



MEXICO INSTITUTE

MÉXICO: LA BATALLA CONTRA LA CORRUPCIÓN (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)

Mauricio Merino

June 2015

Ninguno de los dos acontecimientos que despertaron el mayor movimiento de conciencia pública que haya visto México en lo que va del Siglo XXI era inédito, pero ambos formaron la gota que derramó el vaso. De un lado, la desaparición forzada de 43 estudiantes en Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre del 2014, hizo estallar una ola de indignación en contra de la vulneración de los derechos humanos y la impunidad¹. De otro lado, la investigación publicada por el equipo de Carmen Aristegui el 9 noviembre del mismo año, sobre la dudosa forma en que la Primera Dama del país, Angélica Rivera, se hizo de la “Casa blanca” --una valiosa residencia en la Ciudad de México, “construida a su gusto por Grupo Higa”, empresa que había obtenido contratos de obra pública del gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México y en la Presidencia de la República--, generó un rechazo generalizado a la corrupción². En menos de 45 días, el desencanto social acumulado por casi tres lustros, concentró la indignación colectiva en esas dos causas: la impunidad y la corrupción.

Escribo la palabra “movimiento” con cautela, porque el que desató esa combinación de escándalos públicos no ha respondido a una organización política definida, ni ha contado con un liderazgo visible, ni se ha inscrito en la competencia entre partidos, ni ha buscado espacios de representación, ni ha orquestado una agenda común. Sin embargo, se ha manifestado con claridad en las redes sociales, en los espacios libres de los medios tradicionales, en la movilización callejera y en las demandas planteadas por muy diversas organizaciones académicas y sociales. A diferencia de otros

¹ El 26 de septiembre del año pasado estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, Guerrero, fueron enfrentados por policías de los municipios guerrerenses de Iguala y Cocula. Los policías habían recibido la orden del alcalde de Iguala, José Luis Abarca, de impedir la llegada de los estudiantes al municipio y detenerlos. En el enfrentamiento murieron seis personas, tres de ellas normalistas, y hubo 25 heridos. Los 43 estudiantes desaparecidos son los detenidos por los policías, que los habrían “entregado” a un grupo criminal conocido como “Guerreros Unidos”. El 6 de octubre, once días después, el gobierno federal, a través de la Procuraduría General de la República, se hizo cargo de la investigación de los hechos. Esa investigación concluyó que los estudiantes habían sido asesinados e incinerados en un basurero de Cocula. Conclusión disputada por los familiares de los desaparecidos y otros activistas, quienes mantienen desde entonces su movilización.

² La investigación periodística, apoyada por la organización Connectas y el International Center for Journalists, es “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)”, publicada originalmente en el portal aristeguinoticias.com (<http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>).

Tras los casos Ayotzinapa y “Casa blanca”, la aprobación del Presidente de la República alcanzó en diciembre de 2014 su lugar más bajo en dos años, según una encuesta de *El Universal*/Buendía & Laredo publicada al inicio de ese mes: 41% (empezó el sexenio con 43%); con 50% reprobándolo, mientras que un año antes ese número era el porcentaje que lo aprobaba. Según Ulises Beltrán, medida en encuestas telefónicas, la aprobación presidencial habría caído hasta el 25%. Beltrán, Ulises, “El desacuerdo con los presidentes (1994-2015)”, *Nexos*, marzo 2015. El diario *Reforma*, por su parte, registraba en sus encuestas que para el último cuatrimestre de 2014 la aprobación del Presidente estaba en 39%, con 58% reprobándolo. De acuerdo con otra encuesta de *Reforma*, del 17 de marzo de 2015, 78% de los estudiantes universitarios (de universidades públicas y privadas) desaprueba al Presidente y su gobierno.

movimientos sociales, este no ha respondido a ninguna de las características habituales del género. Sin embargo, a partir del último trimestre del 2014 no sólo ha desafiado el discurso y las prácticas de la clase política mexicana sino que ha situado a la impunidad y la corrupción como los dos enemigos mortales de la democracia mexicana. De aquí que prefiera identificarlo como un “movimiento de conciencia” cuya principal aportación, hasta ahora, ha sido abrir una *ventana de oportunidad* para proponer e impulsar reformas capaces de combatir a esos dos enemigos³.

Ni la impunidad ni la corrupción son fenómenos nuevos en México. Por el contrario, ambos sintetizan el mayor déficit de la transición a la democracia de los años noventa y, a la vez, una de las principales razones por las que fracasó el régimen anterior. No es el propósito de estas notas hacer el recuento de esos procesos históricos que, por lo demás, ya han sido ampliamente documentados⁴. Pero es imposible contar esta “historia en tiempo real” sobre las reformas constitucionales y legales que han sido impulsadas tras la irrupción de aquel movimiento de conciencia sin advertir su peso específico en el desencanto acumulado tras el cambio de régimen. En otro lugar he intentado demostrar que la corrupción no es una causa sino una consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano; y que, para combatirla, no sería suficiente perseguir y sancionar individuos corruptos, sin modificar a la vez las normas, los procesos y los entornos institucionales en los que se origina⁵. Corrupción e impunidad se han reforzado mutuamente y son fenómenos históricos, tanto en el sentido literal del término –por su antigüedad– cuanto por las características que definen buena parte de las prácticas más arraigadas del régimen político mexicano actual.

II

En un breve esfuerzo por caracterizarla en esa doble dimensión histórica, puede subrayarse que la corrupción mexicana –entendida incluso en su sentido más convencional: como el abuso de una posición de poder diseñada para servir a los demás, en busca del provecho propio⁶— tiene largas raíces en la cultura política del

³ “Ventana de oportunidad” es un concepto que refiere momentos y condiciones de cambio en las agendas públicas, especialmente por factores coyunturales o no constantes del medio ambiente, aunque éstos se relacionen con problemas de mucho tiempo. Véase, por ejemplo, la obra de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, Nueva York, 1995. Para Kingdon, una “ventana” se abre cuando confluyen tres “arroyos” (*streams*), el del problema, el de las políticas y el de la política, esto es, cuando algo se fija públicamente como problema público y existen alternativas para implementar e incentivos para que los políticos implementen los cambios.

⁴ Véanse Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000; y Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

⁵ “La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas”, documento del Mexico Institute del Wilson Center y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), 2013.

⁶ En los términos que ha propuesto Transparencia Internacional (“the abuse of entrusted power for private gain”).

país y, en consecuencia, en su aceptación como práctica cotidiana⁷. Es decir, los actos de corrupción no sólo son tolerados por buena parte de la sociedad sino que son reproducidos de manera sistemática. No son episodios aislados ni excepcionales sino que forman parte de las relaciones cotidianas. Sin embargo, la cultura –los valores y las prácticas que definen las referencias compartidas por una sociedad- no es estática ni se reproduce por generación espontánea. La cultura es el resultado de una larga cadena de acontecimientos, percepciones e información social, que se ajusta y cambia con cada uno de sus eslabones.

No obstante, la aceptación y la reproducción de los actos de corrupción también son resultado de la impunidad, esto es, de la incapacidad de las instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso del poder en provecho propio. Por esa incapacidad de vigilancia efectiva y sanción eficaz, las leyes encarnadas en las autoridades responsables de su cumplimiento se vuelven negociables y casuísticas: no se aplican de manera universal –parejo para todos-- sino que su cumplimiento depende de las circunstancias y de los individuos que forman parte de cada situación en la que se verifica el abuso del poder. La reproducción de esa casuística, a su vez, hace que el fenómeno se vuelva sistemático.

Una de las primeras consecuencias visibles de esa relación negociable con el cumplimiento de la ley es la captura de los puestos destinados a servir a los demás; tanto de los que se eligen mediante el voto popular –a través de la asignación de candidaturas a modo-- como de los que son designados por quienes ganan las elecciones. Por regla general, los candidatos que se postulan a las elecciones obtienen su nominación por su cercanía con los dirigentes de partido o por conveniencia de éstos. Dado que la presentación de candidatos es un (cuasi) monopolio partidario –matizado por las candidaturas ciudadanas que, en la práctica, requieren formar partidos fácticos--, sólo de manera excepcional se obtendría una candidatura por méritos probados o se ganaría una elección sin emplear recursos públicos. De hecho, esto último no ha sucedido nunca desde que México transitó a la democracia. La clase política mexicana es una élite formada por alianzas, lealtades e intercambios entre grupos que buscan y conservan espacios de poder⁸.

Por otra parte, aunque las elecciones están diseñadas para someter el reparto del poder a la libre voluntad de los ciudadanos, éstos saben muy poco sobre la trayectoria de los candidatos que compiten por los puestos públicos. Solamente quienes aspiran a las posiciones de mayor envergadura –como la presidencia del país—son sometidos a un escrutinio más o menos profundo en sus trayectorias y sus ideas. En cambio, de la gran mayoría de las otras candidaturas se sabe muy poco: nombres y fotografías

⁷ Recupero aquí los argumentos que presenté en “La corrupción en diez proposiciones”, Tribuna Milenio, milenio.com, 2014.

⁸ La aprobación de la reelección en México trató de conjurar la captura de las candidaturas por parte de grupos políticos y parlamentarios. Lo aprobado dista de ser un auténtico mecanismo de rendición de cuentas vertical en el cual el ciudadano tendría, a través del voto, la última palabra en la evaluación de la gestión pública.

expuestas en la propaganda, sin pasado y sin contenido sustantivo⁹. Tampoco hay información satisfactoria sobre los recursos que emplean, ni medios suficientes para cotejar lo que prometen con lo que harán. Más que un proceso informado de selección entre opciones distintas, las elecciones constituyen una competencia basada en la reproducción a gran escala de alianzas y favores y para la gran mayoría de quienes votan libremente son, en el mejor de los casos, una apuesta más o menos ciega por las ofertas partidarias o una oportunidad para expresar su inconformidad¹⁰.

Una vez que se reparten los puestos sometidos al veredicto de las urnas, aflora enseguida el “sistema de botín”: la distribución más o menos libre de los puestos de designación que corresponden a cada cargo ganado. El poder burocrático se mide, en principio, por el número de puestos que se pueden designar y por el monto del presupuesto público que esos puestos manejarán. Para obtener un nombramiento en México, la cercanía, la amistad, la lealtad o el intercambio de favores prevalecen sobre el mérito y las competencias. Es verdad que no se puede designar a cualquier persona en los puestos de mayor responsabilidad. Pero la razón primera para tener un puesto de designación en las administraciones públicas de México no es el ascenso ganado en una carrera profesional acreditada sino la buena voluntad del poderoso en turno. Todos los gobiernos del país –con independencia de los partidos que los han ganado— descansan en el sistema de botín¹¹.

Tan pronto como se obtienen los puestos de elección y se distribuyen los de designación, los funcionarios públicos emplean los medios que tienen a su alcance para permanecer entre la élite política. El medio más inmediato para colmar ese propósito es el presupuesto público. Si bien es cierto que éste tiene muchas más restricciones de uso que la distribución de empleos ya mencionada, todavía no hay suficientes reglas para garantizar que la asignación presupuestaria, realizada a través de programas y oficinas públicas, responda claramente a las necesidades objetivas de la sociedad. La mayor parte de los presupuestos se asigna por motivos inerciales – porque así se hizo antes, aunque no se haya hecho bien—, por conveniencia política – para que se noten las acciones emprendidas por los poderosos y éstos tengan argumentos para permanecer en el poder —o, de plano, por compromisos asumidos previamente¹². No es casual que más de dos terceras partes del dinero público en

⁹ De ahí las múltiples iniciativas por brindar mayor información a la ciudadanía al momento de ejercer su voto. Recientemente el Instituto Nacional Electoral creó una plataforma llamada “Candidatas y candidatos. ¡Conócelos!” orientada a brindar información básica sobre aquéllos que competirán en las próximas elecciones a nivel federal. Paralelamente, organizaciones sociales promueven a nivel federal y estatal el #3de3. El objetivo es que quienes ocupan un cargo de elección popular hagan pública su declaración patrimonial, de intereses y de impuestos (lo cual no es obligatorio en México).

¹⁰ Cfr. Ugalde, Luis Carlos, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, febrero 2015.

¹¹ Véanse de mi edición *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE-Secretaría de la Función Pública, México, 2006, y *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE-Sedesol, México, 2006. También puede verse Raphael, Ricardo, *El Mirreynato. La otra desigualdad*, Temas de Hoy, México, 2014.

¹² Ugalde, Luis Carlos (coordinador), *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, Sitesa e Integralia, México, 2014.

México tengan evaluaciones negativas –con independencia de la fuente oficial que se utilice--, ni tampoco que mientras más dinero público se ejerza, más desigual sea la sociedad. La Auditoría Superior de la Federación, el Sistema de Evaluación de Desempeño y las evaluaciones independientes al gasto público mexicano (GESOC, por ejemplo) han coincidido en señalar que sólo una tercera parte de los programas presupuestarios de México están cumpliendo cabalmente con sus objetivos; el resto tiene observaciones o desviaciones o, de plano, es tan oscuro que no se puede evaluar¹³. El presupuesto es, antes que otra cosa, un instrumento de poder¹⁴.

Los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones en las administraciones públicas son generalmente abigarrados, oscuros y confusos. Se sabe que la discrecionalidad es enemiga de la honestidad; y también se sabe que, en todo el mundo, la multiplicación y la fragmentación de las reglas administrativas incrementan las oportunidades de discrecionalidad¹⁵. No obstante, las instituciones destinadas a combatir la corrupción en México están fragmentadas y cada una tiende a multiplicar las reglas que han de seguir los funcionarios públicos. Desde este punto de vista, el funcionario más avezado no es quien fija sus programas en función de los problemas públicos que ha de solucionar, ni tampoco quien somete sus decisiones, los recursos que utiliza y sus resultados al escrutinio de la sociedad, sino quien consigue mostrar que ha cumplido los procedimientos burocráticos correctos. A quien se castiga es, en cambio, quien comete errores de procedimiento y quien produce una anomalía en el sistema.

Con todo, hoy contamos con información valiosa sobre los procedimientos que generan el mayor número de anomalías. Sabemos que las capturas más frecuentes se encuentran en cinco ámbitos de la gestión: 1) en el reparto de los puestos de designación y el usufructo de sus beneficios, así como en las trampas destinadas a obtener sentencias millonarias por despidos injustificados; 2) en la asignación de contratos de obras públicas o de compras gubernamentales –que simulan, sin embargo, seguir procedimientos de licitación formalmente impecables--; 3) en los actos de autoridad que se manifiestan a través del otorgamiento de concesiones, licencias o permisos de toda índole –desde fraccionamientos hasta la apertura o la operación de negocios informales--; 4) en la transferencia de recursos públicos a través de subsidios o programas de asistencia, cuya obstinada multiplicación es equivalente al monto de los beneficios políticos y monetarios que los funcionarios públicos obtienen; y 5) en la administración pública de “ventanilla”, donde los ciudadanos entran en contacto personal y directo con funcionarios para allegarse de un servicio, incluyendo de manera destacada los que dicen ofrecer seguridad o

¹³ Merino, Mauricio, *La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, Wilson Center, 2012.

¹⁴ Los estudios al respecto de México Evalúa, el PNUD (Índice de Desarrollo Humano) y de GESOC son referencia. También los de Coneval.

¹⁵ En ese sentido puede verse, de Cass Sunstein, el libro *Simpler. The Future of Government*, Simon & Schuster, Nueva York, 2013.

procurar y administrar justicia. Pero aun sabiéndolo y teniendo cada vez más información sobre la corrupción verificada en esos ámbitos, la respuesta sigue siendo procedimental y fragmentaria. Y en lugar de modificar las causas de la corrupción, se persiste en la persecución individual de funcionarios, una vez que éstos han sido detectados como anomalías del sistema¹⁶.

Como puede verse, los escándalos de Ayotzinapa y de la llamada “Casa blanca” no fueron excepcionales dentro de esas cadenas de corrupción y de impunidad. Lo que los convirtió en símbolos del hartazgo social fue, acaso, su gravedad y el interés global que despertaron; mientras que su difusión internacional, a su vez, fue el resultado de la crueldad y aun del cinismo con que fue cometida la masacre de los 43 estudiantes normalistas de aquella localidad de Guerrero, así como del hecho de que los criminales hayan actuado bajo las órdenes del alcalde de Iguala (y de su esposa), con la connivencia de la policía local y la indiferencia inicial de las autoridades federales. Y en ese entorno, la revelación de las ventajas obtenidas por la esposa del Presidente de la República para acrecentar su patrimonio privado, así como la ambigua e insuficiente explicación pública que ofrecieron ambos tras el escándalo ventilado en los medios y las redes sociales, no hizo sino incrementar la indignación pública y abrir, finalmente, aquella ventana de oportunidad para comenzar a impulsar cambios de fondo en el diseño de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción mexicana.

III

Es verdad que durante el curso del Siglo XXI México ya había acreditado avances notables en la construcción del derecho de acceso a la información pública, mejor conocido como transparencia. Los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, sucesivamente, se sumaron a los propósitos del *Open Government Partnership* y tanto las normas jurídicas como las instituciones garantes del acceso a ese nuevo derecho se han venido creando y fortaleciendo desde el año 2002. Gracias a ellas, no hay ninguna duda de que cada día se produce más información pública, que se tiene un mejor acceso a ella y hay un mejor uso de los datos públicos. Pero en contrapartida, los archivos y la gestión original de las decisiones tomadas en la esfera pública siguen siendo una promesa, las cuentas públicas –incluyendo la también prometedor armonización contable del país- son todavía insuficientes y oscuras, la asignación presupuestaria sigue respondiendo a los patrones de discrecionalidad ya mencionados y los procesos de fiscalización siguen sin llevar a correcciones sustantivas de los errores advertidos en las auditorías. La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio.

¹⁶ Cfr. “Evaluación de la política de combate a la corrupción”, Auditoría Superior de la Federación. Documento relativo a las revisiones 57, 58 y 59 de la Auditoría, y parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Este diagnóstico de claroscuros –con muchos más oscuros que claros- dio lugar a la creación formal de la Red por la Rendición de Cuentas en mayo del 2011, albergada desde entonces por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que es una institución de investigación y educación superior en ciencias sociales que forma parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del país (Conacyt). La Red (como le llamaré en adelante) se formó a iniciativa de un grupo de investigadores que ya habían venido estudiando y documentando la ausencia de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en México como la causa principal de aquellos fenómenos de corrupción e impunidad y que, tras haber publicado varios de sus trabajos¹⁷, optaron por formalizar la interlocución que ya habían venido estableciendo con diversas organizaciones públicas, sociales y académicas.

El propósito de la Red ha sido promover el diseño y la puesta en marcha de esa política ausente de rendición de cuentas, conjugando los estudios académicos, la deliberación pública y la incidencia social. Se trató de una iniciativa inédita, no sólo porque surgió desde una institución académica pública –financiada y regida por el Estado mexicano-- sino porque desde un principio incluyó entre sus integrantes a otras instituciones públicas como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), que nació de las primeras reformas ganadas a favor del derecho de acceso a la información; la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es el órgano de fiscalización de la cuenta pública, adscrito a la Cámara de Diputados; el Archivo General de la Nación (AGN), que depende formalmente de la Secretaría de Gobernación; y el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), que era el órgano autónomo del Estado encargado de dirigir los procesos electorales federales, así como la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), que reunía a los órganos garantes de la transparencia en los gobiernos estatales del país. Es decir, la Red reunió a varios órganos públicos identificados por su pertinencia para la construcción de aquella política pública que, además, respondieron desde un principio a la convocatoria del grupo académico que concibió y dio forma al proyecto¹⁸.

Desde la fundación de la Red, esas instituciones públicas han interactuado en un plano de igualdad con las principales organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, habían acumulado ya una larga trayectoria de producción de conocimiento aplicado e incidencia pública a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en México y que, en conjunto, habían venido constituyendo una auténtica comunidad de práctica sobre el tema y creado una visible influencia en los medios y entre los tomadores de decisiones. Pero descontando algunos proyectos puntuales, esas organizaciones de la

¹⁷ Los estudios publicados por iniciativa o mediación de la Red por la Rendición de Cuentas pueden verse en www.rendiciondecuentas.org.mx. Entre otros, el que tuvo mayor relevancia para la formación de esa organización de segundo piso fue *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, editado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo. CIDE, 2010.

¹⁸ El listado completo de las 75 organizaciones sociales, públicas y académicas que han suscrito convenios de adhesión formal a la Red por la Rendición de Cuentas puede consultarse en la página citada en la nota previa.

sociedad civil tampoco habían establecido un mecanismo de colaboración permanente y estable entre ellas ni, mucho menos, con aquellas instituciones públicas. La Red contribuyó a ese propósito, sumando además la participación activa de un amplio grupo de académicos de otras universidades y centros de investigación, públicos y privados. Por primera vez, la amplia e influyente comunidad de práctica formada por las principales organizaciones de la sociedad civil mexicana encontró un espacio de reflexión y acción compartida con académicos y funcionarios públicos que, tradicionalmente, actuaban por separado.

Desde su fundación, la Red se propuso seguir tres principios que han normado sus deliberaciones, sus trabajos y sus propuestas: en primer lugar, se ha definido a sí misma como una “organización de segundo piso”: no ha estado formada por individuos –por personas físicas-- sino por colectivos y “personas morales” que, de manera voluntaria, han suscrito convenios de adhesión al proyecto común albergado en el CIDE. En este sentido, la Red ha respetado la trayectoria, el nombre y la libertad de quienes la integran, en cada una de sus actuaciones. La Red no ha suplido ni ha suscrito como propias las investigaciones, los resultados o los proyectos iniciados individualmente por sus integrantes, pero sí ha intentado potenciar su divulgación pública a través de su página electrónica, que se ha convertido en un amplio repositorio de esos esfuerzos y, a la vez, en un conducto de comunicación cotidiana entre las organizaciones que la componen y hacia la comunidad que la sigue.

En segundo lugar, la Red no tiene voz propia: habla a través de las organizaciones que pertenecen a ella y solamente cuando, tras las deliberaciones abiertas, ha generado documentos consensuados, éstos se han presentado con el nombre del colectivo. La misma regla ha seguido su política editorial: los libros, la serie de “Cuadernos de la Red” y los artículos publicados a lo largo del lustro han respetado siempre e invariablemente a los autores originales de esos trabajos. Y por último, la Red no ha ampliado ni modificado en ningún momento el propósito que le dio origen: crear el contexto de exigencia para diseñar una política pública de rendición de cuentas en México. Esto significa que, aunque cada uno de sus integrantes persigue sus propias agendas, el esfuerzo colectivo se ha encontrado en la búsqueda de esa política pública. Tengo para mí que esa inédita combinación de organizaciones e instituciones, sumada al respeto por los principios que han permitido articular a la Red, sin vulnerar la singularidad de sus integrantes y concentrando sus trabajos en la idea y el método de la política pública, ha sido clave para convertirla en un proyecto valioso. Una fórmula que ha sido potenciada por una dirección ejecutiva profesional, eficaz y comprometida; y por un Consejo Asesor representativo de la pluralidad de la Red, tan crítico como atento al desarrollo de cada uno de sus proyectos.

Pero lo cierto es que, contando con la calidad y la profundidad de los trabajos de investigación, deliberación e incidencia que ha venido produciendo la Red en conjunto --y a través de cada uno de sus integrantes-- y aun tomando por cierto que esa organización de segundo piso ha venido logrando cumplir con su cometido, resulta por lo menos difícil suponer que habría logrado la incidencia pública que hoy se le reconoce en materia de transparencia y combate a la corrupción si no hubiese sido

por la doble ventana de oportunidad que se abrió entre 2012 y 2015: la primera, por el cambio de sexenio y la segunda alternancia que marcó la vuelta del PRI a la Presidencia de la República; la segunda, por los lamentables acontecimientos ya comentados, Ayotzinapa y la “Casa blanca”, que detonaron el contexto de exigencia indispensable para iniciar una de las mayores y más ambiciosas reformas democráticas que eventualmente habrá vivido el país. Ojalá.

IV

La primera ventana de oportunidad abierta por el cambio de sexenio no amerita mayores explicaciones, pero admite un matiz: aunque cada seis años el cambio de mandos en la Presidencia de México genera nuevas expectativas y espacios para introducir temas a la agenda gubernativa, en el 2012 el regreso triunfal del partido dominante a Los Pinos, bajo el liderazgo de Enrique Peña Nieto, añadió una exigencia adicional de legitimación política. El PRI no quería regresar siendo el mismo de siempre sino cobijado por la promesa de consolidar la pluralidad y la democracia. Sobre esa base, la primera iniciativa que promovió Peña Nieto, tras haber ganado las elecciones y aun antes de tomar posesión de su cargo, fue una reforma constitucional que ofrecía ensanchar las fronteras del acceso a la información a todos los niveles de gobierno y hacia los tres poderes. Y apenas tomando las riendas de su gobierno, anunció también el llamado Pacto por México, suscrito por los tres principales partidos políticos del país, que listaba 95 puntos que reflejaban el consenso fraguado después de las elecciones para emprender reformas estructurales a la economía y a la organización política del país.

El ánimo de consenso generado en torno de aquel Pacto no sobreviviría a la reforma que permitió la inversión privada en la exploración, producción y distribución de energía --especialmente, por la propiedad emblemática del petróleo--, pero alcanzó para que aquella otra reforma constitucional dedicada a la transparencia no sólo fuera promulgada poco más de un año más tarde, en febrero del 2014, sino para abrir un nuevo espacio de diálogo público y franco entre un grupo de senadores de la República y varias de las organizaciones que habían integrado la Red unos años antes¹⁹. Ese diálogo nunca fue fácil ni terso: los lenguajes usados por académicos y por

¹⁹ Titubeo al escribir esta nota, pues cuando se enlistan nombres de quienes merecen reconocimiento siempre se comete el doble error de omitir a alguien y de equiparar los esfuerzos de los mencionados como si hubiesen sido idénticos. Aun corriendo ese riesgo, es relevante escribir los nombres de los Senadores que desde el principio de su mandato en septiembre del 2012 invitaron y han venido interactuando con los integrantes de la Red (en particular, Transparencia Mexicana, México Evalúa, IMCO, Fundar, Artículo 19, México Infórmate, el Colectivo por la Transparencia y obviamente el IFAI y la COMAIP) y que han hecho posible abrir mesas de diálogo público, ventilar acuerdos y diferencias e, incluso, escribir iniciativas de manera conjunta a la luz del día. Algo que, según los protagonistas del propio Senado de la República, no había ocurrido nunca en los procesos legislativos mexicanos. O no, al menos, con reformas de las dimensiones que aquí se recogen. En el listado del que me hago responsable

activistas de la sociedad civil no son los mismos que los empleados por los políticos profesionales, ni es siempre evidente que éstos no utilicen sus conversaciones públicas con los primeros para hacer avanzar sus posiciones políticas personales o enfrentar las de sus colegas. Pero aun así, el diálogo que se abrió en la sede del Senado de la República fue muy fructífero.

La iniciativa presentada originalmente por el Presidente de la República fue ensanchada para incluir en ella nuevas obligaciones de transparencia a los partidos políticos, a los sindicatos, a los fideicomisos y fondos públicos de cualquier índole y para incluir, también, al Poder Judicial y despejar cualquier duda sobre el carácter autónomo del órgano garante del derecho de acceso a la información (el IFAI) o sobre el alcance definitivo e inatacable de sus resoluciones, con validez para todo el país, entre otros cambios fundamentales destinados a consolidar ese derecho fundamental²⁰. Cambios que, estoy seguro, no habrían sucedido si aquellas conversaciones técnicas y aun políticas entre senadores y organizaciones de la sociedad civil no hubieran tenido lugar, pues durante el largo proceso legislativo que supone una reforma constitucional todavía hubo intentos en la Cámara de Diputados – y en particular por parte de la fracción parlamentaria del PRI- para evitar que la expansión del derecho a saber llegara tan lejos. No obstante, los senadores se mantuvieron firmes y lograron revertir –luego de varios meses de estira y afloja entre las dos cámaras, el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema- aquellos intentos de regresión. Y ya no queda duda de que la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero del 2014 es, hasta hoy, la más avanzada del mundo en cuanto al alcance y las garantías del derecho fundamental de acceso a la información.

Esa reforma también dotó de facultades al Senado de la República para revisar la integración del IFAI y, en su caso, para designar a los nuevos comisionados que habrían de garantizar el derecho fundamental expandido, encabezando un nuevo Sistema Nacional de Transparencia. Sobre esa base y tras discutir sobre la composición y el desempeño de las y los comisionados que entonces dirigían al IFAI – una vez más, de manera pública y abierta a las opiniones de las organizaciones sociales y académicas del país--, los senadores decidieron apostar por la renovación completa del cuerpo directivo del órgano garante de la transparencia, integrado por

no puede dejar de mencionarse a Arely Gómez, Raúl Cervantes, Enrique Burgos y Cristina Díaz, del PRI; a Laura Rojas, Marcela Torres Peimbert, Javier Corral y Ernesto Ruffo, del PAN; a Alejandro Encinas, Armando Ríos Piter, Zoé Robledo y Mario Delgado, del PRD; y a Pablo Escudero, del PVEM. Los primeros de cada fracción mencionada tendrían que aparecer subrayados por su compromiso y por el tiempo que han dedicado a construir y cuidar el diálogo con la Red. Y no tengo duda de que en mi lista faltan legisladores de la Cámara Alta, quienes seguramente contribuyeron al éxito de las reformas, sin que yo hubiera registrado esas contribuciones con justicia. En otra nota me referiré a las y los diputados federales que, por su parte, han hecho aportaciones igualmente meritorias a las de sus colegas en el Senado.

²⁰ El contenido de la reforma constitucional en materia de transparencia promulgada en febrero del 2014 puede consultarse completo en la página electrónica de la Red, ya citada. Ahí también puede seguirse la crónica de los acontecimientos que llevaron a perfeccionar esa iniciativa hasta su conclusión.

siete comisionados. Y en otro ejercicio inédito, no sólo optaron por convocar a todas las personas que consideraran cubrir los requisitos y tener las facultades y los méritos suficientes para ser designados por el Senado en esos cargos sino que decidieron establecer un procedimiento que combinó las comparecencias públicas de los candidatos al cargo con el estudio pormenorizado de sus trayectorias, sus credenciales y sus cualidades, con el auxilio de un “comité de acompañamiento” al que fueron invitadas diez personas –académicos, activistas y profesionales- cuyo principal lazo de identidad –aunque no su condición de acceso-- era su pertenencia o su colaboración previa con los trabajos de la Red²¹. Aun polémico y debatible, aquel procedimiento que permitió renovar a los integrantes del “nuevo” IFAI sentó un precedente que no podría ya ser ignorado: la calificación colegiada de los expedientes y de las comparecencias de quienes aspiran a ocupar cargos designados por el Senado, sobre la base de criterios públicos y con el apoyo *ad honorem* de especialistas ajenos al trabajo legislativo.

Pero no hay duda de que el episodio más relevante de esta secuencia basada en el diálogo abierto fue la confección colegiada de la Ley General de Transparencia que se derivó, a su vez, de la reforma constitucional en esta materia. Una vez más de manera inédita, el mismo grupo de senadores que ha venido impulsando las mudanzas ya mencionadas decidió convocar a la formación de un “grupo de redacción” de esa legislación secundaria, que estaría formado por representantes del llamado Colectivo por la Transparencia, por México Infórmate y por la Red²². Las representantes de esas organizaciones trabajaron mano a mano con los asesores técnicos y jurídicos de los senadores involucrados en el proyecto, hasta alcanzar una iniciativa legal que no sólo fuera consecuente con la reforma constitucional de febrero del 2014 sino que confirmara los avances conseguidos por México en materia de derecho de acceso a la información. Así, tras cerca de 250 horas de deliberación y redacción compartida, apenas despuntando el mes de noviembre de aquel año, los Senadores Arely Gómez, Alejandro Encinas, Laura Rojas y Pablo Escudero informaron públicamente de la conclusión de esos trabajos y del inicio de las consultas al resto de los senadores y a los sujetos a los que obligaría la nueva legislación.

La audacia cometida por ese grupo de senadores habría de reflejarse en el proyecto de ley presentado: como nunca antes, habrían de establecerse hasta 48 obligaciones puntuales de transparencia proactiva para todos los sujetos obligados –es decir, la obligación de abrir prácticamente toda la información producida durante el

²¹ Para quienes deseen conocer los pormenores de ese procedimiento y sus resultados, remito una vez más a la página electrónica de la Red.

²² Aunque las dos organizaciones mencionadas también forman parte de la Red, su propia relevancia hizo aconsejable que actuaran en esa mesa de redacción –siguiendo los principios de la Red señalados antes- con voz propia. A su vez, la Red misma optó por designar como su representante a una investigadora del CIDE. Así, Ana Cristina Ruelas del Colectivo por la Transparencia, Gabriela Morales de México Infórmate y Natalia Calero, del CIDE, actuaron como redactoras y como correas de transmisión entre el Senado de la República y las diversas organizaciones que integran la Red. No sobra añadir que hicieron un trabajo encomiable que ha sido reconocido por las dos cámaras legislativas y, desde luego, con el aplauso sincero de la comunidad de práctica a la que pertenecen.

cumplimiento de sus atribuciones y, en particular, la relacionada con el ejercicio del gasto público en todas sus modalidades--, además de fijar obligaciones específicas para áreas sensibles de la administración pública. El proyecto estableció nuevos plazos y procedimientos para evitar que la información pública quedara reservada sin justificación previa de la prueba de daño, exigió abrir los expedientes relacionados con delitos de lesa humanidad o con violaciones graves a los derechos humanos, fijó también los procedimientos de apremio y sanción a los funcionarios que ocultaran o destruyeran de manera deliberada la información pública y estableció los pormenores del nuevo Sistema Nacional de Transparencia, entre otros muchos avances que fueron incluso más lejos que los sugeridos por las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos²³.

La precisión normativa de la legislación redactada por aquel grupo de trabajo topó, hacia el mes de diciembre, con las observaciones y las objeciones de algunos de los órganos autónomos del Estado –como el Banco de México, en particular- y de otras dependencias públicas, que encontraron en la oficina del Consejero Jurídico de la Presidencia de la República el lugar propicio para hacerse escuchar. Hacia el principio del año 2015 y a despecho de la apertura y la transparencia con la que habían venido trabajando los senadores ya mencionados, comenzaron a correr versiones encontradas y confusas sobre las posibles correcciones que se estarían haciendo desde esa Oficina de la Presidencia al proyecto originalmente presentado, para desandar una buena parte del camino que se creía ganado. Por fortuna, las mismas organizaciones que habían venido colaborando con el Senado para hacer posibles las reformas aquí reseñadas reaccionaron haciendo pública su indignación por todos los medios que tuvieron a su alcance. Así pues, en las primeras semanas del nuevo año ya se habían comenzado a multiplicar los desplegados, los artículos en la prensa, las opiniones vertidas en radio y televisión y un río completo en redes sociales, para denunciar los intentos supuestamente orquestados desde el gobierno federal para desdecir, al menos en algunos de sus puntos nodales, el contenido de aquel proyecto. No obstante, la presión pública y la articulación de las muy diversas organizaciones sociales comprometidas con la transparencia y la rendición de cuentas hicieron posible volver a la ruta del diálogo y de la construcción de consensos. Es difícil asegurar que esa presión pública habría bastado por sí misma para evitar que los avances en esta materia tuvieran regresiones desde el gobierno, sin contar con la ventana de oportunidad política que abrieron los dos lamentables episodios que he venido señalando desde el principio de este recuento. No hay duda de que ese entorno de indignación colectiva obró a favor de las reformas proclives a la transparencia. Pero es imposible atinar al grado en que ese entorno se combinó con la reacción de las organizaciones sociales y con la voluntad política de los legisladores que habían venido encabezando esos cambios.

Con todo, los senadores tomaron la decisión de convocar a una nueva mesa de diálogo para discutir públicamente, el 2 de marzo, las observaciones que se habían presentado

²³ Y una vez más, remito a la página electrónica de la Red para conocer los pormenores de la nueva Ley General de Transparencia cuyo recuento excedería con creces los límites de estas páginas.

a la iniciativa original. Apenas unos días antes –el 23 de febrero-- la propia Oficina de la Presidencia –dirigida por Aurelio Nuño-- había invitado a las organizaciones de la sociedad civil reunidas en la Red, que habían participado directamente en los debates y en los trabajos sobre la reforma de transparencia, a discutir en Los Pinos las objeciones que efectivamente había reunido y presentado el Consejero Jurídico, Humberto Castillejos. Me consta que no fue una reunión fácil, pero sí productiva: el Consejero escuchó los argumentos presentados por las organizaciones sociales y éstas, a su vez, los razonamientos ofrecidos por la Presidencia para promover algunos cambios al proyecto de origen. Y hacia el final de la reunión, se acordó que la oficina del Presidente remitiría a la Red una nota escrita con las observaciones que todavía persistieran sobre la iniciativa, pues hasta entonces nadie conocía a ciencia cierta las redacciones alternativas que habrían circulado ya por las oficinas del Senado de la República.

Cuando se llevó a cabo la audiencia pública en el Senado, la Red ya había recibido –apenas unas horas antes: el sábado 28 de febrero- la nota prometida por la oficina del Presidente. Y ese mismo día la publicó en su página electrónica, de modo que las deliberaciones que tuvieron lugar en ese momento ya no estuvieron basadas en suposiciones y alegatos abstractos sino en argumentos puntuales y razonamientos jurídicos bien sustentados²⁴. Muchas de las objeciones que se habían filtrado durante las semanas previas a esos debates habían sido ya retiradas (o quizás, algunas nunca existieron realmente) y otras fueron aceptadas con argumentos razonables por el Senado. Y aun con modificaciones y ausencias respecto al proyecto de origen, lo cierto es que la iniciativa finalmente aprobada en la Cámara Alta reflejó de manera más que satisfactoria las aspiraciones planteadas por las organizaciones sociales y académicas reunidas en torno de la Red. Trasladada a la Cámara de Diputados para su ratificación, la nueva Ley General de Transparencia fue aprobada finalmente el pasado 16 de abril del 2015. Y no tengo ninguna duda de que, con el paso del tiempo, valdrá la pena recordar esa fecha.

V

Abierta la ventana de oportunidad del último trimestre del 2014 y mientras se desarrollaban los acontecimientos relatados en el apartado anterior, los dos principales partidos de oposición cobraron un renovado interés en impulsar un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, en términos muy similares a los que había venido proponiendo la Red desde varios años atrás²⁵. El primero en tomar esa iniciativa fue el

²⁴ La nota a la que se refiere este párrafo también puede ser consultada, con detalle, en la página electrónica de la Red.

²⁵ Para documentar esta afirmación, remito al lector al documento de mi autoría que había sido publicado mucho antes de esos acontecimientos por el Woodrow Wilson Center y Comexi (ver nota 5), donde se hace el recuento puntual de las principales propuestas que, hasta entonces, había formulado la Red para construir una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas. Cabe advertir, por otra parte, que los legisladores de distintos partidos ya habían presentado once iniciativas

Presidente del PAN, Ricardo Anaya, quien apenas despuntando el mes de octubre del 2014 invitó a los representantes de Transparencia Mexicana y de la Red a discutir las posibilidades técnicas de promover un sistema de esa naturaleza, en sustitución de la fallida propuesta previa del Presidente de la República para crear una Comisión Nacional Anticorrupción, cuyo diseño no había logrado el consenso político suficiente para ser aprobada a pesar de haberse inscrito en el Pacto por México. Con un evidente sentido de urgencia, derivado de aquella ventana de oportunidad, un grupo de legisladores y de asesores de ese partido comenzó a redactar una iniciativa de reforma constitucional con el propósito explícito de incorporar en ella tanto su propia visión sobre el combate a la corrupción como buena parte de las ideas promovidas por la Red.

Las propuestas elaboradas por la dirigencia del PAN estaban muy cerca de las planteadas por Transparencia y la Red pero, a pesar de sus indudables virtudes, no coincidían plenamente con las conclusiones formuladas por aquel conjunto de organizaciones. Con todo, la decisión tomada por ese partido –y por Anaya, en particular- desató el proceso deliberativo entre partidos, académicos y organizaciones en busca de una propuesta que resultara, a un tiempo, viable y satisfactoria. Pero contra todo pronóstico, en los primeros días de diciembre el PRI presentó un proyecto distinto que, en lo fundamental, proponía la creación de un amplio Consejo de Integridad Pública representado por los titulares de todos los órganos del Estado, incluyendo a los gobernadores de las entidades federativas y a los tres poderes de la Federación –además de cinco ciudadanos notables-- que actuarían bajo la presidencia del Ejecutivo Federal y del que emanarían todas las políticas públicas (en plural) destinadas a combatir la corrupción.

Ignoro si esa propuesta hubiese sido bienvenida en otro momento político. De hecho, una idea similar venía escrita también en el Pacto por México. Pero en el ambiente de agravio que se estaba viviendo en diciembre de ese año la iniciativa no sólo resultaba contradictoria con las deliberaciones que ya se habían iniciado tras la propuesta del PAN sino francamente ofensiva para responder al clima político del país: ¿los gobernadores de los estados, sentados en una mesa con el Presidente de la República y cinco ciudadanos notables, iban a resolver el problema sistémico de la corrupción mexicana? La respuesta a esa pregunta no sólo produjo un intenso intercambio de opiniones entre las organizaciones que conforman la Red sino que hizo posible que se sumaran otras que, hasta entonces, no habían abordado el problema de la corrupción como un tema central de su agenda²⁶. La incorporación de Causa en Común, presidida por María Elena Morera, fue especialmente relevante: no sólo por el muy respetado papel que esa activista de los derechos humanos y la seguridad pública había venido jugando desde muchos años atrás sino por su liderazgo frente a una amplia lista de

diferentes para crear instrumentos de combate a la corrupción, ninguna de las cuales planteaba un sistema completo, articulado y coherente.

²⁶ Subrayo, en particular, la colaboración del Centro de Estudios Manuel Espinosa Yglesias (CEEY), de México ¿cómo vamos?, y de la Red Actívate por Puebla, entre otras.

organizaciones afines a esa otra agenda social y por su interlocución franca y directa con la Oficina de la Presidencia de la República.

Fue gracias a María Elena Morera que ese conjunto de organizaciones, que habían venido actuando por separado, se reunieron para afinar una propuesta compartida capaz de contrarrestar la idea de aquel Consejo de Integridad Pública –siempre sobre la base de los trabajos ya divulgados por la Red-, y también fue ella quien propuso hacer pública la alianza entre esos grupos diversos en una conferencia de prensa convocada el 10 de diciembre. La publicidad que atrajo ese encuentro inusual de organizaciones distintas tuvo una cobertura que llegó, entre muchos otros medios, hasta el *New York Times* y abrió la puerta, finalmente, al diálogo directo con la Oficina de la Presidencia.

Desde la primera conversación con Aurelio Nuño y el Consejero Castillejos acordamos dos condiciones. La primera fue propuesta por ellos: escucharían nuestros argumentos, pero de ninguna manera tomarían ese diálogo como una negociación. Nos explicaron que las negociaciones políticas se harían, en todo caso, con los partidos políticos. La segunda, por nosotros: no guardaríamos reserva alguna sobre el contenido de nuestras conversaciones y buscaríamos, más allá de cualquier coincidencia con sus puntos de vista, todos los apoyos sociales posibles para respaldar nuestra posición. Y ambas se cumplieron puntualmente. De un lado, la Oficina de la Presidencia se abstuvo de darnos noticia alguna sobre el curso de sus negociaciones políticas, mientras que los integrantes de la Red buscamos, en efecto, ensanchar en todo lo posible el abanico de organizaciones e individuos dispuestos a respaldar el proyecto de Sistema Nacional Anticorrupción que había generado nuestro consenso²⁷.

En el mes de enero del 2015, recibí la invitación del grupo parlamentario del PRD para discutir con sus diputados la propuesta que había formulado la Red y que, para entonces, ya habían respaldado otras organizaciones de la sociedad civil, algunos líderes de opinión, cámaras empresariales e incluso la Conferencia Episcopal Mexicana. Tengo para mí que, cuando fui convocado a aquella conversación, los legisladores del principal partido de la izquierda mexicana ya habían tomado la decisión de promover y apoyar un Sistema Nacional Anticorrupción. Pero aquel diálogo fue relevante para que esa iniciativa tuviera muchos más puntos de coincidencia con la nuestra y aun para persuadir al PAN de acercar la suya hacia ese común denominador. Que el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados se haya sumado a esta construcción colectiva fue, creo yo, un paso definitivo para

²⁷ En la confección de ese proyecto habían venido participando, literalmente, decenas de personas, desde que la Red dio inicio a sus deliberaciones. Sería imposible enumerarlas a todas. Sin embargo, en el tramo que aquí se relata tuvieron una participación especial en la tarea de diseño: Eduardo Bohórquez (quien acompañó y respaldó todo el proceso, desde las conversaciones con el grupo parlamentario del PAN), José Roldán Xopa, José Octavio López Presa, Max Kaiser, Marco Fernández, Sergio López Ayllón y Lourdes Morales. A las discusiones con el Jefe de la Oficina de la Presidencia asistieron también María Marván, Enrique Cárdenas, Juan Pardinás, María Amparo Casar y Edna Jaime. Muchas otras personas tendrían que ser incluidas en este párrafo. Pero las que aquí se enlistan, simplemente no pueden dejar de ser mencionadas.

vencer las resistencias que todavía estaban vigentes en el gobierno para aceptar una reforma de ese calado.

Unas semanas después –el 16 de febrero- los dos grupos parlamentarios que habían venido conversando por separado sobre los pormenores de nuestra propuesta, en el PAN y en el PRD, se reunieron con varios integrantes de la Red en busca de un proyecto común²⁸. Asumo que las negociaciones de esos legisladores con el grupo parlamentario del PRI y con la Oficina de la Presidencia tuvieron éxito, pues apenas diez días después –el 26 de febrero- la iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y turnada al Senado para continuar el proceso legislativo.

Por fortuna, la iniciativa votada por la Cámara Baja llegó a las manos del mismo grupo de senadores que habían venido impulsando la muy ambiciosa reforma en materia de transparencia. Y salta a la vista que ese grupo comprendió que ambos proyectos se necesitaban de manera recíproca. Desconozco el contenido de las negociaciones que tuvieron lugar entre los grupos parlamentarios del Senado durante el mes marzo en torno de la iniciativa votada por los diputados. Pero en la Red supimos, por las declaraciones de varios senadores a la prensa, que el punto que provocaba mayor disidencia era la permanencia de las excepciones constitucionales al sistema de responsabilidades en el proyecto aprobado: los llamados “fueros” que, especialmente para el Presidente de la República, impiden juzgarlo durante el periodo de su encargo por cargos distintos a los de traición a la patria o delitos graves del orden común. A todas luces, dejar esos “fueros” intactos fue el costo que asumieron los diputados del PAN y del PRD para lograr que el resto de la reforma anticorrupción pasara con el apoyo del PRI y del PVEM en la Cámara Baja. Pero al llegar al Senado, esa disonancia – por cierto, indudablemente justificada- volvió a amenazar la aprobación de la iniciativa.

No obstante, y honrando la práctica que ya habían establecido durante el procesamiento de la reforma en materia de transparencia, los senadores de las Comisiones Unidas de Gobernación, Anticorrupción, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda, decidieron convocar a una nueva audiencia pública a un grupo de especialistas sobre el tema, así como a tres de las instituciones que eventualmente formarían parte del nuevo sistema propuesto –la ASF, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Secretaría de la Función Pública--, que se celebró el 14 de abril. Y prácticamente de manera unánime, quienes intervinimos en esa ocasión coincidimos en pedir a los senadores, explícitamente, que aprobaran la reforma iniciada por los diputados, sin cambios. Casi todos reconocimos, también, la necesidad de revisar el contenido de los “fueros” constitucionales a la mayor brevedad posible, pero no a costa de posponer el inicio de una reforma cuya implementación

²⁸ Entre los diputados que, a mi juicio, deben recordarse como promotores activos de esa búsqueda de consensos con las organizaciones agrupadas en la Red están el ya mencionado Ricardo Anaya, Elizabeth Yáñez y Fernando Rodríguez Doval, del PAN; y Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán, del PRD, entre muchos otros cuya participación fue menos constante aunque, muy probablemente, no menos relevante durante el proceso legislativo.

tomará, en el mejor de los casos, cerca de un lustro para ofrecer resultados tangibles – aunque algunos pensamos que, en realidad, será el trabajo de una generación completa. Y, por fortuna, dos días después de esa audiencia, el 16 de abril, las comisiones del Senado aprobaron la reforma anticorrupción.

El martes 21 de abril será otra fecha digna de ser recordada, pues fue entonces cuando el pleno del Senado de la República aprobó, en medio de un acalorado debate, la reforma que daría lugar a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Aprobada más tarde por la mayoría de las legislaturas estatales, la reforma fue finalmente promulgada por el Presidente Peña Nieto el pasado 27 de mayo. Pero nada está escrito de manera definitiva y menos aún cuando se trata de modificar las condiciones que han generado la corrupción en México, durante prácticamente toda su historia.

VI

De prosperar en sus términos, la reforma anticorrupción será efectivamente muy ambiciosa. Antes de cerrar este texto, ofrezco una síntesis de sus premisas y de las piezas centrales de su diseño, tomando partes del documento que produjo el mayor consenso entre los integrantes de la Red²⁹. La primera premisa del sistema dice que es necesario atender las causas de la corrupción y no sólo sus efectos; que nunca es suficiente encarar la corrupción desde una visión exclusivamente punitiva e individual; es decir, sólo como la búsqueda de castigo a los corruptos, una vez que han cometido un abuso y éste ha quedado acreditado. Atajar a la corrupción desde una perspectiva única de falta/castigo individual no sólo omite las causas que la generan (normas, atribuciones, procedimientos y entornos de decisión) sino que además puede generar “vacunas sociales” que la acaben normalizando.

Si la corrupción se entiende solamente como un asunto de individuos (corruptos) que deben ser sancionados, sin modificar los espacios de discrecionalidad donde encuentra oportunidades de suceder, el resultado puede ser una sucesión interminable de individuos castigados, sin consecuencias prácticas sobre las causas que la generan; y a su vez, la multiplicación de casos de corrupción detectada –con todos sus efectos mediáticos- puede acostumar a la sociedad a que la corrupción forma parte de sus relaciones políticas y sociales habituales. En este sentido, la respuesta institucional a la corrupción no puede ceñirse a la detección y persecución de corruptos sino a la detección permanente y la modificación deliberada de las normas y los procesos que la generan.

La segunda premisa es que debe existir un diseño de inteligencia institucional para corregir esas causas de corrupción. En el desempeño cotidiano de la administración pública es inevitable que existan diferencias de interpretación sobre el marco jurídico

²⁹ Aunque ese documento fue redactado por el autor de estas notas, en su elaboración participaron también Eduardo Bohórquez, José Roldán Xopa, José Octavio López Presa, Max Kaiser y Marco Fernández, a quienes les agradezco nuevamente su compromiso y sus muy valiosas aportaciones.

y criterios diversos de actuación que, eventualmente, pueden producir lagunas de discrecionalidad y oportunidades de corrupción. De ahí que sea necesario crear los instrumentos adecuados para reconocer de manera explícita esas lagunas –normas jurídicas imprecisas y/o imperfectas, procedimientos confusos, asignación deficiente de atribuciones y competencias entre oficinas y servidores públicos, dilución y/o fragmentación de responsabilidades concretas en la toma de decisiones, ausencia de conexión entre procesos y resultados, falta de vigilancia pública y de control interno, etcétera--, que producen los entornos y hasta los incentivos para que los servidores públicos capturen o desvíen en provecho propio los recursos monetarios o de autoridad que les son asignados.

Por esta razón, el combate a la corrupción requiere de un esfuerzo de inteligencia institucional para detectar y atajar las oportunidades de captura y/o desviación de recursos y decisiones públicas. Pero no sólo en un sentido general y abstracto sino a partir de la evidencia empírica disponible; es decir, del aprendizaje, de la experiencia acumulada y de la memoria institucional registrada sobre la forma en que las normas son aplicadas, sobre la calidad de los procedimientos, las cualidades de los entornos de relación entre autoridades y sociedad y la forma en que se toman las decisiones que han generado situaciones de corrupción.

La inteligencia institucional ha de estar construida a partir del registro de los casos en los que efectiva, reiterada o incluso sistemáticamente se han detectado actos de corrupción. Y ha de realizarse sobre la base de la evidencia acumulada en los casos observados, a partir de un sistema de precedentes. A su vez, las instituciones responsables de combatir el fenómeno deben estar dotadas de autoridad para actuar sobre las zonas de riesgo, ordenando la modificación de las condiciones en las que la captura o la desviación de recursos y decisiones hayan desembocado en actos de corrupción. Empero, las autoridades responsables de combatir la corrupción no deben suplir, en ningún caso, la actuación de las oficinas públicas donde ese fenómeno tiene lugar, ni éstas deben omitir el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de ese proceso de inteligencia institucional.

La tercera premisa es que debe existir un entramado de pesos y contrapesos entre las instituciones que combaten la corrupción. Para contener esa patología con una visión de largo aliento es necesario que no haya una sola sino varias instituciones dotadas de autoridad para actuar en conjunto. Es preciso conjurar el riesgo de captura o el uso político que generaría la existencia de una sola instancia nacional encargada del tema y, al mismo tiempo, es deseable que diversas instituciones produzcan un sistema de vigilancia mutua. Por otra parte, la especialización de diversas instituciones en las zonas clave del combate a la corrupción –a saber: el control interno, el control externo, la producción de inteligencia institucional y los procesos de prevención, investigación y sanción- no debe suponer la fragmentación de los esfuerzos sino su coordinación y su ajuste mutuo. Es decir, el establecimiento de un mecanismo explícito de colaboración e intercambio de información.

De otro lado, la construcción de un sistema de pesos y contrapesos basado en diversas instituciones y en la colaboración entre ellas puede reforzar la eficiencia de esas instancias para identificar, prevenir, investigar y modificar las situaciones que auspician la corrupción y, en su caso, para castigar con mayor asertividad las conductas individuales que capturan o desvían recursos y atribuciones, de acuerdo con su gravedad: faltas administrativas menores, casos graves de corrupción no penales y delitos de corrupción. Todo ello, en la lógica de un sistema completo, articulado y coherente.

El Sistema Nacional Anticorrupción estará compuesto por cuatro instituciones fundamentales: dos ya existentes –pero reformadas y fortalecidas– y dos nuevas. La primera sería la Secretaría de la Función Pública (SFP) como el órgano responsable del control interno y de la innovación administrativa en la Administración Pública Federal. A su vez, la SFP estará facultada para coordinar un sistema nacional de control interno que involucrará a los órganos autónomos del Estado y a los gobiernos de los estados y los municipios. Para cumplir esa tarea, la SFP tendrá que reformarse y fortalecerse.

El fortalecimiento de la Secretaría contemplará, en sus términos básicos, la puesta en marcha de un sistema profesional de carrera para los auditores internos de todo el gobierno federal. Con el fin de garantizar la imparcialidad y el profesionalismo de los auditores internos sería necesario que éstos fueran designados por la SFP sobre la base de sus competencias profesionales, y no por su cercanía con los titulares de las dependencias. Desde nuestro punto de vista, la construcción de un sistema profesional de auditores internos es un punto crítico para el éxito del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, la SFP no debería ceñirse solamente a la vigilancia de la legalidad en los procesos internos de la administración pública –aunque conservaría la facultad de sancionar faltas administrativas menores– sino además tendría que promover la innovación institucional. Es decir, tendría que actuar sobre la base de la inteligencia institucional ya mencionada, para combatir las causas de la corrupción.

Y finalmente, tendrá la facultad de coordinación del sistema nacional de control interno, con el propósito de que las mejores prácticas de prevención e innovación no se ciñan a la administración pública federal sino que incluyan también a los órganos autónomos del Estado, así como a los gobiernos estatales y municipales, sin demérito de los ámbitos de actuación de cada uno de ellos. Por esas razones, el titular de la Secretaría seguiría siendo designado por el Titular del Ejecutivo Federal pero con la ratificación del Senado de la República.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) –reformada y fortalecida, al igual que la Secretaría de la Función Pública– seguiría siendo la institución clave del control externo en el sistema de combate a la corrupción. Para ello, sería necesario dotarla de plena autonomía constitucional, aun cuando la revisión y calificación de la cuenta pública siga siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Para que el control externo sea un complemento efectivo del interno –en los términos de la premisa ya mencionada de pesos y contrapesos- es crucial que la Auditoría tenga capacidad de romper los principios de anualidad y posterioridad, que hoy le impiden actuar sobre los ejercicios fiscales en curso o volver sobre situaciones previas que, sin embargo, han generado actos de corrupción posteriores. Nuestra propuesta fue que, en los casos donde la ASF detecte o sea alertada sobre un posible acto de corrupción grave cuente con facultades para actuar en “tiempo real” y en situaciones concretas. En consecuencia, podría integrar expedientes que eventualmente conduzcan a la sanción de los funcionarios que hayan cometido algún acto de corrupción. A su vez, sería necesario modificar los calendarios de auditoría en sus distintas modalidades, a fin de que los resultados del control externo puedan influir en el proceso de programación del gasto público de cada ejercicio fiscal, de manera eficaz. La Auditoría quedaría facultada, además, para revisar todo el gasto público derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que ejercen las entidades federativas, sin excepción.

En la propuesta que se hizo, tanto el control interno como el externo tendrían un carácter preventivo y de innovación complementario. De aquí que la ASF debería estar expresamente facultada para coordinar el Sistema Nacional de Fiscalización, de modo que los órganos superiores de fiscalización de las entidades federativas, responsables del control externo de los recursos y las atribuciones locales, respondan a criterios y normas técnicas compartidas. Y ambas instancias (la SFP y la ASF) estarán facultadas para: i) producir sanciones por faltas administrativas menores; ii) iniciar procedimientos de sanción sobre actos de corrupción graves ante el Tribunal Federal de Cuentas o, en su caso, iii) coadyuvar con la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción cuando se trate de la comisión de delitos.

Sin embargo, esta última institución, la Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción, sería la responsable de investigar, integrar los expedientes y representar a la sociedad ante el Poder Judicial de la Federación, en los casos donde se presuma un delito de corrupción. Por esta razón, sería necesario revisar el marco jurídico que regula el derecho penal, con el propósito de que dichos delitos sean investigados y perseguidos por la Fiscalía, con independencia del Poder, la institución, el órgano autónomo o el nivel de gobierno en el que se hayan cometido. La Fiscalía actuaría sobre todos los implicados en un delito de corrupción: tanto los servidores públicos como los particulares que se hayan coludido con ellos. La Fiscalía actuaría motivada por las denuncias penales que en su caso sean presentadas por los órganos de control interno o externo del sistema y por las denuncias de los particulares, aunque también podría actuar de oficio.

Finalmente, una Sala Especializada de un renovado Tribunal de Justicia Administrativa constituirá una pieza central del sistema propuesto. En esa Sala, integrada por un cuerpo colegiado central y por salas regionales, desembocarán todos los expedientes de presunta corrupción grave documentados por los órganos de control interno y de fiscalización de todo el país. Los magistrados desahogarán el debido proceso derivado de esos expedientes y estarán facultados para emitir

sanciones de inhabilitación y multa, tanto a servidores públicos como a particulares que hayan participado en actos de corrupción grave probados.

Es conveniente subrayar el carácter grave de los presuntos actos de corrupción que conocerá el Tribunal, para distinguirlos de las faltas administrativas menores, que seguirán siendo sancionadas por los órganos de control interno o externo, y de los delitos que conocerá la Fiscalía Especializada. De aquí la necesidad de reformar el sistema de responsabilidades administrativas y penales vigente en México, para darle cabida a las faltas y los delitos tipificados como corrupción, en cualquiera de sus modalidades.

La coordinación e interrelación entre las cuatro instituciones sucintamente descritas conformará el Sistema Nacional Anticorrupción, con independencia del resto de las acciones que el Estado mexicano decida emprender para combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, incluyendo las culturales o las de promoción de la ética pública. A esa coordinación se sumarán el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el IFAI y los representantes de un consejo integrado por ciudadanos, cuya misión será la de vigilar la operación del sistema en su conjunto y emitir recomendaciones para asegurar su eficacia. De aquí que el diseño exija una reforma constitucional y la expedición de nuevas leyes generales en materia de responsabilidades y corrupción, que recuperen las mejores prácticas internacionales en la materia, así como de las leyes secundarias que le darán organicidad a las nuevas instituciones planteadas. A su vez, el Sistema prevé un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre las instancias que lo conforman, con capacidad de emitir recomendaciones derivadas del proceso de inteligencia institucional, válidas para los tres poderes federales y los poderes públicos de las entidades federativas.

En suma, el sistema: i) recuperará la memoria y la experiencia institucionales del país en esta materia; ii) establecerá la interacción activa entre los tres poderes del Estado, los órganos autónomos y los gobiernos locales, en materia de combate a la corrupción; iii) permitirá evitar la fragmentación actual de instituciones, así como establecer instancias diferenciadas y especializadas que se reforzarán mutuamente para sancionar faltas administrativas, actos graves de corrupción y delitos de corrupción, de conformidad con las convenciones internacionales que ha suscrito México con la Organización de Estados Americanos, con la Organización de las Naciones Unidas y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; iv) promoverá la conformación de un sistema que no solamente atacará el problema de la corrupción desde una visión federal sino que también actuará sobre los gobiernos estatales y municipales; v) se apoyará en un sistema de pesos y contrapesos institucionales para abordar el combate a la corrupción desde una perspectiva integral; vi) facilitará que no solamente se investigue y se castigue a quienes cometen actos de corrupción – tanto en el sector público como entre particulares-- sino que se modifiquen las causas que la propician; y vii) establecerá la inteligencia institucional, la prevención, la innovación y la promoción de una cultura nacional de combate a la corrupción.

VII

Las reformas que están en curso en materia de transparencia y combate a la corrupción han sido el producto de una amplia deliberación pública. Esas reformas han recuperado –si no en todo, sí en buena medida- los resultados de la investigación y del diálogo que por años han sostenido distintas organizaciones, académicas y sociales, en torno de la necesidad de construir una política pública completa, articulada y coherente de rendición de cuentas, como antídoto a la corrupción que daña a las instituciones políticas de México y que ha generado que esas instituciones no entreguen los resultados que se esperan de ellas, que se deterioren la confianza y las relaciones sociales, que se vulneren los derechos, que se desperdicien recursos, se limite el crecimiento económico y se bloquee la redistribución del ingreso. La corrupción es la mayor causa de desigualdad, impunidad y exclusión del régimen político mexicano.

La reforma constitucional que creará el Sistema Nacional Anticorrupción no será, ni remotamente, la conclusión de una tarea que exigirá muchos otros cambios a la legislación secundaria y a las prácticas de la administración pública. Pero sí será la puerta de entrada para comenzar a realizar esa tarea. Esta reforma no está separada de los cambios ya ganados en materia de transparencia, ni tampoco es ajena a la legislación todavía pendiente en materia de archivos y protección de datos personales. Pero sin esta otra –la reforma en materia de corrupción-- el tablero no estará completo. Si sólo hubiese prosperado la consolidación del derecho a saber, pero no el cambio de las instituciones diseñadas para atajar la corrupción, México habrá dejado los cimientos sin terminar.

Estas reformas habrían abierto la puerta para modificar el sistema general de responsabilidades administrativas y penales en materia de corrupción, que ha sido el Talón de Aquiles del régimen político mexicano. Permitirán contrarrestar la fragmentación de las instituciones creadas después de la transición y que ha impedido que sus trabajos prosperen. La reforma articulará a esas instituciones, sumando también a las entidades federativas a una misma política de rendición de cuentas. La reforma promoverá un sistema de pesos y contrapesos, para que ninguna de ellas, instituciones o entidades, quede excluida del combate a la corrupción; todas ellas –añadiendo la transparencia y en consecuencia la vigilancia social a su desempeño- se vigilarán mutuamente y podrán inyectar inteligencia institucional para ir corrigiendo los procesos, las normas y los entornos que hoy auspician los actos de corrupción. Ayudará a contrarrestar, además, la muy arraigada y equivocada idea según la cual combatir la corrupción solamente equivale a castigar corruptos, sin tocar las causas que la generan. Y exigirá poner en marcha, por fin, la reforma a fondo que necesita la operación del gobierno –y de todas las administraciones públicas- que dejó pendiente la transición mexicana a la democracia.

Ninguna de esas mudanzas sucederá en un plazo breve. Pero precisamente por eso era urgente abrir la puerta. Por buenas y malas razones, como los episodios que abrieron la ventana de oportunidad para que estos cambios pudieran ponerse en marcha, el paquete de reformas en materia de transparencia y combate a la corrupción promete un horizonte completamente distinto. Por primera vez en toda la historia de la administración pública mexicana, todos los funcionarios públicos estarían obligados a documentar lo que hacen y cómo lo hacen, dejando constancia de su actuación en archivos públicos y accesibles. Por primera vez, los ciudadanos tendríamos la posibilidad de involucrarnos directamente en la vigilancia de la gestión pública, en distintos niveles. Las prácticas corruptas de las burocracias tradicionales tendrían que ir cediendo, no sólo por la fuerza del derecho de acceso a la información –y la exposición pública que eso supone-- sino porque por primera vez habría normas completas y generales que tipificarían esas prácticas de corrupción en el sistema de responsabilidades administrativas y penales de México. Y una vez ubicadas y documentadas, esas prácticas no sólo podrían ser conjuradas por auditores internos y externos profesionales –miembros ambos de sendos sistemas de carrera-- y sancionadas por una nueva sala especializada del tribunal administrativo sino perseguidas por una fiscalía especial y corregidas, sistemáticamente, por un órgano colegiado cuya actuación sería igualmente pública. De funcionar en sus términos, esta reforma exigiría replantear la forma en que se ejerce el gasto público en México, la forma en que se vigila y la forma en que se sanciona. Nunca antes hubo una reforma tan ambiciosa para cambiar, así sea poco a poco, las rutinas de apropiación ilegítima de los recursos públicos del país. Al escribir estas notas, confío sinceramente en que esta historia tenga, a pesar de todo, un final feliz.