SNA es el resultado de la colaboración de diferentes *think tanks* y organizaciones que durante años habían trabajado en impulsar sus agendas de manera individual y a partir de las coyunturas políticas que se suscitaron durante el gobierno de Peña se aglutinaron en torno a la RRC. Así lograron unificar una voz social que clamaba por combatir la corrupción sistemática, a pesar de las diferencias internas que tenían sobre los métodos que se debían emplear para controlarla.

La solución se encontraba en la conjunción de esfuerzos entre la diversidad de agendas de los *think tanks* que abordaban transversalmente el asunto anticorrupción, se dieron cuenta de que la acción colectiva era el vehículo idóneo para generar incidencia política, de esa forma comprometían a los legisladores a que escucharan sus ideas. Se valieron de estrategias de mercadotecnia mediante las que expresaban ideas en los medios de comunicación para ejercer presión al gobierno.

El momento en que se generaron las interacciones fue clave, debido a que se iniciaban las discusiones en las comisiones legislativas, por lo tanto, los *think tanks* aprovecharon al máximo la oportunidad de expresar sus propuestas y de ejercer presión social a través de redes sociales y medios de comunicación, así su actuación se volvió más efectiva.

Así es como generaron incidencia en las leyes que se estaban discutiendo, utilizaron todas las estrategias a su alcance para abrir canales de comunicación e interacción con legisladores a partir de la presión ejercida por la pluralidad de

actores interesados en modificar la propuesta gubernamental de combate a la corrupción.

La asociación de *think tanks* para conformar un frente común en aras de obligar a las autoridades gubernamentales a escuchar las propuestas de solución al problema fue una manera estratégica para generar incidencia en un tema que habían abordado complementariamente, con temas relacionados que resultaban importantes para generar una transición en el sistema político hacia la rendición de cuentas, que se venía gestando desde años atrás.

Los *think tanks* se desempeñaron como catalizadores de ideas al promover una respuesta gubernamental complementaria sobre el combate a la corrupción, comprometiendo a los actores gubernamentales a fijar posturas y emprender acciones al respecto. Derivado de la colaboración que tuvieron en el SNA se entiende que la importancia de los *think tanks* en el sistema político mexicano consiste en avanzar temas de la agenda pública mediante informes que tienen como fin exponer ideas claras y oportunas para adoptar decisiones públicas relevantes y acordes a las necesidades sociales.

Este caso ayuda a visualizar acciones cooperativas que son resultado principalmente de la colaboración entre *think tanks* y legisladores que podrían orientar una transformación futura hacia procesos más cooperativos basados en debates y argumentación para adoptar decisiones informadas y por consenso social y gubernamental. Esta fragmentación sobre el control político que se dispersa entre múltiples actores ayuda a avanzar en el camino de consolidación de la democracia, y a propiciar un efectivo sistema de contrapesos, que funciona deficientemente bajo el dominio del poder Ejecutivo.

El valor que adquieren los *think tanks* a partir de la construcción del SNA se debe a la promoción del diálogo público que desarrollaron como centros de difusión de conocimiento especializado y útil para mejorar la acción de

governar, además de ofrecer propuestas para solucionar problemas complejos como es el caso de la corrupción.

Los aportes de los *think tanks* se basaron en transmitir información técnica y argumentos sobre el funcionamiento de las comisiones anticorrupción a nivel global, las buenas prácticas en combate a la corrupción, mecanismos para prevenir las faltas administrativas graves y no graves, controles de responsabilidad administrativa, mejoras en materia de fiscalización y rendición de cuentas, controles ciudadanos y fortalecimiento de la corresponsabilidad social. Los argumentos que expusieron modificaron las propuestas en materia penal, administrativa y de contraloría.

El valor agregado que los *think tanks* dieron al proceso de construcción del SNA fue la legitimación y validación social de las acciones del gobierno sobre las reformas constitucionales que se estaban conformando en la materia. El poder que adquirieron consistió en ejercer influencia en las decisiones gubernamentales basados en la credibilidad y respaldo obtenidos mediante las firmas ciudadanas, estrategia que maximizó su legitimidad y permitió su participación política bajo una posición de disenso público con la propuesta gubernamental que se ajusta al modelo de democracia deliberativa.³⁴²

Finalmente, cobra importancia dejar claro que la adopción de decisiones para la construcción del SNA fue producto del intercambio de argumentos entre diversos *think tanks* y legisladores que discutieron y analizaron conjuntamente en comisiones legislativas las reformas que se debían aprobar para establecer una política integral de Estado en materia de combate a la corrupción. La forma en que ocurrió el proceso decisorio es relevante debido a que se siguieron preceptos de máxima transparencia, colaboración y consenso; aunque, en

³⁴² Andrew Rich, *Think tanks, public policy and the politics of expertise*, 2004, Cambridge University Press, p. 11.

principio no eran claros, al final se respetaron y se dictaminaron para someter a votación del pleno legislativo cada uno de los puntos acordados.

Este hecho no es menor en términos de la dimensión sobre la construcción democrática nacional, tomando en consideración que recientemente se toma en cuenta la opinión social y que en este caso se llevó a cabo una deliberación con participación de *think tanks*. Independientemente de los alcances y límites que la discusión sobre el SNA tuvo, o sus dificultades en la fase de implementación, así como los resultados en materia de combate a la corrupción, la forma en la que se realizó la discusión es importante para el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza en México.

Conclusiones

“El saber es el único espacio de libertad del ser”

Michel Foucault

Esta investigación se centró en ofrecer un análisis de las contribuciones que arrojó la participación de los *think tanks* sobre el proceso de gobernar colaborativo llamado gobernanza, particularmente en relación con el combate a la corrupción para explicar la forma en qué se llevó a cabo la construcción del SNA y la dinámica que siguió el proceso decisorio que he llamado gobernanza anticorrupción.

Los principales hallazgos encontrados es que el conocimiento y *expertise* de los *think tanks* influyó en la creación de leyes, que las interacciones que mantenían con legisladores sufrieron un cambio que posibilitó la comunicación constante y que sus ideas generaron aportes a la construcción institucional del combate a la corrupción. De este modo se logró alcanzar mayor incidencia a partir de los informes técnicos que ofrecían en lugar de dar peso a los liderazgos que se formaban en dichas organizaciones.

También considero que la colaboración de *think tanks* en los asuntos públicos es reflejo de una nueva construcción de actores sociales informados que se preocupan por los acontecimientos de la vida pública y que tienen interés en expresar ideas para generar un cambio e incidencia en las decisiones que adopta el gobierno.

De acuerdo con los argumentos expuestos en relación con el enfoque teórico de la gobernanza, se afirma que los *think tanks* son actores que se suman a la adopción de decisiones públicas colaborativas, bajo un modelo de gobierno que resulta apropiado para incorporar demandas sociales en las democracias

contemporáneas, y que se ajusta a los cambios de la era de la información en un entorno de globalización, interdependencia, fragmentación del poder y mayor complejidad, como afirma Luis Aguilar.³⁴³

Ante esta idea, la participación de *think tanks* en los asuntos públicos adquiere importancia a fin de explicar una nueva forma de adopción de decisiones en el sistema político mexicano, que confronta a la tradicional forma de gobierno jerárquica. Bajo dicho modelo de gobierno, los *think tanks* contribuyeron a la creación de una propuesta que pretende resolver el problema de la corrupción, que como lo hacían notar ellos mismos, es un asunto que constituye una deuda social histórica a la que solían darse respuestas para salir del paso.

Como se explicó anteriormente, la adopción de la gobernanza como forma directiva de la sociedad, no es por sí misma una solución a los problemas; tampoco implica la obtención de resultados óptimos inmediatos. En cambio, la gobernanza es una manera apropiada de dirigir, que es resultado de cambios sociales, económicos y políticos que involucran la participación de actores ajenos al gobierno en la conducción y definición del rumbo social para la resolución de problemas complejos. Se utilizó el enfoque de la gobernanza para argumentar que los *think tanks* ayudan a crear soluciones ante problemas que aquejan a la democracia, mediante un proceso complejo que se basa en la formación de redes de políticas; estas se coordinan entre sí generando una relación mutua de influencia, como lo plantea Kooiman.³⁴⁴

Por ello resulta pertinente que los *think tanks* se sumen al proceso de dirección social para que se alcancen los objetivos que la sociedad demanda con mayor eficiencia, a partir del uso y empleo de información racional y oportuna

³⁴³ Luis Aguilar, Gobierno y administración...*op. cit.*, p. 287.

³⁴⁴ Jan Kooiman, Governing as governance...*op.cit.*, p. 19.

que sirve a la construcción de políticas públicas colaborativas. En teoría, el espíritu crítico que ofrece el análisis y evaluación que realizan estos centros de investigación podría aminorar algunas fallas que aquejan a las democracias, es decir, a fin de producir causalidad y alcanzar una dirección efectiva de la sociedad es necesario vincular la política con el conocimiento. Así la colaboración es validada a través del diálogo que conduce el gobierno, en calidad de autoridad legitimada, para definir el contenido de las decisiones públicas.³⁴⁵

En consecuencia, el rol que desempeñaron los *think tanks* en la construcción del SNA fue clave para obtener un modelo de combate a la corrupción distinto al que proponía originalmente EPN, que consistía en crear una agencia centralizada y dependiente del Ejecutivo. La información que brindaron los *think tanks* en el momento preciso que inició la discusión legislativa, sirvió para generar discusiones basadas en el conocimiento sobre los diferentes modelos de combate a la corrupción que se han implementado alrededor del mundo.

También sirvió para asesorar a los legisladores sobre las experiencias de otros países, estos referentes empíricos se consideraron como ejemplos de buenas prácticas implementadas en contextos políticos diferentes al del sistema político mexicano. A partir de su análisis se optó por construir un sistema de coordinación institucional.

Las interacciones entre expertos de *think tanks* y legisladores se caracterizaron por ser dinámicas y constantes, las discusiones en el seno de las comisiones legislativas dan cuenta de un proceso cíclico de retroalimentación para adoptar decisiones informadas. La co-creación de las leyes se alcanzó

³⁴⁵ Luis Aguilar, Gobierno y administración...*op. cit.*, p. 296.

debido a la confluencia de múltiples actores de distintos sectores que, en conjunto, analizaron, discutieron y dictaminaron las leyes del SNA, artículo por artículo.

Aunque cabe la posibilidad de que algunos de los *think tanks* que participaron pretendieran incidir en la selección del modelo anticorrupción con base en sus propios intereses, lo cierto es que el resultado de su colaboración allanó el camino para crear una política nacional anticorrupción y al mismo tiempo fortaleció el mecanismo de deliberación pública, que reestructura la relación entre sociedad y gobierno para definir los intereses colectivos de forma asociativa.

A mi juicio, el aspecto central de la colaboración de los *think tanks* en la construcción del SNA podría trascender las fronteras de la agenda anticorrupción, debido a que se alcanzó un nivel de incidencia política inesperado, y que deja un precedente importante en la construcción de soluciones que requieren la intervención del Estado en conjunto con *think tanks*, basado en principios de parlamento abierto que abonan a la construcción del diálogo público y enriquecen la democracia mexicana.

La participación de los *think tanks* en la construcción del SNA cobra importancia para explicar cambios en los procesos políticos contemporáneos de México debido a que se utilizó el *expertise* de actores ajenos al gobierno para crear la reforma constitucional y las leyes secundarias del SNA. Se argumentó que algunos factores que explican la activa participación de *think tanks* en la construcción del SNA fueron una serie de coyunturas políticas y el hartazgo social provocado por escándalos de corrupción que implicaban a altos funcionarios públicos.

La percepción ciudadana captada en los principales indicadores que miden la corrupción a nivel nacional e internacional confirman que el contexto

de corrupción previo a la discusión legislativa constituía un asunto de primera importancia. La exigencia social de combate a la corrupción en México se hizo cada vez más evidente. La demanda ciudadana para que se asumieran compromisos políticos de amplio alcance se amparaban en la deuda histórica que gobiernos anteriores habían dejado pendiente, debido a que las soluciones que efectuaban cubrían una parte del problema y no alcanzaban a ofrecer los resultados sociales esperados, en su lugar, la corrupción se extendía a todas las fuerzas políticas.

La complejidad del problema se define por aspectos relacionados a la cultura política, la debilidad institucional y la alta tolerancia ante el fenómeno, en conjunto indican una apropiación social de la corrupción como estilo de vida que soslaya las deficiencias de la gestión gubernamental y las carencias económicas que enfrenta la ciudadanía día a día.

En este contexto los *think tanks* se insertaron en las discusiones aportando sus propias perspectivas sobre el combate a la corrupción, de acuerdo con los temas que cada organización trabaja de manera interna para abonar a la construcción de un modelo pertinente para el sistema político mexicano y que resultara útil socialmente.

Tales coyunturas propiciaron un clima idóneo para que los *think tanks* lograran incorporar demandas ciudadanas, utilizando los mecanismos institucionales y democráticos establecido en el Pacto por México y en la figura de la iniciativa ciudadana. Estas fueron las condiciones y el contexto en el que se empleó un esquema de parlamento abierto, promovido desde el Senado.

El esfuerzo logrado en el proceso de co-creación de leyes del SNA se alcanzó sorteando dificultades y momentos de tensiones, la renuencia de algunos legisladores para adoptar decisiones de manera conjunta con representantes de los *think tanks* causaba molestias que generaron un clima de

confrontación ante la falta de reglas para realizar ejercicios de parlamento abierto. Dicho lo anterior, considero que el rol de los *think tanks* en la democracia mexicana ha servido para presionar al Congreso a adoptar mecanismos de modernización parlamentaria que provisionalmente surgieron en respuesta a las demandas de los *think tanks*.

De acuerdo con Porras, en México no existen condiciones que se alineen con los supuestos teóricos de la gobernanza. Él entiende que la gobernanza es un proceso de redefinición y adaptación de las funciones del gobierno que se basa en redes de políticas que desarrollan intereses comunes y mantienen una base de confianza que facilita la solución de problemas; la permanencia de las redes se mantiene en la medida en que son útiles a los objetivos del gobierno y que ayudan a brindar gobernabilidad sobre un tema.³⁴⁶

No obstante, la evidencia muestra que en el caso analizado hay algunos aspectos que se alinean con las relaciones funcionales de la gobernanza debido a que se conformó una red de políticas con un interés común; aunque, su permanencia se disolvió antes de alcanzar la implementación del SNA se puede observar que se efectuó una participación plural de actores con saberes e insumos técnicos, que se cumplió el objetivo de transferir información para mejorar la calidad de las decisiones previamente seleccionadas, que hubo disposición al diálogo y a generar consensos además de cambios temporales que afectaron el proceso legislativo para llevar a cabo la construcción del sistema cuyos efectos de dicha asociación se pueden medir mediante el alcance de las propuestas que elaboraron los *think tanks* para generar en colaboración un

³⁴⁶ Francisco Porras, “La gobernanza como red: Una mirada desde México, en Edgar Ramírez (Ed.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*, CIDE, México, 2016, pp. 70 y 74.

conjunto de leyes que aprobó el Congreso debido a la presión social que ejercían.

La contribución de esta investigación se basa en explicar la importancia que adquiere la participación de *think tanks* en procesos decisorios, especialmente en el ámbito legislativo, al movilizar con agilidad recursos cognoscitivos que sirvan para mejorar la calidad de las decisiones y para transferir legitimidad a la forma de conducción social que desde el enfoque de gobernanza significa abrir espacios a la participación social a fin de generar mayores discusiones y deliberaciones sobre problemas públicos que se resuelven en colaboración y empleando recursos valiosos como el conocimiento técnico. De esta forma se adoptaron consensos derivados de un intercambio de información que arrojaron un conjunto de leyes creadas de manera colaborativa.

El resultado socialmente valioso consiste en que este proceso analizado a la luz de la gobernanza contribuye al enriquecimiento de la deliberación pública para llevar a cabo la toma de decisiones en corresponsabilidad social, producto de la inserción de *think tanks* en el proceso de construcción del SNA. También es importante decir que se ha modificado parcialmente la forma de dirigir el rumbo social, en comparación a como solía ser hace 20 años y esto implica mejoras en la calidad de la democracia que se basan en la incorporación de principios de transparencia, parlamento abierto y rendición de cuentas. Finalmente, tanto discursiva, como empíricamente existen condiciones de cooperación entre actores del gobierno y *think tanks* que se documentan con la construcción del SNA.

Desde esta perspectiva, el proceso directivo de la sociedad se ha transformado debido a factores multicausales, tanto endógenos como exógenos que afectan el proceso de gobernar. De acuerdo con Aguilar, estos aspectos conducen hacia un cambio de modelo que se caracteriza por la complejidad de

los problemas públicos, la difuminada centralidad de los gobiernos en la globalización y la insuficiencia del Estado para adoptar decisiones.³⁴⁷ En virtud de dichos cambios surgen condiciones que conllevan al gobierno a redefinir la manera de asumir responsabilidades y a compartirlas con actores como los *think tanks*.

Es relevante entender el ejercicio práctico de la gobernanza, de acuerdo con los argumentos que Luis Aguilar sostiene sobre la validación de las acciones del gobierno con base en el uso del conocimiento y *expertise* como una realidad que pretende dar soluciones sociales y cuyas implicaciones se relacionan con la calidad de la democracia.³⁴⁸ La colaboración de los *think tanks* en el combate a la corrupción ofreció recursos valiosos que sirvieron para la legitimación de la conducción gubernamental.

La participación de los *think tanks* en la agenda anticorrupción también contribuyó a crear diálogos públicos, ejercer presión al gobierno para adoptar una propuesta diferente a la originalmente planteada y a la creación de un marco institucional encabezado por ciudadanos acorde al entramado político que se ha construido en las últimas décadas a fin de restablecer la confianza ciudadana mediante la validación y legitimidad de órganos deliberativos integrados por ciudadanos.

La deliberación entre *think tanks* y senadores que se desarrolló en comisiones legislativas se basó en las experiencias, conocimiento y *expertise* que los *think tanks* tienen sobre el fenómeno de la corrupción, mediante una discusión abierta, transparente y plural. Este proceso deja como conclusión que la forma de adoptar decisiones públicas en México apunta hacia un modelo basado en la gobernanza que converge con la forma tradicional de toma de

³⁴⁷ Luis Aguilar, *Gobernanza: normalización conceptual... op. cit.*, p. 6

³⁴⁸ Luis Aguilar, *Las dimensiones y ... op. cit...* p. 17.

decisiones. Es decir, estamos situados en un momento importante para la democracia mexicana en el que se podría alcanzar una forma de participación política colaborativa entre el gobierno y *think tanks*, que sirva para resolver problemas, basados en informes, que requieren la intervención y responsabilidad compartida de múltiples actores.

Esta idea se alinea a las necesidades de sociedades cada vez más complejas que enfrentan problemas difíciles de resolver y que usan el conocimiento de *think tanks* para adoptar decisiones que se forman en los órganos legislativos mediante mecanismos de parlamento abierto. Como señala Khemvirg Puente, bajo ese modelo de representación se pone al ciudadano al centro de la actividad parlamentaria con capacidad para intervenir de manera informada.³⁴⁹

La proliferación de *think tanks* es pertinente para brindar nuevas ideas e intentar vincularlas a las decisiones políticas que pretenden dar rumbo al país. La diversidad de intereses, ideologías y maneras de enfrentar los desafíos públicos que proponen los *think tanks* están destinadas a formar parte de la construcción social y democrática que demanda procesos cada vez más transparentes, incluyentes y vinculantes con las necesidades sociales. Es deseable que en los próximos años se avance en el camino hacia la institucionalización de la participación de *think tanks* en el proceso de adopción de decisiones públicas y que se reconozca su utilidad para la democracia, la deliberación de asuntos públicos y la creación de instituciones conforme obtienen presencia frente a la opinión pública.

³⁴⁹ Khemvirg Puente, *Parlamento abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo*, Cornelio Martines et al. (Coords), AMEP/Instituto Belisario Domínguez, México, 2017, p. 105.

En los últimos 20 años se ha hecho visible el desempeño de los *think tanks* y la importancia de vincular el conocimiento con los órganos políticos en los que se adoptan decisiones públicas. La influencia de comités de académicos y expertos que analizan políticas públicas ha generado avances en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y justicia. Asimismo, su labor contribuye a legitimar la acción gubernamental; aunque la colaboración de *think tanks* no da solución al problema de credibilidad en las instituciones, ayuda a afianzar la confianza en los procesos políticos y la manera en que se adoptan decisiones.

También es importante recordar que la iniciativa de crear un sistema anticorrupción fue propuesta por los *think tanks* y que su colaboración llevó a modificar los patrones de interacción establecidos en el sistema político mexicano. El aporte que abonaron los *think tanks* al proceso legislativo fue empujar al órgano legislativo a adoptar un modelo de parlamento abierto y sostener interacciones formales con ellos en comisiones legislativas para revisar en conjunto las leyes de combate a la corrupción que adoptaría el Estado mexicano.

En conclusión, el principal hallazgo de esta investigación corresponde a explicar que el proceso mediante el cuál se llegó a la construcción del SNA es más importante para la construcción de la democracia mexicana que el resultado obtenido mediante la co-creación legislativa de cara a las limitantes que enfrenta su implementación y los obstáculos políticos que frenan el combate a la corrupción. Es decir, se ganó más al reconstruir la forma de interactuar entre *think tanks* y gobierno para redefinir el proceso de gobernar que, de ofrecer una solución al problema de la corrupción, que incluso podría ser parcial ante los intereses políticos de la actual administración de AMLO. En el entendido de que una política pública arroja respuestas parciales e incrementales para

resolver un problema específico, en cambio el proceso mediante el cual se alcanzó ese resultado podría tener alcances e implicaciones mayores para reconfigurar la adopción de decisiones públicas en el sistema político mexicano.

Cabe mencionar que aún no se ha completado la integración del SNA y su implementación corre riesgo ante la perspectiva de combate a la corrupción del gobierno de López Obrador; basada en lo que considera él considera apropiado, es decir ponerse como ejemplo con la idea de crear un efecto domino jerárquico, que él llama “barrer la corrupción de arriba hacia abajo”.

A mi juicio el rol que desempeñan los *think tanks* como contrapeso social que ejercen con base en el análisis de las políticas públicas, hará cada vez más complicado para el presidencialismo mexicano retomar el estilo de gobernar, que la actual administración tiende a emplear, centralizando las decisiones y el poder, al menos no podrá hacerlo sin encontrar barreras sociales que con fundamentos inquieten las acciones del gobierno.

Por lo tanto, se sostiene la idea que la participación de los *think tanks* en los asuntos públicos esta relacionada principalmente con asuntos coyunturales y que las autoridades gubernamentales adquieren legitimidad social derivada de esta colaboración. Lamentablemente la institucionalización de las interacciones entre estos actores no se ha logrado formalizar. Lo cierto es que existen cambios paulatinos y ejemplos como el de la construcción del SNA que reflejan una forma de gobernar en la que difícilmente se podrá ignorar la evidencia e información que arrojan los *think tanks* en aras de incidir en las políticas públicas.

Actualmente, los *think tanks* pasaron de ser un fenómeno anglosajón a uno global. Por ello es importante reconocer que más allá de su conocida injerencia en asuntos públicos en Norteamérica, cobran importancia en el espacio público de países como México, aun frente a escenarios complejos que

denotan resistencias políticas a incorporar actores ajenos a la maquinaria gubernamental en la adopción de decisiones públicas o que los limitan a la actuación en momentos coyunturales.

El análisis de esta investigación se centró en ofrecer una perspectiva diferente sobre el modo de adopción de decisiones públicas relacionadas al combate a la corrupción en México basadas en un enfoque de gobernanza que enfrenta escenarios complejos de centralidad gubernamental, precarización normativa, falta de institucionalización y resistencias políticas que conducen a tensiones entre los participantes.

La participación de *think tanks* en la construcción del SNA se adscribe a los instrumentos de participación ciudadana en el diseño, aplicación y monitoreo de políticas públicas que se conforman por comisiones de expertos sobre un problema público, como lo hace notar Ziccardi en otros estudios que analizan la participación social en problemas públicos.³⁵⁰

Con ello planteo que la participación de *think tanks* en los procesos políticos podría reducir la desafección política hacia la democracia derivada de problemas de representatividad en los órganos de gobierno, debido a que se incorpora a un sector de la sociedad, que está cerca de los problemas que preocupan a la misma, y que cuenta con los recursos técnicos y cognitivos, además de la disposición para participar en la toma de decisiones en temas de importancia nacional.

Para futuros trabajos de investigación quedan temas como el vínculo entre el financiamiento que reciben los *think tanks* y los intereses o ideología que adoptan al incidir en las políticas públicas. De igual manera sería útil contar con un estudio comparativo de la región de América del Norte, analizando la

³⁵⁰ Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM/COMECSO/Indesol, México, 2004, p. 261.

capacidad de financiamiento que tienen los *think tanks* en Estados Unidos y Canadá, y la diferencia de recursos que manejan frente a los obtenidos en México.

Finalmente, quiero apuntar dos conclusiones sobre los resultados que arroja la investigación realizada. La primera es que la colaboración pública-social sirvió como una coordinación técnica-política para establecer en el texto constitucional la función de combatir la corrupción como responsabilidad del Estado. Esto quiere decir que el conocimiento técnico es insuficiente para solucionar problemas si no existe voluntad política para hacerlo. Esa es la propuesta de la gobernanza que da sustento a la colaboración para la obtención de beneficios duraderos.

La segunda, que el rol que desempeñaron los *think tanks* en el proceso de construcción del SNA fue clave para impulsar el combate a la corrupción en México al presionar al gobierno para atender un problema que interesa a la sociedad más que a las autoridades. El trabajo de exigencia y vigilancia social condujo a la innovación y aportó mecanismos de diseño institucional valiosos para que el Estado mexicano pueda efectuar un combate institucional articulado contra la corrupción, recordando que los cambios políticos o reformas a la ley no bastan para transformar la realidad, sino que se requieren fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, el Estado de derecho y mecanismos de gobierno abierto que demandan voluntad política para su implementación a fin de generar inteligencia y coordinación institucional en el combate a la corrupción.

Tomando en consideración la cambiante realidad, puede decirse que el rol que desempeñan los *think tanks* en México podría considerarse, al menos, como un catalizador de mecanismos que fortalecen la democracia, las instituciones y el cambio social.

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.

_____, 2007, “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *think tanks* en las políticas”, en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (comp.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Prometeo, Buenos Aires.

_____, 2000, “Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States”, *Global Society: Journal of interdisciplinary international relations*, Vol. 14 Núm. 2, Canterbury, Inglaterra.

_____, 1996, “American Think Tanks and their role in U.S”. *Foreign Policy*, St Martins Press, Nueva York.

_____, 1995, “From Policy Research to Political Advocacy: The Changing Role of Think Tanks in American Politics”, *Canadian Review of American Studies*, 01, Vol. 25, Núm. 1, Toronto.

Aguilar Luis, *El anacronismo de un gobierno unilateral insuficiente en el entramado de las interdependencias de la sociedad actual*.

_____, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, INE, México, 2016.

___, 2015, “The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance”, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, IIPPG/UdG, México.

___, 2014, “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, *Cuadernos de gobierno y administración pública* vol. 1, núm. 1, México.

___, 2013, *Gobierno y administración pública*, FCE, México.

___, 2008, *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Barcelona.

___, 2006, *Gobernanza y Gestión pública*, FCE, México.

Alfie Miriam, 2008, “Gobernanza: respuesta a las transformaciones”, en Ángel Zermeño y Estela Serret, *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, México: UAM/Porrúa.

Almazán Rodrigo, “México: entre la corrupción y los datos abiertos gubernamentales”, *Boletín científico Sapiens Research*, vol. 7(1), 2017 p. 136.

Anheier Helmut, 2020, *Governance. What are the Issues?*, Oxford University Press.

Arellano David, 2018, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, Coyuntura y Ensayo, CIDE, México.

Arnstein Sherry, 1996, “A ladder of citizen participation” en Richard Legates y Frederic Stout (Eds.) *The City Reader*, Routledge, Nueva York.

Avendaño Fernanda y Chávez Ingrid, 2019, “El arte de la simulación. Casos emblemáticos de corrupción” en México, IMCO, México.

Baertl Andrea, 2018, De-constructing credibility: factors that affect a think tank’s credibility, On Think Tanks Working Paper 4, Inglaterra.

Berry Jeffrey, 1977, *Lobbying for the people: The political behavior of public interest groups*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Bozeman Barry, 1998, Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE, México.

Canales Rodrigo, 2015, “Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocio de la corrupción” en *La corrupción en México: Tranzamos y no avanzamos*, IMCO, México.

Canto Manuel, 2007, “Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas”, en Calva José (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, UNAM/Porrúa/Cámara de Diputados, México.

Canto Rodolfo, 2010, “Políticas públicas. Más allá del pluralismo”, en *Política pública*, Luis F. Aguilar (comp.), S. XXI, México.

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

Castillo Antonio, 2009, “Relaciones Públicas y Think Tanks en América Latina. Estudio sobre su Implantación y Acción”, *Razón y Palabra*, vol. 14, Núm. 70, noviembre-enero, México.

Cejudo Guillermo (Coord), 2019, *Diccionario de Transparencia y Acceso a la información pública*, INAI, México.

___, (Coord), Métrica de gobierno abierto. Informe de resultados 2019, CIDE-INAI, México.

Chacón Rubén *et al*, 2011, “Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública”, *Provincia 25*, enero-junio, Venezuela.

Clad, 2016, Carta Iberoamericana de Gobierno abierto, Colombia.

Cohen Joshua, 1989, “Deliberación y legitimidad democrática”, Oxford Blackwell.

Comisión de Selección, 2017, *Libro Blanco Comisión de Selección SNA*, Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del SNA, México.

Cunill Nuria, 2004, “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico,” en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, IIS-UNAM, México.

Della Porta Donatella, 2001, *Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia*, GAPP.

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

Echt Leandro, 2019, Partisan think tanks: between knowledge and politics. The case of Pensar Foundation and PRO Party in Argentina, *On Think Tanks Working Paper 7*, Londres.

Edelenbos Jurian y Meerkerk Ingmar, 2017, Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors?, *Journal of Environmental Planning and Management*, Routledge, United Kingdom.

Estévez Alejandro, 2014, “Los modelos de los sub-gobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas”, Cuaderno 14, *Polipub*, Buenos Aires.

Fischer Frank, Gerald Miller, y Mara Sidney (eds.), 2006, “Think Tanks and Policy Analysis”, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*, Nueva York.

Fischer Karin y Plehwe Dieter, 2013, Redes de *think tanks* e intelectuales de derecha en América Latina, *Nueva Sociedad*, Núm. 245, mayo-junio, Buenos Aires.

Font Joan, 2004, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías” en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-UNAM/COMECOSO/Indesol, México.

Fraussen Bert y Darren Halpin, 2016, “Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems”, Policy Sciences 02, Springer Science+Business Media, New York.

Garcé Adolfo, 2009, “Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina”, en Mendizabal Enrique y Sample K. (comps.), *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*, IDEA Internacional.

Guerra Oscar, 2016, *Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los órganos garantes federal y locales*, UNAM, México.

Guerrero Francisco y Amador Juan, 2016, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del pacto por México*, H. Cámara de Diputados, México.

Huber Ludwig, 2008, *Romper la mano una interpretación cultural de la corrupción*, Instituto de Estudios Peruanos, Perú.

Instituto para la defensa del interés público, 2012, Ernesto Gómez y Ámbar Varela (Coords.), *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, Indesol, México.

Kassab Hanna y Rosen Jonathan, 2019, *Corruption, Institutions, and Fragile States*, Palgrave Macmillan, Suiza.

Kingdon John, 1995, *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins College, Nueva York.

Klijn Erik, Meerkerk Ingmar y Edelenbos Jurian, 2019, How do network characteristics influence network managers' choice of strategies, *Public Money & Management*, Taylor & Francis Group, U.K.

Koldo Echevarría, 2008, “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública” en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds), Escuela de Administración pública de Cataluña, España.

Kooiman Jan, 2003, *Governing as governance*, SAGE, London.

_____, 2003, “Gobernar en gobernanza”, ponencia presentada en la Conferencia internacional Gobernanza, democracia y bienestar social, organizada en Barcelona por el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

_____, 1993, *Modern governance: new government-society interaction*, SAGE, Gran Bretaña.

López Sergio, Arellano David y Cejudo Guillermo, 2020, Las Ciencias sociales y la investigación desde el CIDE, *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm especial, México.

Lajous Alejandra, 2019, *La sociedad civil vs. la corrupción*, Penguin Random House, México.

Luna Matilde y Velasco José, 2009, “Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración”, *Revista*

Hispana para el Análisis de Redes Sociales, vol. 17, diciembre, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

_____ y Tirado Ricardo, 2005, “Modos de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político”, ^[SEP]*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, enero-marzo, UNAM, México.

Majone Giandomenico, 2004, “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla” en María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.

Mariñez-Navarro Freddy, 2016, “Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 70, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Mazcorro Gustavo y Rodríguez Nicolás, 2006, *Corrupción, gobernanza y captura política: apuntes y análisis a partir de la experiencia mexicana*, IPN, México.

McGann James y Kent Weaver (eds.), 2017, *Think tanks and civil societies in a time of change: Catalysts for ideas and action*, Routledge, Nueva York.

_____, 2014, “The Debate Over Foreign Funding of U.S. Think Tanks”, en *Foreign Policy Research Institute*, Filadelfia.

_____, y Richard Sabatini, 2011, *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*: Abingdon, Routledge, Massachussets.

_____, 2010, “The Fifth Estate. Think Tanks and American Foreign Policy”, *Politics & Diplomacy*, EE.UU.

_____, 2009, “The Think Tank Index”, *Foreign Policy*, Jan/Feb, Research Library, EE.UU.

_____, 2007, *Think Tanks and Policy Advice in the United States, Academics, Advisors and Avocates*, Routledge, Nueva York.

_____, y Weaver R. (eds.), 2002, *Think tanks and civil societies: Catalysts for ideas and action*, New Brunswick: Transaction Publishers, Portland.

_____, 2000, “How think tanks are coping with the future”, *The Futurist*, , FutureTimes Nov/Dec 2000, 34, 6; ProQuest, Washington D.C.

_____, 1992, Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry, *Political Science and Politics/ American Political Science Association*, Vol. 25, No. 4 Dec., Washington D.C.

McLevey John, 2014, “Think Tanks, Funding, and the Politics of Policy Knowledge in Canada”, *Canadian Review of Sociology*, Toronto.

_____, 2015, “Understanding policy research in liminal spaces: Think tank responses to diverging principles of legitimacy”, *Social Studies of Science*, vol. 45, núm. 2, SAGE, Waterloo.

Medvetz, Thomas, 2008, “Think Tanks as an Emergent Field”: *Social Science Research Council*, Nueva York.

_____, 2012, *Think tanks in America*, Chicago University Press, Chicago.

_____, 2012, Murky power: “Think tanks” as boundary organizations, *Research in the Sociology of Organizations*, 34, Emerald Group Publishing Limited, Inglaterra.

Méndez Carmen y Alduenda Isabel, 2019, *Estudio de buenas prácticas en la implementación y operación de sistemas locales anticorrupción*, USAID, México.

Mendizabal Enrique, 2014, “What is a think tank? Defining the boundaries of the label”, *On think tanks*, Inglaterra.

_____, 2012, “Think Tanks en Latinoamérica. ¿Qué son y qué los mueve?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12, núm. 4/ ITAM, México.

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.

Merke Federico y Pauselli Gino, 2015, “In the shadow of the state: Think tanks and foreign policy in Latin America”, *International Journal*, Vol. 70, /SAGE, California-Londres-Nueva Delhi.

Mette Anne, 2004, *Governance*, Polity Press, Malden.

Moron Chacon *et al*, “Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública”, *Provincia 25*, enero-junio, Venezuela, 2011.

Nieto Fernando, 2020, “El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del Sistema Nacional Anticorrupción”, Foro Internacional, Vol. 60, No. 2, La política interna de México 2012-2018, Colmex, México.

North Douglass, Wallis John y Weingast Barry, 2009, Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history, Cambridge University Press, United Kingdom.

Özgür Hüseyin, 2015, “An analysis of the studies on think tanks success and ranking”, *European Scientific Journal*, December, special edition Vol. 2, Pamukkale University, Turquía.

Parsons Wayne, 2007, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México.

Peschard Jaqueline, 2019, *Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México*, Konrad Adenauer Stiftung, México.

_____, 2016, “La expansión de un derecho fundamental”, en *Hacia el sistema Nacional de Transparencia*, Jaqueline Peschard (Coord.), UNAM, México.

_____, 2019, Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública, Cuadernos de transparencia núm. 28, INAI, México.

Peters Guy, 2015, Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination, University Press of Kansas.

Pigliucci Massimo, 2010, “Science by Think Tank. The Rise of Think Tanks and de Decline of Public Intellectuals”, Skeptic Magazine vol.16, núm. 1, Research Library, California.

Pinilla Juan, 2001, “Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual”, Polis Santiago, Chile.

Pont Josep, 2018, *Gobernanza, la coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*, Tirant Humanidades, Valencia.

Porras Francisco, 2016, “La gobernanza como red: Una mirada desde México”, en Edgar Ramírez (Ed.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*, CIDE, México.

Puddephatt Andrew, 2009, *Exploring the role of civil society in the formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC.

Puello-Socarrás José, 2009, “Política «qua experticia» élites intelectuales, tecnocracia, «think-tanks»”, Ciencia Política No 8, Enero – Junio, Colombia.

Puente Khemvirg, 2017, Parlamento abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo, Cornelio Martines et al. (Coords), AMEP/Instituto Belisario Domínguez, México.

Ramos Marisa y Álvarez Francisco, 2019, “El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la

lucha contra la corrupción”, documento de trabajo no. 11 2ª época, Fundación Carolina, Madrid.

Requena Carlos, 2014, *Gobernanza: Reto en la relación Estado-sociedad*, Lid, México.

Rich Andrew, 2004, *Think tanks, public policy and the politics of expertise*, Cambridge University Press.

Rich Andrew, y Kent Weaver, 1998, “Advocates and Analysts: Think Tanks and the Politicization of Expertise”, *CQ Press*, Washington DC.

___, 1999, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Ph.D Dissertation, Yale University, Connecticut.

___, 2004, *Think tanks, public policy and the politics of expertise*, Cambridge University Press, Cambridge.

___, 2011, “Ideas Expertise and Think Tanks”, en Daniel Béland y Roobert Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, Nueva York.

Rhodes Raw, 2003, *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Maidenhead.

Rodríguez Abelardo, 2019, “Mexico’s National Security Paradoxes and Threats in a Geopolitical Context”, *Politics & Policy*, Vol. 47, No. 1.

Rodríguez Marcial, 2015, “Reforma constitucional y participación ciudadana en México”, IJ-UNAM, México.

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

Rose Richard y Peiffer Carin, 2019, *Bad governance & Corruption*, Palgrave macmillan, United Kingdom.

Rubio José *et al.*, 2007, *Ética, ciudadanía y democracia*, Contrastes, Málaga.

Ruelas Ana, 2016, *La Transparencia en México: un trabajo colectivo*, Friedrich Ebert Stiftung, No 4, México.

Salas-Porras Alejandra, Luna Matilde, 2012, *¿Quién gobierna América del Norte? Élite, redes y organizaciones*, UNAM/Sitesa, México.

_____, Padilla Sergio, 2013, “Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento en América del norte”, en Salas- Porras, Luna Matilde, *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, UNAM, México.

Salazar Carlos, 2011, Los think tanks: “Laboratorios para la acción democrática”, Bien Común, año XVII, núm. 199, julio, México.

Sánchez Oscar, 2013, *Procesos de gobierno colaborativo en su entorno: una aproximación evolutiva*, Bogotá.

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

Schlesinger Philip, 2009, “Creativity and the Experts: New Labour, Think Tanks, and the Policy Process”, *The International Journal of Press Politics*, Volumen 14, Número/ SAGE, California-Londres-Nueva Delhi.

Schmidt Vivien, 2008, *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*, Boston University, Massachusetts.

Stone Diane, 2005, “Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition”, Paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium: How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Vietnam, Hanoi.

___, 2001, “Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas”, *Global Social Policy*, Vol. 1 (3)/ SAGE, California-Londres-Nueva Delhi.

___, 1996, *Capturing The Political Imagination: Think Tanks And The Policy Process*, Frank Cass, Londres.

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

___, y Andrew Denham, 2004, *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester University Press, Manchester.

Struyk Raymond, 2015: *Improving Think Tank Management. Practical Guidance for Think Tanks, Research Advocacy NGOs, and Their Funders* Results for Development Institute, Washington.

Subirats Joan *et al.*, 2008, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Robert Sutton, 1996, Controlling Corruption Through Collective Means: Advocating the Inter-American Convention Against Corruption, *Fordham International Law Journal*, vol. 20 (4).

Talcott Parsons, 1982, *El aspecto político de la estructura y el proceso social*, en Easton David (Comp), Enfoques sobre teoría política, Amorrortu, Buenos Aires.

Taylor Matthew, 2011, “Think tanks, public policy and academia”, *Public money & management*, Vol. 31 Núm. 1, Routledge, Londres.

Torgerson Douglas, 2007, “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en Luis F. Aguilar, *El Estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.

Torres Blanca, 2007, “La academia mexicana y la formulación y puesta en práctica de la política comercial en México” en Mercedes Botto (Coord.) *Saber y Política en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Torres Luis, 2015 Aceitar la maquinaria, *Tranzamos y no avanzamos*, IMCO, México.

Ugalde Luis, 2017, ¿Porqué más democracia significa más corrupción?, Nexos, México.

María Villareal, 2010, La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 3, número 5, México.

Wayne Parsons, 2007, Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas, Flacso, México.

Weaver Kent, 1989, "The Changing World of Think Tanks," *Political Science and Politics* vol. 22, núm. 3, Washington DC.

Wiarda Howard, 2015, Think tanks and foreign policy in a globalized world: New ideas, new “tanks,” new directions, *International Journal* Vol. 70 (4), SAGE, California-Londres- Nueva Delhi.

Woldenberg José, 2013, Aproximaciones y reintegros: la democracia tensionada, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México.

Recursos electrónicos

Barómetro de las Américas, Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia, 2020 consultado en https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2018-19_Mexico_Country_Report_V5_W_05.13.20.pdf.

CEPAL, Concepto de Estado abierto, consultado en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>.

Convención de la ONU sobre corrupción asocia al concepto en el sitio:
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi , "Los indicadores de gobernanza mundial: metodología y cuestiones analíticas". Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial No. 5430, 2010, consultado en (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130).

Global Go to Think Tank Index Report, Universidad de Pensilvania, 2020, Massachussets, consultado en http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks.

Índice World Justice Project 2015, p. 25 consultado en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf.

Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, 2015, INE/Colmex. México, consultado en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf.

Peschard Jacqueline, Discurso de despedida, CPC, consultado en <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/Discurso-Justificado.pdf>.

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.

RRC, *Informe de actividades 2010-2015 de la RRC*, CIDE, México, 2017
<https://plataformadigitalnacional.org/declaraciones/estadisticas>.

Senado de la República, dictamen comisiones unidas,
http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/Dictamen_Anticorrupcion.pdf.

WJP, Estado de derecho, consultado en <https://worldjusticeproject.mx/estado-de-derecho/>.

World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, 1994, consultado en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>.



La colaboración de los think tanks en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción bajo un enfoque de gobernanza.



Hector Soto Guerrero
Cue México

HECTOR EDUARDO SOTO GUERRERO
ALUMNO

REVISÓ

Rosalía Serrano de la Paz

MTRA. ROSALÍA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a las 12:00 horas del día 11 del mes de febrero del año 2021 POR VÍA REMOTA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión del Posgrado:

- DRA. ANNEL ALEJANDRA VAZQUEZ ANDERSON
- DR. FERNANDO NIETO MORALES
- DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaría la última, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)
DE: HECTOR EDUARDO SOTO GUERRERO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

Juan Manuel Herrera Caballero

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTA

Annel Alejandra Vazquez Anderson

DRA. ANNEL ALEJANDRA VAZQUEZ ANDERSON

VOCAL

Fernando Nieto Morales

DR. FERNANDO NIETO MORALES

SECRETARIA

Laura del Alizal Arriaga

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

El presente documento cuenta con la firma -autógrafa, escaneada o digital, según corresponda- del funcionario universitario competente, que certifica que las firmas que aparecen en esta acta - Temporal, digital o dictamen- son auténticas y las mismas que usan los c.c. profesores mencionados en ella