



Concentración de la participación social en la metrópolis: la incidencia de los *think tanks* en el modelo de combate a la corrupción a nivel nacional

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Autor: Soto Guerrero, Héctor Eduardo

Universidad Autónoma Metropolitana

Email: hsoto@xanum.uam.mx

Twitter: [@h_sotoguerrero](https://twitter.com/h_sotoguerrero)

Resumen/abstract:

Este trabajo aborda el estudio de los *think tanks* concentrados en la metrópolis que de manera asociada participaron activamente en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y que lograron incidir en el proceso de adopción de decisiones en la materia como co-creadores de las leyes que resultaron de la interacción con el gobierno bajo principios de gobierno abierto y de lo que apunta hacia una reconfiguración sobre la manera de gobernar basada en la gobernanza.

Se adopta una definición teórica de gobernanza que ayuda a explicar la realidad en la que se insertan los *think tanks* en el sistema político mexicano y su incidencia en los instrumentos que pretenden poner un freno a la corrupción, concentrando el análisis en el proceso de construcción del sistema así como en el valor que adquieren actores estratégicos para establecer contrapesos que provienen fuera del gobierno en nuestra democracia a fin de incorporar demandas sociales de manera ordenada.

Palabras clave:

Gobernanza, *think tanks*, Sistema Nacional Anticorrupción, participación

Nota biográfica: Doctorando y maestro en Estudios Sociales con concentración en Procesos Políticos en la Universidad Autónoma Metropolitana, actualmente en estancia de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara con líneas de investigación en gobernanza, *think tanks* y políticas públicas.

Introducción

A nivel global la sociedad civil se organiza para participar en la vida pública e intenta incidir en los asuntos de interés común que afectan la vida de las personas día a día. La participación de actores sociales y privados en la resolución de asuntos públicos contribuye a mejorar la acción directiva del gobierno para transformar la realidad tomando en consideración las demandas sociales con base en el conocimiento experto y recursos que intercambian *think tanks* con autoridades gubernamentales en aras de generar un cambio social.

La participación de *think tanks* pretende reducir la insuficiencia de los gobiernos para resolver problemas complejos en sociedades contemporáneas que se presenta en un entorno de fragmentación del poder político que da espacio a la intervención de otros actores que provienen de espacios diferentes al de la maquinaria gubernamental. Asimismo, surge como respuesta a la desconfianza que a nivel social existe sobre las instituciones de gobierno.

En este contexto se presenta una incipiente dispersión del poder hacia poli centros en los que se insertan múltiples actores que interactúan entre sí a fin de arrojar resultados sociales deseables y de incidir en los asuntos públicos que atañe resolver a los gobiernos bajo un nuevo proceso de corresponsabilidad que se desarrolla de manera conjunta con actores sociales y privados.

La metrópolis es un espacio en el cual se desarrollan constructos sociales y políticos que buscan generar cambios sociales con base en la concentración de capital humano que posee conocimientos, tecnología, recursos económicos y capacidad de innovación para resolver problemas que aquejan a la sociedad.

La proliferación de los *think tanks* a nivel global tiende a concentrarse en las grandes metrópolis, su participación en los asuntos públicos se ubica principalmente en sociedades vibrantes que han desarrollado capacidades para fungir como contrapeso al poder instituido y que interactúan con los gobiernos de manera corresponsable e interdependiente para alcanzar resultados sociales en beneficio de la ciudadanía.

La demografía política de los *think tanks* se caracteriza por mantener una alta concentración en las ciudades debido a que son espacios en los que existe mayor institucionalidad incluidos otros ámbitos de la sociedad como la academia, el espacio mediático y la sociedad civil en general.

La pregunta que da guía a la investigación es: ¿Cómo incide la participación de los *think tanks* que se concentran en la metrópolis en la selección del modelo de combate a la corrupción a nivel nacional?

Objetivo

Explicar la manera en que algunos de los *think tanks* que se ubican en la metrópolis participaron en el proceso de adopción de decisión sobre el modelo de combate a la corrupción a nivel nacional y su incidencia en la co-creación del Sistema Nacional Anticorrupción bajo un proceso de gobernanza.

Metodología

El enfoque metodológico de este trabajo es cualitativo, consta de un análisis del rol de los *think tanks* con base en una revisión exhaustiva de bibliografía. Se realizaron entrevistas a profundidad a actores relevantes en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción que integran algunos de los *think tanks* participantes en el proceso de co-creación de las leyes que lo conforman.

El método que sirvió de guía para las entrevistas a profundidad se basó en preguntas estructuradas que tenían como fin conocer las perspectivas de quienes participaron en la construcción y deliberación del sistema, los actores que formaron parte de las decisiones para elegir el modelo idóneo de combate a la corrupción en México, el rol de los *think tanks* en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y la manera en que interactuaron para generar las leyes que conforman el sistema.

El enfoque teórico de la gobernanza permitió definir la distribución del poder, la manera en que adquieren centralidad y poder los *think tanks* en la toma de decisiones en torno a la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Este estudio logra identificar un factor de éxito de la gobernanza que dio como resultado la conformación del SNA mediante la participación activa de actores sociales y privados que contribuyeron a dotar de legitimidad el proceso de construcción de este andamiaje institucional. Al mismo tiempo, se contribuye académicamente a los estudios teóricos

de la gobernanza mediante la aportación de evidencia empírica que denota que este proceso de dirección de la sociedad es más que una propuesta deseable o una aspiración para la resolución de problemas de interés público dentro del sistema político mexicano y que ofrece resultados reales que vinculan la teoría con la realidad.

***Think tanks* en el espacio global de las políticas públicas**

El rol de los *think tanks* en las democracias modernas ha cobrado importancia en años recientes debido a que son organizaciones que se encargan de generar ideas que sirven de base en los debates públicos para la elaboración e implementación de políticas públicas con base en el saber de expertos y su vinculación en redes de políticas.

Estas organizaciones contribuyen a enriquecer el debate global sobre políticas sociales, colaboran en la implementación de las mismas y forman parte de las redes de políticas que toman decisiones en cuestión de la dirección social en aras de arrojar resultados que lleven a un mejor futuro social (Stone,2016: 346).

Los *think tanks* son organizaciones sin fines de lucro que se dedican a impulsar tanto políticas públicas específicas de acuerdo a sus propias agendas de trabajo como a generar conocimiento para incidir y mejorar la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Se valen del conocimiento como el principal recurso mediante el cual intentan incidir en los asuntos públicos, partiendo de la idea de que no puede haber dirección efectiva de la sociedad sin conocimiento que es el medio para generar causalidad y un destino social esperado.

La participación de *think tanks* en asuntos públicos refleja el interés de un sector de la sociedad con cierto grado de autonomía que posee información, recursos y capacidad de incidencia en la resolución de problemas complejos, de tal manera que forman parte de las decisiones, construcción e implementación de asuntos públicos que se ajustan a sus propias agendas de trabajo e intereses que convergen asuntos de interés público.

Los *think tanks* son actores sociales de élite que se interesan en discutir asuntos políticos, llevar ideas al centro de la agenda gubernamental para insertar sus propias perspectivas ideológicas a fin de contribuir a favor del bienestar colectivo y de hacer más eficaz la tarea directiva de la sociedad que corresponde a la autoridad gubernamental en turno.

Los *think tanks* son actores que juegan un rol valioso en la construcción de políticas públicas ya que contribuyen a la formación del diálogo público y conforman parte del

conjunto de actores sociales, fuerzas y relaciones que se reacomodan en el espacio público ya que han ganado un espacio importante en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (Savage, 2016: 39).

Transformación hacia la gobernanza

Las funciones del Estado se encuentran bajo un proceso de transformación debido a factores endógenos y exógenos que dan cuenta de los cambios y evolución de la sociedad contemporánea que se inserta en un contexto de globalización, democratización, innovación e incorporación tecnológica, de ahí que el Estado se ve obligado a incorporar actores estratégicos para gobernar a la sociedad.

El rol del gobierno en el proceso de transformación hacia la gobernanza se mantiene vigente ante la resolución de problemas sociales, es el actor clave encargado de brindar orden al interés colectivo además de ser la autoridad legítima y facultada para decidir la incorporación del resto de actores que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas en aras de generar condiciones favorables para la consecución de resultados que pretende hacer eficaz la acción del gobierno.

La gobernanza implica que el conocimiento, *expertise* y saber de otros actores esta puesto al servicio de los intereses colectivos, al mismo tiempo que existe una estructura institucional que implica valores, principios y tradiciones que ordenan el acceso de organizaciones privadas y sociales en la formulación de propuestas que pretenden resolver problemas públicos (Aguilar, 2014: 17).

El valor del conocimiento en el diseño de políticas públicas adquiere importancia desde el enfoque de la gobernanza ya que da utilidad y valor agregado a la gestión pública siempre que la información contribuya a que la ciudadanía acceda a un mejor nivel de vida.

El conocimiento es la categoría que valida las decisiones públicas de la autoridad gubernamental y en la cual se fundamentan las políticas públicas para ser efectivas. Es un recurso fundamental para generar eficacia en la dirección de la sociedad a fin de alcanzar los resultados planeados. Al mismo tiempo ayuda a legitimar el diseño e implementación de políticas públicas con base en la planeación estratégica y racionalidad que implica el saber al servicio del bienestar público.

El conocimiento está disperso en una pluralidad de actores que intercambian información para enriquecer el proceso de adopción de decisiones, de ahí que la

interacción entre *think tanks* y actores gubernamentales da cabida a la transformación hacia la gobernanza a partir de un modo de gobierno basado en la asociación e interdependencia con actores estratégicos.

El concepto de gobernanza comenzó a utilizarse en la última década del siglo XX en América Latina para referir a un nuevo proceso en la forma de gobernar y dirigir a la sociedad basado en la cooperación del gobierno con actores no gubernamentales, con quienes se crea una red de políticas para resolver asuntos públicos bajo la conducción central de la autoridad e incorporando actores ajenos a la maquinaria gubernamental (Aguilar,2015: 127).

Las redes de políticas mencionadas en la literatura sobre gobernanza refieren al modelo de negociación que asumen parte del rol de los intereses privados en conjunto con los gobiernos sobre las decisiones políticas centradas en la distribución del poder en sociedades modernas y están conformadas por funcionarios públicos, legisladores, think tanks, expertos, académicos y sector privado (Rhodes,2003: 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 de coordinación, colaboración y co-creación entre múltiples actores interdependientes que se interesan en participar de manera organizada en la conducción de la sociedad.

La gobernanza es un proceso directivo en el cual se suman diversos actores heterogéneos con intereses propios (Arellano et. al.,2014: 127). Se parte de la idea que ningún actor es capaz de resolver problemas sociales por sí mismo, motivo que los obliga a cooperar e interactuar de manera interdependiente e intercambiar recursos de diversa índole a fin obtener los resultados que se persiguen.

El gobierno requiere de la participación de actores públicos y privados para llevar a cabo su función pública con eficiencia, legitimidad y alcanzar objetivos sociales que mejoren la vida de los gobernados, así como los *think tanks* requieren del gobierno para alcanzar los objetivos que promueven mediante diversas causas sociales que impulsan mediante sus agendas de trabajo, especialmente si desean mantener centralidad en torno a la toma de decisiones y dar continuidad a sus organizaciones (Aguilar,2014: 16).

La cuestión central de la gobernanza no consiste en considerar que la sociedad se puede autogobernar, ni en pensar que es un proceso directivo que agota la centralidad del gobierno para conducir la resolución de asuntos públicos, por el contrario, es un concepto post-gubernamental que refiere a un modo asociado de dirección de la sociedad en el cual tiene injerencia el conocimiento y recursos que aportan actores como los *think tanks* para mejorar la toma de decisiones directivas, arrojar resultados con efectividad y eficacia a fin de mejorar el rumbo social (Aguilar, 2014: 17).

Hay un involucramiento de *think tanks* en los asuntos de interés colectivo que va más allá de la tradicional forma de participación ciudadana mediante procesos electorales o la opinión pública. Esta participación social que se concentra en la metrópolis tiene incidencia en la creación de las leyes que dan forma al Sistema Nacional Anticorrupción.

La insuficiencia del Estado para brindar una respuesta al problema de la corrupción lo llevó a incorporar actores externos que dotaron de legitimidad y respaldo social la elaboración del sistema de combate a la corrupción que surgió como resultado de la participación social y colaboración bajo una dirección pluricentral en la cual insertaron los *think tanks* como actores importantes desde el proceso de elaboración de la política pública (Aguilar, 2013: 308).

Entre los motivos que llevaron al gobierno a incorporar a los *think tanks* al proceso de toma de decisiones respecto al combate a la corrupción se encuentra que la propuesta gubernamental carecía de legitimidad para implementar el modelo de una agencia nacional dependiente del Ejecutivo, aunado a una serie de cuestionamientos que incentivaron una presión social por parte de algunos *think tanks* quienes censuraron la propuesta gubernamental por considerarla una simulación que serviría como mecanismo de castigos a oponentes políticos en función de los intereses de la Presidencia.

Durante este proceso el gobierno mantuvo el rol central de dirigir y regular la participación de *think tanks* así como de organizaciones privadas y sociales lo cual significa una diferencia importante respecto a la propuesta teórica de gobernanza realizada por Kooiman, en función del rol gubernamental que en el caso del sistema político mexicano es determinante en la acción directiva y no únicamente un participante más en la toma de decisiones (Kooiman, 2003: 97).

Participación social de *think tanks* en la democracia mexicana

En México hemos entendido la democracia de manera procedimental, centrando nuestra atención en la manera en que se accede al poder o el modo en que se legitima a la autoridad electa. Sin embargo, desde la década de los 80, instituciones que se dedican al análisis de las políticas públicas, conocidos en la literatura como *think tanks*, se han involucrado en la resolución de asuntos públicos a nivel nacional para robustecer la democracia aumentando paulatinamente su nivel de participación política mediante lo que se ha llamado una “movilización cognitiva”, que es una forma de participación social que va más allá de la emisión del voto.

La participación de los *think tanks* mexicanos en los asuntos públicos se debe a tres principales factores: la insuficiencia del gobierno para resolver problemas unilateralmente, la complejidad de los problemas sociales y la crisis de credibilidad en la política, que es consecuencia de la rampante corrupción e impunidad que se percibe como una de las principales preocupaciones de los mexicanos.

El primer factor refiere a la insuficiencia del gobierno tradicional para gobernar y alcanzar resultados, ya que los recursos que posee son limitados para hacer eficiente la dirección de la sociedad, razón por la cual requiere la colaboración y coordinación con actores sociales y privados para arrojar resultados y ofrecer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad. El eje rector de este aspecto es la pérdida de centralidad y control del gobierno como único actor para dirigir de manera eficaz a la sociedad y su transformación policéntrica.

El segundo factor da cuentas de la complejidad de los problemas sociales, razón por la que es necesaria la dirigencia colectiva asociada e interdependiente. Esta complejidad surge de la dificultad de entender o manejar una situación social (Kooiman,2003: 197).

El tercer factor denota un contexto político y social que es resultado de problemas como la corrupción combinada con impunidad que conducen hacia una crisis de credibilidad en la política, debido a que la corrupción se ha naturalizado y aceptado en todos los sectores, incluso después de la alternancia, llevando la codicia de diversos actores de diferentes partidos políticos a la supresión de ideologías y a una especie de pacto de taparse unos a otros a fin de extraer los mayores beneficios posibles obedeciendo a sus intereses privados (Ugalde,2015: 3).

La transformación de la sociedad y su participación en el proceso de elaboración de políticas públicas refleja una “movilización cognitiva” que convoca a más actores a tener una mayor participación en asuntos públicos y supera el rol pasivo de la ciudadanía que se limita a votar o reelegir a las élites políticas cada periodo electoral, este rol lo han asumido los *think tanks* mexicanos con mayor visibilidad desde hace 18 años, y su capacidad de incidencia también se ha incrementado (Font,2004: 24).

La participación de los *think tanks* en este contexto ha cobrado importancia para enriquecer el diálogo público, la deliberación y cooperación en el proceso de políticas públicas que robustecen la democracia.

La acción colectiva de diversas organizaciones que es resultado de la movilización cognitiva como el mecanismo viable para exigir demandas sociales apunta hacia una reconfiguración de los procesos políticos en el que se resuelven problemas públicos tanto de manera tradicional como bajo la cooperación con actores autónomos e interdependientes que de manera horizontal intercambian recursos a fin de alcanzar objetivos específicos.

Estas acciones que provienen del ámbito social buscan generar cambios desde afuera del sistema de gobierno como parte de la exigencia de derechos de los ciudadanos que demandan normas sobre la regulación del ejercicio del poder para asegurar que los gobiernos democráticos se apeguen al Estado de derecho y respondan a los intereses colectivos, satisfaciendo las demandas sociales.

La participación de *think tanks* contribuye a desarrollar un entramado democrático de deliberación, co-creación y asociación que sirve para mejorar la elaboración de políticas públicas en la construcción de agendas públicas y en la toma de decisiones bajo un proceso de gobernanza que incluye la voz ciudadana e incorpora demandas sociales a la toma de decisiones.

No obstante, aun con las ventajas que esto representa para enriquecer la democracia participativa no existe una institucionalización de los mecanismos de participación en asuntos públicos. Lo que sí existe es una interacción entre *think tanks*, empresarios y gobierno que ha generado un cambio y una transformación respecto a la construcción del SNA, que anteriormente no existía.

En este contexto los *think tanks* se convierten en un contrapeso social que funciona en la democracia mexicana como parte del sistema de pesos y contrapesos que sirven para frenar los abusos de poder.

Concentración socio espacial de los *think tanks* en la metrópolis

A nivel internacional los *think tanks* tienden a concentrarse en las principales metrópolis donde se demanda su participación en la dirección social a partir del desarrollo económico, político y social de las ciudades y sus áreas metropolitanas, aunado al nivel de institucionalidad e independencia de otros actores sociales como la academia y los medios de comunicación.

La proliferación de los *think tanks* a nivel global tiende a concentrarse en las grandes metrópolis, su participación en los asuntos públicos se ubica principalmente en sociedades vibrantes que cuentan con capacidades desarrolladas en el ámbito público para transformar la realidad.

La concentración de *think tanks* en ciudades capitales del mundo es clara, de acuerdo al índice global de *Think Tanks* que publica anualmente la universidad de Pensilvania. En dicho estudio se muestra que la concentración de los *think tanks* estadounidenses se ubica principalmente en Washington D.C. con un total de 397 de los 1835 existentes en ese país (McGann,2017: 30).

En el caso de México los principales *think tanks* se ubican en la Ciudad de México, de acuerdo a la información del mismo índice son 61 los *think tanks* que existen en el país y 19 los listados entre los principales casos de éxito probado en México y Canadá, de los cuales únicamente dos tienen sede fuera de la capital.

Los *think tanks* en México han incrementado su visibilidad en el debate público, principalmente en medios masivos de comunicación como parte del conjunto de actores que contribuyen a la construcción de políticas públicas en el actual sistema político mexicano.

La participación de los *think tanks* en asuntos de la vida pública se relaciona conceptualmente con la metrópolis, considerada como el espacio donde se localiza el poder político en el cual se insertan los agentes centrales de la dinámica nacional y organizaciones que persiguen incidir en las decisiones gubernamentales por medio de la participación política desde el núcleo político (Ferrusca et. al,2016: 46).

La participación de la sociedad en asuntos públicos es reducida en nuestro país a algunos sectores como académicos, formadores de opinión, organizaciones de la sociedad civil, *think tanks*, entre otros pocos. De acuerdo con los resultados de la métrica de gobierno abierto sobre participación ciudadana a nivel nacional la evaluación es de (0.28) en una escala de (0 a 1) y la entidad que muestra mayor nivel de participación es la Ciudad de México (CIDE/INAI,2017).

Proceso de adopción de decisiones sobre el modelo de combate a la corrupción

En este estudio se examina el caso de la adopción del modelo de combate a la corrupción que dio origen a la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, a partir de la concentración de la participación social que conducen *think tanks* ubicados en la metrópolis, particularmente en la Ciudad de México.

La construcción del modelo de combate a la corrupción en México es el resultado de un proceso de adopción de decisiones gubernamentales que se sometió al modo de gobernar basado en la gobernanza bajo principios de gobierno abierto.

El inicio de este proceso fue a partir de la propuesta del entonces candidato a la presidencia de la República Enrique Peña, quien propuso en su primer acto de campaña crear una agencia nacional de combate a la corrupción dependiente del Ejecutivo.

En respuesta a dicha propuesta, los *think tanks* llevaron a cabo una serie de acciones colectivas de movilización para discutir la propuesta sobre el modelo que planteaba el entonces candidato a la presidencia de la República y que se mantuvo bajo la misma idea al inicio del sexenio.

El objetivo de los *think tanks* era dialogar con el gobierno para incidir en la decisión de la elección del modelo que se debía implementar en México para combatir la corrupción, con base en la generación de ideas y propuestas fundamentadas en información sistematizada y procesada sobre la implementación de distintos modelos de combate a la corrupción que se había realizado en otros países.

Posteriormente, surgió otra coyuntura relacionada con escándalos de corrupción del gobierno actual que se convirtieron en aspectos determinantes de hartazgo social y que abrieron una ventana de oportunidad para la incidencia de los *think tanks* en la toma de decisiones respecto a la construcción del modelo de combate a la corrupción, que hasta ese momento no se había definido.

El escándalo que provocó la adquisición de la llamada “Casa Blanca” se percibió en la opinión pública como un conflicto de interés que fue investigado por una persona cercana al presidente, motivo que incrementó la indignación pública y abrió una “ventana de oportunidad” para los *think tanks* que comenzaron a impulsar debates para implementar cambios de fondo en el diseño de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción en México.

A esta coyuntura se suma la tragedia e indignación social ante la impunidad a causa de la desaparición de estudiantes normalistas de Ayotzinapa, suceso que conmocionó a la comunidad internacional y que desató fuertes críticas al gobierno debido a la opacidad sobre la investigación de estos hechos.

A partir de estas coyunturas los *think tanks* encontraron un espacio propicio para incidir y exigir al gobierno que atendiera demandas sociales que durante años se habían postergado y que permitieron a estas organizaciones traspasar la frontera de la lucha por derechos como la transparencia y la rendición de cuentas al tema del combate a la corrupción para posteriormente incidir en el modelo que debía implementarse.

En este contexto los *think tanks* aprovecharon la insuficiencia del gobierno para atender problemas sociales e iniciaron un cuestionamiento desde la ciudadanía sobre la eficiencia gubernamental para salvaguardar la vida, combatir la corrupción y frenar la impunidad, de tal manera que existían condiciones favorables para presionar e insertar algunos temas pendientes de combate a la corrupción que anteriormente se habían incorporado de manera transversal a través de las agendas de trabajo de algunos *think tanks* que han fomentado el debate público durante años previos.

Los esfuerzos de los *think tanks* se habían concentrado en generar propuestas, análisis e insumos a fin de fortalecer mediante diversos mecanismos la participación ciudadana. Hasta ese momento no tenían una propuesta definida sobre el combate a la corrupción de manera específica.

Algunas propuestas presentadas por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) son ideas que anteceden al Sistema Nacional Anticorrupción vinculadas a este tema y son referentes a la profesionalización, mejora en el acceso a la información pública, fiscalización, vigilancia social, acceso a cuentas públicas y efectiva participación ciudadana.

La RRC es la asociación de diversas organizaciones entre las que se encuentran algunos de los *think tanks* que propusieron la creación del SNA como respuesta a la promesa del entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto de crear un órgano anticorrupción a cargo de un Comisionado designado por el Ejecutivo. En consecuencia, elaboraron un diagnóstico complejo para evaluar las prácticas internacionales en la materia y deliberar en asociación con el gobierno el modelo que mejor se ajustaría al contexto nacional.

Del mismo modo, se basaron en la adopción de la agenda global anticorrupción que México ha ratificado mediante tres convenciones internacionales, misma que sirvió de plataforma a los *think tanks* para impulsar con mayor efectividad el debate sobre el diseño del modelo idóneo de combate a la corrupción.¹

La interacción entre los propios *think tanks* se facilitó debido al trabajo en conjunto que han realizado por más de una década en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que permitió converger las diversas agendas que cada organización tiene, el interés de las mismas y su capacidad de incidencia diferenciada a fin de hacer avanzar la agenda de combate a la corrupción en articulación con autoridades gubernamentales.

Por otra parte, la voluntad política del gobierno para incorporar a otros actores al debate sobre la implementación del modelo de combate a la corrupción, es un factor esencial en este proceso de adopción de decisiones sin importar si algunos de los actores estaban en desacuerdo o indispuestos a colaborar directamente con integrantes de *think tanks*, el resultado es real, a partir de dicha interacción se generaron resultados que se traducen en la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El rol de los *think tanks* fue importante en la construcción del SNA para transformar y corregir las debilidades institucionales al promover las reformas necesarias al marco jurídico. El SNA se diseñó con el propósito de articular las leyes e instituciones existentes que permitirán prevenir, perseguir y sancionar la corrupción en México (Merino,2017).

Algunos de los *think tanks* clave que participaron son: Fundar, México Evalúa, Transparencia Mexicana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

¹ Las convenciones referidas son: 1) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2) Convención Interamericana contra la Corrupción y 3) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otras organizaciones sociales.

La participación de los *think tanks* en dicho proceso dio legitimidad a la creación del SNA y condujo a la generación de resultados sobre el diseño de una política pública articulada en el combate a la corrupción.

Este proceso de deliberación bajo el modelo de incidencia de gobierno abierto refleja una corresponsabilidad basada en la articulación entre *think tanks* y el Senado que además de generar resultados, benefició a ambas partes, al gobierno le permitió ganar legitimidad y gobernabilidad mientras que a los *think tanks* les da rentabilidad frente a sus donantes además de credibilidad en el espacio público y conectividad con actores políticos, lo que los mantiene en el centro de la arena política aumentando sus posibilidades para incidir en diversos temas de interés público.

El proceso de elaboración de políticas que produce bienes públicos que la sociedad demanda otorga recursos al gobierno para legitimarse en particular si su construcción ha sido el resultado de una dinámica democrática en donde diferentes intereses han tenido la posibilidad de participar y discutir de manera horizontal, como lo es el caso de la construcción del SNA (Arellano, 2014: 15).

La manera en que se llevó a cabo el proceso de deliberación fue mediante mesas técnicas en el Senado y mesas privadas moderadas por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en las cuales se elaboraron las leyes que dan sustento al SNA.

Las mesas que se establecieron en el Senado generaron el diálogo sobre los modelos que podrían funcionar en México para combatir la corrupción, tomando como ejemplo los casos de Hong Kong y Colombia. Mientras que en las mesas privadas se entablaron conversaciones con algunos principios del sistema de parlamento abierto en donde se generó la propuesta de la Ley de Responsabilidades Administrativas que se configuró en un documento que se presentó al Senado como la iniciativa ciudadana popularizada como la “Ley tres de tres”.

Durante el proceso de adopción de decisiones se generó una co-creación de las leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual denota una transformación en la adopción de decisiones para dirigir a la sociedad y un poder real que se transfiere a actores como los *think tanks*.

A lo largo de este proceso se revisó cada iniciativa de ley de manera conjunta con el consentimiento de los integrantes de las organizaciones presentes, previo a la votación en el pleno del Senado para asegurar el consenso de los acuerdos generados entre legisladores e integrantes de *think tanks*.

Luego de ese acuerdo y de la promulgación de las leyes, se generó una ruptura entre legisladores y *think tanks* debido al desgaste natural de un proceso de deliberación complejo y de las declaraciones de algunos legisladores que intentaron desvirtuar el trabajo realizado.

La perspectiva de los integrantes de *think tanks a posteriori* es que durante el proceso existía una asimetría de poder, asimismo se perciben a sí mismos como actores sin poder real, aun cuando la construcción del SNA es el resultado del esfuerzo conjunto de *think tanks* que ejercieron un contrapeso a la propuesta gubernamental de crear una agencia nacional de combate a la corrupción.

El proceso de adopción del sistema nacional anticorrupción es el modelo que se construyó como resultado de la interacción y colaboración de forma asociada de la red de políticas que se enarbolo en torno al SNA.

La finalidad de adoptar el modelo de un sistema nacional fue generar un diseño institucional de coordinación con las instituciones existentes encargadas de regular de manera independiente algunos de los aspectos vinculados a la corrupción. Sin embargo, existe un discurso por parte de un sector de la sociedad que posiciona la idea de que el SNA es una simulación, lo cual refleja las altas expectativas de la sociedad sobre los resultados del sistema, especialmente en materia de sanciones, que hasta este momento no existen.

En respuesta a este señalamiento cabe mencionar que el diseño del SNA contempla la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción. De acuerdo a estas funciones se espera que los mismos *think tanks* continúen el trabajo de ejercer presión social para que se implemente el sistema en su totalidad, es decir que se den los nombramientos de fiscal y magistrados pendientes además de la instalación de los 32 Sistemas locales anticorrupción, antes de pensar en un nuevo sistema.

Para emitir un juicio valorativo sobre la posible simulación habrá que esperar a que el SNA se complete y comience a funcionar bajo las directrices de una política nacional

anticorrupción que en este momento está en construcción y revisión a través de foros de consulta regionales.

Mientras tanto, la activa participación de actores sociales, de expertos, académicos e integrantes de *think tanks* que en asociación con el gobierno co-crearon el Sistema es más que una simulación, en todo caso es un sistema que no ha logrado implementarse en su totalidad debido a coyunturas como el proceso electoral, la reconfiguración de los partidos políticos, de los grupos parlamentarios y de falta de voluntad política para hacerlo funcionar y ejecutar las leyes generadas.

Este trabajo centra la atención en el proceso de construcción del SNA y en mostrar que la participación de *think tanks* que son actores que provienen fuera de la maquinaria gubernamental formaron parte de la toma de decisiones, lo cual implica un ejercicio real a partir de un caso práctico de transformación hacia la gobernanza, al menos en lo que respecta al combate a la corrupción.

Asimismo, se entiende que esta manera de adoptar decisiones es un proceso complejo que pretende resolver de otra forma los problemas públicos, sin que esto signifique que los resultados sean inmediatos, debido a que la forma en que la autoridad gubernamental adopta decisiones se está transformando y existe resistencia en algunos de ellos para adoptar un modelo de gobernanza en el cual otorgan parte del poder a actores que tradicionalmente estaban fuera de la toma de decisiones.

El hallazgo principal de este trabajo consiste en mostrar que los *think tanks* son actores sociales de élite con agendas propias e intereses particulares, que han ganado un espacio en la deliberación y construcción del SNA al grado de llevar su participación en el debate público a la co-creación de leyes, lo cual les permitió posicionar sus ideas en el diseño del modelo de combate a la corrupción y crear un sistema en lugar de la agencia propuesta por el Ejecutivo.

Es posible que este poder delegado a *think tanks* no sea percibido como tal por los mismos actores que los integran. No obstante, su rol es importante en la contribución de selección del modelo a implementar para atribuir responsabilidad y dotar de mayores atributos a las instituciones que conforman el SNA.

La percepción sobre corrupción

La corrupción es una conducta que sustituye los fines colectivos por intereses propios o particulares, incluso cuando se trata de actos que no vulneran la ley, ni violan reglas administrativas.

Es importante aclarar que la corrupción es social y culturalmente asimilada e internalizada por los ciudadanos como prácticas cotidianas que se entienden en el imaginario colectivo de dos maneras, la primera se vincula a la baja corrupción que se percibe como una especie de ayuda a la economía familiar y acceso a servicios o beneficios especiales. La segunda, es la alta corrupción que es censurada por la ciudadanía con resentimiento social, debido a que se percibe que la clase política y funcionarios públicos de alto nivel ejercen distintos tipos de corrupción que les otorga beneficios que el resto de la población no tiene.

El término corrupción proviene de *corruptio* que significa romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad y refiere al abuso del poder. La corrupción se presenta cuando se hace uso de recursos públicos e implica una transacción entre dos partes. No se contemplan los fraudes entre privados debido a que se sancionan por las leyes del derecho mercantil y privado.

Existen diferentes propuestas sobre la definición de corrupción el común denominador ellas es el abuso de poder llevado a cabo de manera discrecional, que incluso puede ser legal debido a que existe abuso que se realiza sin quebrantar la ley. La corrupción también implica la captura del Estado y apropiación ilegítima de lo público entendida como la captura de lo público por los intereses privados.

El combate a la corrupción parece una simulación debido a que se debe superar una visión sexenal, esto implica una política de Estado a largo plazo que conlleva a un cambio en la cultura política que necesariamente implica inversión en educación cívica.

Al mismo tiempo es necesario hacer efectivos los frenos de la corrupción que más posibilidades de incidencia tienen, por ejemplo, aquellos que se centran en la sanción. Además de perseguir penalmente a los corruptos hay que enriquecer los procedimientos democráticos en las tomas de decisiones, fortalecer la participación social, rendición de cuentas, fiscalización, acceso a la información, transparencia y libertad de expresión.

Resultados

Los primeros avances de la investigación muestran que existe una transformación en la manera de gobernar respecto al modo en que se adoptaban las decisiones hace 15 años. Este modo de gobierno incorpora la colaboración, asociación y co-creación con *think tanks* en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción y a partir de su participación se elaboró un modelo único encabezado por un Comité Coordinador que es presidido por ciudadanos que no pertenecen a ningún partido político y que poseen cierto nivel de autonomía a través de un Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana fue seleccionado por una Comisión de expertos que el Senado designó con este fin y que también está integrado por miembros de *think tanks*. Es común que las redes de políticas que se conforman en torno a un asunto como es el caso del combate a la corrupción se integran por los mismos actores sociales en diferentes espacios, las personas que integran estas organizaciones son un grupo reducido de expertos y académicos que tienen intereses diversos en torno al combate a la corrupción.

Uno de los mayores logros que da muestras de la incidencia de los *think tanks* en la construcción del SNA es la composición mayoritaria que ocupan estas organizaciones en la Comisión de Selección, que fue el primer órgano que se integró en el nuevo diseño del SNA con la finalidad de designar a los actores de la sociedad civil encargados de vigilar el funcionamiento del sistema y que integrarían el Comité de Participación Ciudadana.

La Comisión de Selección está conformada por nueve miembros, de los cuales siete, provienen de instituciones de educación superior e instituciones de investigación que hacen funciones de *think tanks* con adscripción a algunos de tipo académico como el IJJ-UNAM, el CIDE y la Universidad Iberoamericana y *think tanks* de defensoría como México Evalúa, IMCO y México, ¿Cómo vamos?

La participación de *think tanks* es el elemento que se constituye como un gran avance para la construcción de políticas públicas que da muestras de la capacidad de incidencia de estas organizaciones y de lo que apunta hacia una reconfiguración en la adopción de decisiones en la cual han ganado un espacio y poder social que anteriormente no tenían.

La selección del modelo de combate a la corrupción se construyó como producto de la reflexión entre sectores que involucró a legisladores, integrantes de *think tanks* y

funcionarios públicos de algunas dependencias como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

Primeros hallazgos:

- Los *think tanks* insertaron en la agenda legislativa una iniciativa ciudadana conocida como la ley 3 de 3, con la cual ganaron un espacio de deliberación que antes no existía, durante el proceso encontraron resistencia por parte de algunos legisladores para hacer efectivos principios de gobierno abierto bajo un proceso de gobernanza, al tener que compartir opiniones e intercambiar información para deliberar sobre la creación de las leyes anticorrupción.
- Transformación en la forma de gobernar hacia la gobernanza que se basa en la formación de redes de políticas en las cuales participan los *think tanks*.
- La red de políticas que se construyó en torno al tema de corrupción es de vínculos variables accionados durante el proceso de elección del modelo de combate a la corrupción y durante la construcción del SNA, mismos que sufrieron transformaciones como resultado del desgaste de un proceso complejo.
- Se muestra una intención de *think tanks* de incidir en la política nacional de combate a la corrupción con base en el conocimiento que es guiada por el interés colectivo de enfrentar un problema público de primera importancia en nuestro país.
- Conformación de redes de políticas en la que participan los mismos actores sociales que se han involucrado en la creación del SNA y de asuntos transversales al combate a la corrupción como son la transparencia, fiscalización, gobierno abierto, rendición de cuentas y profesionalización.
- Participación activa de *think tanks* a fin de incidir en la elección del modelo a implementarse para el combate a la corrupción como reflejo del hartazgo social que se manifiesta a través de un sector pensante y activo sobre los asuntos públicos de mayor relevancia que ocurren en el país y el acontecer internacional.
- Existió voluntad política de los poderes Ejecutivo y Legislativo para generar las leyes que conforman el SNA en colaboración con actores sociales e integrantes de *think tanks* bajo principios de gobierno abierto.

- Se llevó a cabo un proceso de gobernanza basado en la interacción formal entre académicos, expertos, legisladores, funcionarios públicos y de organismos públicos autónomos para consensuar el modelo idóneo de combate a la corrupción en México.
- Aceptación del gobierno sobre las ideas y propuestas de los *think tanks* para adoptar un modelo de combate a la corrupción diferente del que se proponía desde la maquinaria gubernamental.
- Apertura gubernamental para incorporar la participación de actores sociales que poseen recursos cognoscitivos, informáticos y analíticos para transformar la realidad, especialmente de *think tanks* que trabajan desde sus agendas internas temas que sirven para impulsar el diálogo público en aras de fortalecer los mecanismos de la democracia participativa.
- Co-creación entre *think tanks* y legisladores para generar las leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción y sus leyes secundarias.
- Existe un vínculo de confianza sólido entre algunos de los integrantes de *think tanks* que llevan una trayectoria de trabajo conjunto, lo que llevó a la creación de una reducida red de actores que apoyaban las candidaturas de sus pares a ocupar los cargos para integrar la Comisión de Selección del SNA.
- Empoderamiento y centralidad en la toma de decisiones por parte de *think tanks* que han logrado asumir responsabilidades públicas en la Comisión de Selección y en el Comité de Participación Ciudadana del SNA.
- El rol de los *think tanks* en la construcción del SNA fue fundamental para decidir el modelo que debía implementarse en México, considerando las experiencias de otros países.

Conclusiones

El aporte a los estudios sobre gobernanza se concentra en la exitosa experiencia que resulto del proceso que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción a partir de la interacción entre *think tanks* y gobierno para generar de manera conjunta el marco jurídico que da sustento al SNA.

Los *think tanks* en México son agentes activos que incidieron en la selección del modelo de combate a la corrupción, en la elaboración de las leyes del SNA, en la

conformación de la Comisión de Selección y en la designación del Comité de Participación Ciudadana.

La proliferación y concentración de *think tanks* en la ciudad de México ayuda a enriquecer el diálogo público y la democracia participativa. Su rol es importante para incidir en el ciclo de políticas públicas y mejorarlas con base en el conocimiento para tender un puente entre el saber y la política.

La concentración de *think tanks* en la metrópolis responde a aspectos como la centralidad de poder, un mayor desarrollo de infraestructura económica y social que permite fortalecer las capacidades institucionales y el desarrollo de un pensamiento crítico que demanda mayores derechos al mismo tiempo que fomenta la participación activa con libertad de expresión en un contexto de exigencia social que es corresponsable en la solución de problemas sociales.

Los *think tanks* son actores sociales sin fines de lucro que bajo sus propios intereses participaron en asociación con legisladores en un proceso de gobernanza que dio como resultado la creación del SNA. Su contribución a la discusión y deliberación pública es importante para ejercer contrapesos reales en un sistema democrático como el nuestro que requiere de un alto nivel de exigencia y crítica para presionar al gobierno a fin de que se implementen frenos a la corrupción.

Las diversas agendas de los *think tanks* dan cuenta de la heterogeneidad de sus intereses en torno a la construcción del SNA. No obstante, la valía de su participación se encuentra en que utilizan mecanismos democráticos para incidir de manera organizada en un asunto de interés colectivo que requería el impulso de actores ajenos al gobierno para lograr controles de la corrupción basados en el contexto nacional y las instituciones existentes para adecuar y extender sus funciones a fin de facultarlas para actuar de manera articulada y sancionar los actos de corrupción.

El proceso de adopción de decisiones gubernamentales con base en las propuestas de *think tanks* bajo principios de gobierno abierto sirvió como mecanismo de incorporación de demandas sociales que buscan transformar la realidad socio-política en el espacio público.

Los *think tanks* que participaron en la construcción del SNA lograron generar un consenso en torno a la elección del modelo de combate a la corrupción que dio como resultado un entramado institucional que busca la articulación de distintas instituciones.

Los aportes de estas organizaciones enriquecieron el proceso de gobernanza democrática en la elaboración de políticas públicas.

En este proceso de gobernanza que sirve para adoptar decisiones de manera más informada se identifica un policentro en la toma de decisiones que muestra un alto grado de incidencia en la construcción del SNA. Existió una fuerte participación de *think tanks* y académicos que no son representantes de la sociedad dentro de un proceso que supera el nivel de consulta hasta el punto de co-creación de leyes.

A partir de este proceso de adopción de decisiones queda claro que es necesario fortalecer contrapesos para combatir la corrupción. El valor de la ética y la educación son frenos que ofrecen resultados en el largo plazo, en todo caso la demanda social exige una manera más efectiva de reducir la corrupción por medio de sanciones a fin de disminuir los incentivos que tiene el corruptor para beneficiarse a costa del abuso de poder, para ello se requiere encarecer el costo de ser corrupto.

El Sistema Nacional Anticorrupción muestra errores, desperfecciones y avances, sin embargo, requiere completarse para poder evaluarlo antes de pensar en reformarlo. Es necesario que primero comience a operar en su totalidad y que se designe un fiscal autónomo, que se articule una política nacional anticorrupción y que comience a operar la plataforma digital nacional.

Es importante considerar que el diseño de una política pública difícilmente alcanza a prever todos los escenarios ante la complejidad de problemas como lo es el combate a la corrupción, de ahí que tienden a ser incrementalistas a fin de cubrir aspectos que se observan durante el proceso de evaluación sobre los alcances de la misma una vez que se ha implementado.

El diseño institucional del SNA es de vanguardia e innovador al incorporar a un Comité de Participación Ciudadana como encargado de proponer la política nacional anticorrupción que además tiene la función de vigilar el buen funcionamiento del sistema. El problema que conlleva a la ausencia de resultados consiste en que el sistema está incompleto ante la falta de designación de un fiscal autónomo que se encargue de perseguir y sancionar los actos de corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana es una figura innovadora en el combate a la corrupción, aunque es insuficiente para realizar su labor de cara a instituciones gubernamentales frente a las que tiene poco margen de maniobra, es un organismo

hibrido con funciones de sociedad civil y de funcionarios públicos. Al mismo tiempo es la autoridad moral que dota de legitimidad al sistema.

Antes de restar valor al Sistema Nacional Anticorrupción es importante detenerse a reflexionar sobre la importancia que cobra su proceso de construcción en asociación entre *think tanks* y gobierno, que podría ser el modelo a seguir en otros asuntos de interés público en los que el gobierno requiere la colaboración de actores estratégicos para arrojar resultados que la sociedad demanda.

Referencias bibliográficas

Aguilar Luis. 2013. Gobierno y administración pública. FCE –Conaculta México.

_____. 2014. Las dimisiones y los niveles de gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 1: 11-36

Arellano David, 2014. “¿Por qué tenemos malos gobiernos en México?” Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. III (1): 13-30

_____, Sánchez José y Retana Bartolo. 2014. “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 2: 117-137

Ferrusca Francisco, Fajardo Isidro, Colín Karla. 2016. “Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: orígenes y fundamentos conceptuales en México”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva Época – n.o 16, julio-diciembre

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/COMECSO/Indesol. México

Kooiman Jan. 2003. Governing as Governance, SAGE, Londres

McGann James, 2017, “2016 Global go to think tank index report”, Think tanks and civil societies program. The Lauder Institute: Pennsylvania Univ.

Métrica de gobierno abierto. 2017. INAI/CIDE

Rhodes RAW. 2003. Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Maidenhead

Savage Glenn. 2016. "Think tanks, education and elite policy actors", *The Australian Association for Research in Education*. 43: 35-53

Stone Diane. 2001. "Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas", *Global Social Policy*. 1 (3): 338-360

Ugalde Luis. 2015. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?" *Nexos*, México