



Sistemas Anticorrupción ¿Último Tren para el Estado de Derecho?

AUGUSTO CHACÓN
BENAVIDES



SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN

¿ÚLTIMO TREN PARA EL ESTADO DE DERECHO?

Augusto Chacón Benavides

Como cuando se trata de lo que las personas piensan o sienten nunca se sabe, este texto comienza con una advertencia liminar: no hagan caso a Enrique Peña Nieto, sobre todo en lo que se refiera a la historia, al presente y al futuro de sus gobernados, perdón, de los más de 120 millones que forman una sociedad que prácticamente podría prescindir de no pocos de sus gobiernos por todo el país, y del de Peña Nieto en particular. ¿A qué llamamos *gobierno* si en tantas materias de la vida nacional optamos por no hacer caso del presidente y de una legión de gobernantes junto a él?

Si Vargas Llosa se refirió a la cadena de regímenes que aquí han detentado el poder como “la dictadura perfecta” (el PAN ya probó que el mecanismo no es monopolio del PRI), desde la mirada que conoce por la experiencia cotidiana, bien podemos enmendar la plana al escritor: somos una dictadura perfecta si sólo tomamos en cuenta los mecanismos gruesos del juego de poder entre la clase política; en cambio, somos un mosaico de contradicciones si vamos de territorio en territorio, de cacicazgo en cacicazgo. La gente de bien no necesita autoridades, más todavía, trata de evadirlas todo lo posible para hacer lo suyo sin sobresaltos; y la gente de mal, los criminales y sus socios en el sistema institucional, de bala en bala, de delito en delito, imponen su versión de gobierno en regiones-estado que ya pueden presumir la posesión de territorios, reglas propias, economía –incluso global–, colecta de impuestos y que poseen una base social amplia que se ensancha activamente ante la promesa que reciben muchos individuos de ganar más, de tener más, sin más compromiso que estar dispuesto a perder la libertad, o la vida; y también se amplía pasivamente, por las amenazas implícitas –a veces

explícitas– con las que vive el resto en esas regiones: pueden perder todo si no agachan la cabeza, si no se adaptan a las condiciones que les imponen.

Perdón por la digresión, pero es útil para hacer énfasis: no hagan caso a Peña Nieto, la corrupción no es una de las señales que disemine el núcleo de las células de cualquiera que cuente con un documento que lo identifique como mexicano o mexicana; es la savia que intencionalmente hacen circular quienes obtienen dividendos, poder y dinero al mantener el estatus quo.

La expresión del presidente; el imperio creciente del crimen organizado; la justicia sólo al alcance del mejor postor; la gente valiéndose de medios que zigzaguean entre el orden jurídico y lo ajeno a éste; en la economía o al tener como cliente al gobierno, o para protegerse, o para edificar sus casas, o para tener servicios que debían ser públicos, o para reducir las sospechosas monsergas de la burocracia y el sistema político-económico entero, que se contenta con la vitalidad que mantiene si la capa más tenue de la sociedad está satisfecha. Todas éstas son algunas de las secuelas de una tara que no atendimos a tiempo y que hoy es una especie de pariente cercana: se parece un tanto a nosotros, su hablar es familiar, se adapta a nuestras necesidades, de repente nos viene bien y por eso, a pesar de que huele mal, que no es bien vista y de que nos avergüenzan sus modos, la toleramos en casa, por la que deambula con desparpajo aunque hagamos muecas cuando la tenemos cerca. El tiempo pasa y ella, la corrupción, como si nada; a últimas fechas luce

más lozana, tal vez porque los corruptos han ganado en cinismo.

Pero ambas nociones, la que reza que la corrupción es consustancial a la mexicanidad, y la que sugiere que nomás tiene un aire a nosotros, son generalizaciones peligrosas que la aproximan a ganar el rango de ineluctable. Lo cierto es que la corrupción es efecto del autoritarismo que en los albores de la era postrevolucionaria armó el esquema para que de manera “civilizada” los generales, sus bandos y sus allegados, se repartieran el botín de guerra –o sea, el país– montados en una rueda de la fortuna en la que, giro a giro, a cada cual tocaba su tajada; mientras el resto de los mexicanos contemplaba el espectáculo, por si algunas migajas caían. Y sucedía, sucede en unos sexenios más que en otros. Así, el axioma “no quiero que me den, sino que me pongan donde hay”, se volvió plegaria. Pero los mandamases no perdieron de vista que la república se ostentaba democrática: cualquiera podía, puede aproximarse a la ventura que desde el poder público se reparten unos cuantos, a condición de valerse del salvoconducto: “de a cómo no”,¹ para lo mucho, para lo poco y también para lo que ellos –quienes rigen– hagan lo que por ley están obligados.

Este modo corrupto que los poderosos impulsieron, suelta reflejos perversos por todas partes (en los servicios públicos, en el “combate a la pobreza”, en la educación, en la procuración e impartición de justicia, en la salud...). Pero es verdad también que por todas partes, en los gobiernos y fuera de ellos, desde hace años hay un hartazgo activo que se enuncia con un “ya estuvo suave del festín al que se entregan los que están montados en la rueda de la fortuna”. Hartazgo que atestiguamos en el emerger de la sociedad civil que interviene, critica, sanciona –con lo que tiene a la mano– y exige, favorecida por la complicidad de quienes desde dentro del sistema sí quieren mudar el estado de cosas. Los efectos de esta insurgencia los percibimos en avances políticos, digamos, con sus fallas y simulaciones, en los candidatos independientes; en algunos gestos de la democracia electoral; en la libertad de expresión; a escala del discurso y de modificaciones legales,

aunque lejanas de cumplirse en el día a día. Notamos esos efectos en los derechos humanos y la rendición de cuentas, y en los señalamientos cada vez más precisos hacia los corruptos, que –ni modo– a pesar de lo bien sustentados que estén, no llegan a estar en proporción directa con las acciones de investigación y sanción.

Aunque la sociedad civil organizada ha ganado en paciencia, ha aprendido a apreciar sus logros –por pequeños que puedan lucir–, asimismo, tampoco se deja engañar: entiende que eso que puede calibrarse como conquista puede no ser más que una concesión cosmética de los poderosos, que no entraña que el sistema mute radicalmente, es decir, lo que en la ciencia política popular se conoce como “dar atole con el dedo”.

Con esto en los cálculos previos, organizaciones de la sociedad civil, centros de educación superior y grupos empresariales impulsaron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), asidos a avances previos impulsados por la presión de la misma sociedad civil, como la legislación para normar la participación ciudadana, que le dio legalidad al mecanismo de pasar leyes de interés para los ciudadanos mediante la colecta de firmas de personas del común, con lo que se puso en los códigos nacionales la famosa “Ley 3 de 3” o Ley General de Responsabilidades Administrativas, que ahora es parte de la trama jurídica del SNA.

La idea de que sea un sistema el que lleve al país a clausurar la corrupción nació del diseño de los organismos civiles, educativos y empresariales, en diálogo con el Congreso de la Unión y con el Poder Ejecutivo. A lo largo de casi cien años no conseguimos inhibir la corrupción, pero sí embrollar las leyes y las competencias que sobre ella tienen las distintas autoridades, con lo que perseguir ese delito, esos delitos, era más complicado que poner una nave tripulada en Marte. Podemos tener una idea de esto a partir de la lista de leyes que hubieron de modificar o crear, para tener, en el papel, el SNA: la ya citada Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa; la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Código Penal; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y claro, la Constitución general de la república. Lo que el Sistema pretende es que los cuatro elementos del proceso de gestión de lo público: control, fiscalización, investigación y sanción,² en los que tienen injerencia diferentes autoridades tanto en lo nacional como en los estados, se atiendan por todas concertadamente mediante un Comité Coordinador, de manera que los responsables no evadan el fenómeno con el expediente de limitarse a lo que jurídicamente les compete. Una muestra: un gobernador o un presidente municipal –es indistinto– llegan al cargo luego de haber señalado a sus antecesores por malos manejos, y los dejan, por lo menos, en calidad de sospechosos de corrupción; pasado algún tiempo, se les cuestiona sobre las consecuencias de esas acusaciones y sin sonrojarse responden: “puse las denuncias correspondientes, todo está en manos de la Fiscalía”; o sea, perdido para la causa anticorrupción, de lo que resulta que una inmensa mayoría afirme que estamos inundados por la corrupción, y por supuesto, por la impunidad. En ese Comité Coordinador participa –gran logro– un integrante de la sociedad civil, que además preside al Sistema completo.

¡Magnífico!, se le puede antojar a cualquiera exclamar. Pero es sólo en el papel. El Sistema Nacional enfrenta escollos, unos con los que debemos ser comprensivos ya que es una institución nueva, y otros de los que ya conocemos y nos toca ser intolerantes: el presidente de la República, su equipo y ciertas facciones del Congreso de la Unión, simplemente han ignorado su compromiso, el clamor unánime y –según la costumbre– han urdido, con las leyes en la mano, para que el Sistema no termine de entrar en funciones, con todo y que una de sus partes (la Auditoría Superior de la Federación), con su trabajo ha dado pie para que medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales hayan evidenciado actos corruptos de gran envergadura, que hacen echar en falta que el Sistema no esté íntegro: aún se señala a funcionarios públicos, a individuos, pero sin ir al fondo, a la trama entera de la corrupción que –

intuimos– incluye a sujetos y empresas fuera de los gobiernos. En tanto la fiscalización, la investigación y la sanción no lleguen a tal amplitud, no estaremos en presencia sino de botones de muestra, no de la prenda completa, y el daño seguirá siendo grande para el estado de derecho y para los millones que, por los modos corruptos de administrar al país, no se benefician de la riqueza que éste en verdad produce.

Del modelo que las instituciones civiles, empresariales y educativas crearon para dar vida al SNA, nació, con peculiaridades únicas, la intervención que en Jalisco llevó a la construcción del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA). Organizaciones de la sociedad civil (OSC), universidades e instituciones empresariales³ dieron con el catalizador de su cohesión, la que durante dos años han mostrado merced a dos circunstancias que se conjugaron en 2016: el inicio de la vigencia legal del SNA, el 18 de julio, y la obligación legal de relevar, cinco meses después, a uno de los personajes públicos más denostados –justamente– en Jalisco: el entonces Auditor Superior Alonso Godoy Pelayo.

Porque, en el cambio de Auditor Superior, la instancia directamente involucrada es el Congreso, con la LXI Legislatura (específicamente, con la Comisión de Vigilancia) tuvo un punto de arranque el diálogo entre ciudadanos y ciudadanas y gobernantes para hablar de corrupción y del sistema deseable para Jalisco; por un lado, sí, por la voluntad de las diputadas y diputados, de una buena cantidad de ellos; por otro, debido a la visibilidad que el tema del auditor alcanzó gracias a los medios de comunicación. Al final, en diciembre de 2016, la sustitución del personaje fue según la inercia obligada por los factores de poder tradicionales, legítimos y fácticos, y antes (en noviembre), sin la participación de ciudadanos, se hizo la primera reforma a la Constitución del estado, la que dio cabida al SEA, aunque con un detalle de parte de los legisladores: omitieron mencionar en la enmienda que quien presidiría al Sistema sería un miembro del Comité de Participación Social. Por lo que obliga la Ley General, no era estrictamente necesario que se mencionara, no obstante, el detalle –así pareció en

aquellos días– mandaba un mensaje poco esperanzador: corríamos el riesgo de que la clase política local dejara todo según el tan conocido tic: simular. No obstante, la suerte estaba echada: el diálogo había iniciado y la voluntad por construir un sistema local anticorrupción se tornó en causa; no había cómo las voces críticas dejaran de elevarse y de tener eco, los medios de comunicación, líderes empresariales, opinadores y opinadoras y académicos –incluidos los rectores de las universidades prestigiosas– ya no dejarían que la clase política hiciera según la usanza; dejaron asentado que, de empeñarse, el costo social y político sería alto.

En enero de 2017, el gobernador convocó a la instalación de una Comisión Interinstitucional para redactar, desde las varias miradas y desde los diversos saberes, las iniciativas que él enviaría al Congreso para fundar el SEA. Los tres poderes, los organismos empresariales y los autónomos, las universidades, las OSC, o sea, una muestra social amplia, estuvo representada en esa Comisión liderada por la Contraloría General del Estado. Las discusiones fueron intensas y no sólo respecto a generalidades sino punto por punto, durante casi seis meses se pergeñaron las propuestas de ley y las reformas que llevarían la firma del Ejecutivo estatal, pero sobre todo: se consolidó un engranaje de participación ciudadana que a unos daba legitimidad, y a otros la posibilidad de incidir, por lo pronto, en la confección de leyes.

El artificio de la Comisión Interinstitucional fue tan bueno y visible, que una vez concluyó el encargo que tuvo desde el Ejecutivo, el Congreso lo retomó y lo rebautizó como “Mesa de Gobernanza” para el tramo final del proceso: la dictaminación de las leyes y las reformas que requería el SEA. Con tensiones entre los participantes, los políticos y los ciudadanos, con desencuentros, espacios opacos no visibles para la Mesa de Gobernanza, pero al final con acuerdos, ninguno terminó por imponer sus anhelos: los que tenían unos para dejar el Sistema en su mínima expresión posible, y los de los otros para llevarlo al extremo de la eficacia y la transparencia. Sin embargo, el resultado fue aceptable y hasta más adelantado que el Sistema Nacional. Algunas

pruebas de esta afirmación son: el Comité de Participación Social, que además de presidir el Sistema y opinar sobre el nombramiento del Fiscal Anticorrupción a partir de evaluar a los aspirantes, también emite su parecer sobre quienes aspiran a ser magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa y, según ofreció el gobernador a lo largo de 2017, tendrá injerencia en la designación del Fiscal General del Estado.

En el campo de la realidad, donde las leyes y las actitudes de las personas se moldean mutuamente, donde los intereses privados y los comunes tensan la cuerda, en donde la historia y el futuro se confrontan y se modifican alternativamente, algunas consecuencias del SEA han sido estupendas: la Comisión de Selección, conformada por nueve ciudadanas y ciudadanos ejemplares en su forma de trabajar; al nombrar a los miembros del Comité de Participación Social cuya labor, a su vez, produjo que el estado hoy tenga un Auditor Superior capaz de quebrar la corrupción que desde esa instancia se promovía; un Fiscal Anticorrupción que no surgió del prototipo añejo, el de las componendas políticas; haber puesto ante los ojos de la opinión pública los nombramientos, como nunca antes; y la calidad de los nombrados, que –inusitado– atañen al Poder Judicial. Y ya puestos en las primicias, la Comisión y el Comité no únicamente son piezas del SEA que deben someterse a sus reglas; son, en el momento que esto pasa a la página (primer trimestre de 2018), instancias que no han perdido su impronta ciudadana y la confianza que concitan.

Desde fuera de ambas, el resto de quienes participaron en la edificación del Sistema Anticorrupción de Jalisco aprendió que, para mantener esa cualidad única en las dos instancias, no basta con mirar críticamente el hacer de los comisionados y de quienes integran el Comité, sino asociarse con ellos y ellas; la responsabilidad de que les vaya bien y se aproximen –junto con el SEA– a cumplir las expectativas generadas, es de todos. La sociedad civil de cualquier laya, ya padecemos el costo de nada más mirar los ciclos de la rueda de la fortuna.

Pero como nunca se sabe, y como el SEA está en el mero prefacio, va una advertencia posterior: no hagan caso irreflexivo del optimismo que pueda filtrarse; no sería raro que lo que un día luce como un logro, sea forzado –por los de siempre– a dar la vuelta en “U”. Aunque podemos matizar luego

sobre lo aprendido durante el trance que ocupa este artículo, el compromiso activo e incisivo de los ciudadanos y ciudadanas es antídoto contra los poderes ilegítimos, el autoritarismo y la corrupción. Es como colgar un collar de ajos en el vampiro.

Notas:

¹ Para mayores datos, ver la obra pública del sexenio federal 2012-2018, contratada, con costos variables, a favor del contratista, y con tiempos de entrega impredecibles; algunas muestras: la Línea Tres del Tren Ligero en Guadalajara; la ampliación de la carretera a Colima; el aeropuerto de la Ciudad de México o el tren de ésta a Toluca. O bien se puede considerar lo que acarrió la reforma energética a los beneficiarios de la tragedia que para un país petrolero es importar gasolina, unos de ellos: los transportistas, asociados al régimen, que traen el combustible desde Estados Unidos. O los despojos consuetudinarios de tierras a las comunidades indígenas.

² La lista de leyes y la esquematización del Sistema es aportación del Dr. Jesús Ibarra.

³ Para evitar un listado grande de siglas, y para que las omisiones en las que fatalmente incurrimos al hacer listas, pongo aquí al menos a las más conspicuas, ofrezco una disculpa si omití alguna, tanto las que actúan a escala nacional como las que se deben a Jalisco: México Evalúa, IMCO, Transparencia Mexicana, Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, CIDE, Coparmex (nacional y Jalisco), Canaco de Guadalajara, CCIJ, Cesjal, Consejo Agropecuario de Jalisco, ITEI, IEPCJ, CEDHJ, ITESO, UdeG, Universidad Panamericana, Univa, UAG, Tec de Monterrey, Campus Guadalajara, Universidad Enrique Díaz de León, UTEG, Cimtra, Extra, AC, Corporativa de Fundaciones, Congreso Ciudadano, ¡Tómala! Jalisco Cómo Vamos.