



HALLAZGOS Y REFLEXIONES:

Participación ciudadana en
la **lucha contra la corrupción** en
Nuevo León
(2016 - 2023)

**MONTERREY, NUEVO LEÓN
DICIEMBRE 2023**

Siglas y acrónimos.	3
1. Introducción	4
2. La corrupción en el contexto sociopolítico de México y Nuevo León	6
2.1. Corrupción en México y Nuevo León.	6
2.2. Sistemas Anticorrupción	10
2.2.1. Sistema Nacional Anticorrupción	10
2.2.2. Contexto político y social del estado de Nuevo León durante el diseño y ejecución del SEANL.	14
2.2.3. Sistema Estatal Anticorrupción en Nuevo León (SEANL)	19
3. La participación de la ciudadanía en la implementación del SEANL ...	24
3.1. Figuras ciudadanas en el diseño y monitoreo del SEANL	24
3.1.1. La Coalición Anticorrupción	24
3.1.2. El Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción SEANL	44
3.2. Figuras ciudadanas que se contemplaban en el SEANL	47
3.2.1. El Grupo Ciudadano de Acompañamiento	47
3.2.2. El Comité de Selección	50
3.2.3. El Comité de Participación Ciudadana	52
3.3. Línea de tiempo nacional y estatal	57
4. Hallazgos	61
4.1. Diseño del SEANL	62
4.2. Participación ciudadana en los órganos que integran al SEANL	64
4.3. Aprendizajes de la sociedad civil a partir de la experiencia con el SEANL	66
4.4. El rol de los medios de comunicación	75
4.5. Factores y obstáculos que influyeron e influyen en el funcionamiento del SEANL	77
5. Reflexión de Cierre	80
6. Referencias	83
7. Nota metodológica	87

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CPC

Comité de Participación Ciudadana

GCA

Grupo Ciudadano de Acompañamiento

INFONL

Instituto Estatal de Transparencia,
Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales

MC

Movimiento Ciudadano

PAN

Partido Acción Nacional

PRI

Partido Revolucionario Institucional

SEANL

Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León

SESEANL

Secretaría Ejecutiva del
Sistema Estatal Anticorrupción

SESNA

Secretaría Ejecutiva del
Sistema Nacional Anticorrupción

SNA

Sistema Nacional Anticorrupción

1. INTRODUCCIÓN

Podemos imaginar un país próspero, innovador, seguro y equitativo para todas las personas que lo habitan, en donde los derechos humanos están realmente garantizados y protegidos, traduciéndose en igualdad de oportunidades para toda la población; en el que existe confianza en las autoridades y los delitos que se denuncian son investigados y sancionados, independientemente de la clase social o función desempeñada por las personas que los cometen. Es decir, un país donde impera el estado de derecho.

Construir el país que nos imaginamos no es inalcanzable ni imposible, pero sí representa un trabajo profundo que involucra a todas las personas, de todos los niveles y de todos los sectores; principalmente aquellas que se encuentran en los puestos de toma de decisiones, que cuentan con mayor capital económico y social, y que ostentan poder público o privado.

Construir un mejor país exige que se atiendan problemáticas estructurales de orden social, cultural, político, y económico. La corrupción es un síntoma de estas problemáticas que aquejan a México y que ha impedido que nuestro país genere, ejecute y sostenga políticas públicas de calidad, que produzcan bienestar para toda la población.

En los últimos treinta años se han impulsado muchas iniciativas que buscan incidir directa o indirectamente en el problema de la corrupción, desde la sociedad civil organizada; en Nuevo León, esta lucha ha sido más reciente. En el presente documento se realiza un recuento de grupos de ciudadanos del estado, de perfiles y pertenencia distintos, pero que se reunieron con valores y objetivos comunes, para impulsar lo que a nivel nacional se pensó sería una innovación pública con potencial de combatir efectivamente la corrupción. El análisis que presentamos aquí relata su trabajo, resultados y las experiencias obtenidas al unir esfuerzos a partir de la creación, a nivel estatal, de un SEANL, diseñado para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción cometidos por servidores públicos del estado y los municipios, así como los particulares que participan en estos.

El quehacer de la sociedad civil en Nuevo León en relación al SEANL fue un referente para otros estados del país. A través de trabajo técnico, estratégico y de respeto a la pluralidad, se logró, entre muchas otras cosas, que se escucharan las voces ciudadanas y sus recomendaciones fueran tomadas en cuenta e incluidas en la construcción del SEANL.

El presente documento está dividido en tres secciones: una primera que plantea las condiciones sociopolíticas en las cuales nació el Sistema Nacional Anticorrupción y el SEANL; una segunda en la cual se aborda la participación de la ciudadanía en la creación y posteriormente operación del SEANL; la tercera sección se enfoca en hallazgos sobre diversos aspectos del diseño e implementación del SEANL. Cada sección incluye los testimonios, aprendizajes y reflexiones de las personas que participaron en este ejercicio de análisis. Cabe destacar que algunos(as) de los(as) participantes decidieron que sus aportaciones fueran públicas y otros, anónimas. En este sentido para facilitar la lectura y el entendimiento del análisis, se etiquetan las citas de la siguiente manera:

- 1. Participante.-** Persona que participó con entrevista o cuestionario que dio su autorización para que su nombre se incluyera en la lista de expertos y expertas que participaron, pero no autorizó que se identificara con su nombre la información que proporcionó.
- 2. Participante anónimo.-** Persona que participó con entrevista o cuestionario pero pidió que su participación fuera anónima. Para este caso, se utiliza la información proporcionada pero no se hace referencia a la persona que la compartió. Su nombre tampoco aparece en la lista de expertos y de expertas que participaron.
- 3. Nombre y cita textual.-** Personas que autorizaron que la información que proporcionaron fuera citada con su nombre. Su nombre también aparece en la lista de expertos y expertas que participaron.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

2.1. Corrupción en México y Nuevo León.

De acuerdo con la organización Transparencia Internacional, la corrupción *“es el abuso de poder para beneficio privado y puede clasificarse en gran escala, menor escala y política”* (Transparencia Internacional, 2009). La corrupción involucra desde personas que se encuentran en los más altos niveles de gobierno, hasta funcionarios cuyo rol es de primer contacto con la ciudadanía y que solicitan sobornos para agilizar un trámite o al ofrecer un servicio; o incluso líderes políticos que impulsan modificaciones en leyes, procesos o reglamentos para beneficio de los partidos. Los actos de corrupción no solo son cometidos por funcionarios públicos, sino también por la ciudadanía y las empresas.

De acuerdo a la sexta edición de la encuesta Así Vamos, en Nuevo León el 6.3% de la población afirmó que ellos(as) o algún familiar habían experimentado un acto de corrupción en trámites o contacto con la autoridad; el 51% señaló que estos actos se dieron en el contacto con agentes de tránsito.

En este sentido la corrupción permea cada ámbito de nuestro entorno y está presente en todos los niveles. Identificar esta realidad nos permite entender que los casos de corrupción, independientemente de quién los cometa, no son hechos aislados, sino que conforman y construyen una compleja red y representan una problemática que evoluciona continuamente; las consecuencias de la corrupción impactan en todas las áreas de la vida pública.

A nivel mundial, la corrupción consume el 25% del gasto público o hasta 2% del Producto Interno Bruto (PIB) global, y no solo representa un costo financiero, también implica la pérdida de recursos naturales, mayor desigualdad, agudiza la pobreza y genera falta de confianza entre la sociedad y las dependencias (Leung,2023). Año tras año hay víctimas, incluso mortales, de esta problemática, y aunque la corrupción es un mal endémico que afecta a casi todas las naciones del mundo, sus manifestaciones y efectos cambian de país a país (Rubio, 2021). De acuerdo al Índice de

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

Percepción de Corrupción¹, para el 2022 México ocupaba el lugar 124 de 180 países en relación a la percepción de la corrupción en el sector público. Dicha herramienta refleja el avance de los países en la generación de estrategias focalizadas para el combate a la corrupción; sin embargo, desde el año 2015 México no ha mostrado avances significativos que le permitan obtener un mejor lugar y un mayor puntaje en dicha herramienta. En la tabla #1 se puede observar la variación en las posiciones que ha tenido el país.

En 2019 las y los mexicanos pagaron a causa de hechos de corrupción, como sobornos para agilizar un trámite, mordidas para escapar de una multa de tránsito, o regalos para obtener un beneficio personal o de algunos cuantos, \$12,769 millones de pesos, 64.1% más que en 2017, (Pérez, 2020).

De manera histórica la corrupción causa mayores efectos en poblaciones en situación de vulnerabilidad²; habrá personas que por sus características no cuenten con los recursos económicos o capital social para acceder de forma privada a servicios de educación, salud, cultura, y seguridad, entre otros. Para estas poblaciones la única opción para tener acceso a estos servicios es a través del Estado. En este sentido, cuando el Estado y las dependencias que lo integran no invierten los recursos públicos en cumplir con las necesidades de la población, además de estar coartando el acceso a sus derechos humanos, están impidiendo el desarrollo individual y colectivo de las personas al no velar por su seguridad y protección, al no ofrecer opciones de recreación y ocio, desarrollo profesional, y al no generar sistemas de salud y educativos, gratuitos y de calidad, por mencionar algunos casos. Para los gobiernos, el aumento del gasto en educación y salud favorece la inclusión económica y social, y reduce la vulnerabilidad (Mian & Russo, 2019); en este contexto pareciera muy claro cuál es el camino para crear una estrategia centrada en la reducción de las desigualdades, la cual está estrechamente relacionada con el combate a la corrupción. Aunado al contexto de desigualdad económica y social en el que se presenta, esta problemática afecta diferente a hombres y a mujeres, no solo por la posibilidad de

¹El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es el ranking global de corrupción más utilizado en el mundo. Mide cuán corrupto se percibe que es el sector público de cada país, según expertos y empresarios.

² Poblaciones que no tienen privilegios de sexo, raza y clase, por ejemplo, población LGBTTIQ+, personas racializadas, personas pobres, y personas con discapacidad. *"Necesitamos que las personas empiecen a entender cómo la corrupción tiene un impacto en su vida cotidiana, cómo les encarece todos los servicios públicos, les encarece hasta el precio de los alimentos, les encarece los trámites para sus hijos, etc."* Sandrine Molinar, directora general de Consejo Cívico.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

contacto con autoridades o en espacios donde se puedan llevar a cabo hechos de corrupción, sino también porque las dinámicas en su práctica pueden ser distintas entre estos grupos poblacionales. Una propuesta importante en este tema es la que se desarrolla en el estudio Mujeres ante la Corrupción, reflexiones para mitigar sus efectos. Al hablar de la extorsión sexual o sextorsión (como una realidad en el mundo y en México de la que poco se habla porque está envuelta en prejuicios, revictimización, y señalamientos a las víctimas, y porque no se reconoce de manera formal), se menciona que no existen procesos de atención, acompañamiento o de reparación del daño y acceso a la justicia que contemplen este problema como un hecho de corrupción y como un hecho de violencia. Otro apunte importante en dicho estudio es el que plantea que la revictimización a las personas que han sufrido violencia y tratan de ejercer su derecho a la justicia, puede considerarse una forma de corrupción, al sostener que las autoridades de atención, investigación o sanción no actúan de acuerdo con el marco legal,³ alimentando así la desconfianza y el miedo a extorsiones o sobornos para agilizar trámites o acceder a servicios de forma rápida. Entender la problemática de la corrupción, con perspectiva de género y clase, es reconocer que el problema no se debe discutir solo contemplando a los sectores de la población con privilegios de clase.

³Por ejemplo la Ley General de Víctimas o Leyes Estatales en la materia.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

Tabla 1 - Ubicación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción en los últimos 10 años.

AÑO	LUGAR EN EL QUE SE UBICÓ MÉXICO
2012	105
2013	106
2014	103
2015	111
2016	130
2017	135
2018	138
2019	130
2020	124
2021	124
2022	126

Elaboración propia con datos del Índice de Percepción de la Violencia de Transparencia Internacional

Así como la corrupción impacta de forma diferente a cada país de acuerdo a sus características, sucede lo mismo con los estados. En Nuevo León la corrupción no es una problemática aislada⁴, sino que impacta el desarrollo de todos los sectores de la población, en particular aquellos en situación de vulnerabilidad. Contrario a lo que podemos pensar, la corrupción es un tema que se reconoce desde la colectividad y que tiene un lugar en las conversaciones diarias de las personas que habitan el estado. De acuerdo a la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en el año 2022, el 61.5% de la población de más de 18 años, señaló que la corrupción era el segundo problema más importante en Nuevo León. Adicionalmente, de acuerdo a la sexta edición de la encuesta Así Vamos, el 48.6% de las personas participantes en este ejercicio señalan al Gobierno como el actor responsable de la corrupción en el estado. Los actos de corrupción están presentes en el día a día de las y los neoloneses al identificarlos como una práctica muy frecuente, principalmente en

⁴Ha sido una práctica constante, la población paga las consecuencias de los actos de corrupción como soborno, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, amiguismo, malversación, conflictos de interés (Rose-Ackerman & Palifka, 2016), entre otras formas, que han perjudicado su calidad de vida y desarrollo individual y colectivo.

las interacciones con policías, en un 85.2%; seguido por partidos políticos, con 81.6%; y con dependencias de gobierno estatal, con 69.9%.

Ante la prevalencia de la corrupción en todos los estados de México, se han creado políticas públicas para prevenir, investigar y sancionar los casos de corrupción que involucran a una diversidad de funcionarios públicos; sin embargo, no ha mejorado la percepción de este problema de acuerdo con los índices antes mencionados.

2.2. Sistemas Anticorrupción.

"No basta con cambiar las leyes para lograr controlar al poder y hacer funcionales a las instituciones". Participante

2.2.1. Sistema Nacional Anticorrupción.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), los múltiples escándalos de corrupción como la Estafa Maestra, Odebrecht, la Casa Blanca, Panamá Papers, entre otros, generaron un ambiente de tensión y enojo ciudadano que generó un consenso nacional sobre la urgente necesidad de combatir efectivamente este problema y propició la aceptación, por parte del Gobierno federal, de la necesidad de generar políticas públicas relacionadas con el combate a la corrupción; dichos esfuerzos estuvieron acompañados y vigilados por la sociedad civil (Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León A.C, 2020).



Fuente foto: Mexicanos Contra a Corrupción e Impunidad (oct. 2022)

El contexto político y social en el país durante el sexenio de Peña Nieto influyó en la movilización de diversos sectores para exigir y proponer acciones serias para combatir la corrupción. En 2015 Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, lanzaron la campaña *Si tú pides mi voto, yo pido #3de3*, a nivel nacional, que logró que el 100% de los gobernadores electos ese año publicaran estas tres declaraciones⁵. Este logro fue de la ciudadanía, con adecuadas estrategias de comunicación, incidencia y colaboración, además de una excelente articulación de organizaciones en todo el país, quienes difundieron la campaña y socializaron su objetivo con

⁵Declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal.

la población, explicando sus alcances y su importancia como medida contra la corrupción. Para marzo de 2016, con el antecedente de la campaña #3de3 y con el trabajo previo impulsando mecanismos de transparencia, se presentó ante el Senado de la República la iniciativa para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas, comúnmente conocida como “Ley 3 de 3”, que obtuvo un amplio respaldo ciudadano con más de 634⁶ mil firmas recibidas en todos los estados de la República. Gracias a ese apoyo, fue la segunda iniciativa ciudadana en ser turnada a comisiones y la primera discutida, dictaminada y aprobada⁷ a nivel nacional (Mata Zenteno, 2017). El 19 de julio de 2017 entró en vigor y formó parte del paquete de siete leyes secundarias que dieron nacimiento al SNA.

Para entender el Sistema del que formaba parte la ley #3de3 es importante conocer y reconocer que la lucha contra la corrupción en el país fue un proceso de negociación, presentación de propuestas y trabajo técnico entre organizaciones de la sociedad civil, universidades, y autoridades. En 2014 Ricardo Anaya⁸, en ese momento, diputado federal por el PAN, propuso crear un Sistema Nacional Anticorrupción, replicando las propuestas⁹ de organizaciones como Transparencia Mexicana. La iniciativa fue aprobada en el año 2015 y se generó la reforma constitucional a nivel nacional en materia de combate a la corrupción. Con dicha reforma y la creación de las leyes secundarias que la complementaban, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción. Con la aprobación del Sistema a nivel nacional, cada estado tuvo la



Fuente fotográfica: Marco Fernández / 7 de abril de 2016, México Evalúa

⁶En Nuevo León, las organizaciones de sociedad civil, cámaras y universidades privadas se sumaron activamente a la campaña nacional para recolectar firmas de ciudadanos y ciudadanas en apoyo a la Ley #3de3. De acuerdo a Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico, “recibíamos firmas aquí en la oficina pero también estuvimos coadyuvando para que en lo hicieran en COPARMEX, en CAINTRA, en las universidades, etc.

⁷En Junio de 2016 se vetó el artículo 32 de la Ley que imponía la misma a las y los empresarios.

⁸De acuerdo al caso de estudio, *La Negociación Política de la Ley 3 de 3*, Ricardo Anaya adoptó y presentó la propuesta de la organización Transparencia Mexicana.

⁹Académicos y organizaciones de la sociedad civil que seguían las propuesta de Peña Nieto y el Senado de la República para hacer frente a la corrupción señalaron que la estrategia de combate a la corrupción fuera la creación de una comisión liderada por un “zar” anticorrupción, su posicionamiento era que debían fortalecerse y coordinarse las instituciones ya existentes (Mata Zenteno, 2017).

responsabilidad de iniciar con los procesos jurídicos, políticos y sociales correspondientes para diseñar, instalar y ejecutar los Sistemas Estatales Anticorrupción. Los congresos locales tenían la oportunidad de innovar y desarrollar propuestas de reformas y leyes que permitieran cumplir con el objetivo y la visión prevista en el Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰ y “tropicalizarlo” en cada entidad.

El trabajo legislativo a nivel nacional estuvo acompañado y monitoreado por grupos coordinados que, a través del análisis legislativo y jurídico, la negociación y el diálogo asertivo, incidieron en la toma de decisiones en relación a la conformación del SNA. Asimismo, el proceso de su instalación estuvo monitoreado por la sociedad civil. Se prestó especial atención a las convocatorias para la selección e integración del Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana, y se impulsó y visibilizó el movimiento #FiscalíaQueSirva que tenía como objetivo la designación independiente y transparente de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. El trabajo de la sociedad civil organizada añadió un enfoque ético, apartidista, técnico y ciudadano al SNA.

El trabajo a nivel nacional en combate a la corrupción, tanto de autoridades como de la sociedad civil marcó un precedente histórico en el país. Los logros de los (as) ciudadanos(as) dieron esperanza a miles de personas que vislumbraban un país preparado y con voluntad para hacer frente a la corrupción, independientemente del momento histórico, los líderes políticos en el poder y los partidos. Aún con sus áreas de oportunidad, el SNA marcó la pauta y las obligaciones jurídicas para que los estados iniciaran con las conversaciones y negociaciones locales para crear los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Lamentablemente la ejecución del Sistema Nacional Anticorrupción ha enfrentado diversos retos, uno de estos es la opinión misma del presidente Andrés Manuel López Obrador al respecto, y su constante ataque a las organizaciones de la sociedad civil que participaron en su creación. Cuando Andrés Manuel López Obrador resultó ganador de las elecciones presidenciales, una de sus principales propuestas de campaña fue: erradicar la corrupción con la honestidad de los servidores públicos, “*barriendo las escaleras de arriba para abajo*”, como él mismo lo describió. Esta promesa fue reiterada en su toma de protesta cuando el nuevo presidente afirmó que la Cuarta Transformación, mejor conocida como la 4T, acabaría

¹⁰El Sistema Nacional Anticorrupción coordina a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

con la corrupción y la impunidad, problemáticas responsables de las desigualdades en el país y que impedían su renacimiento (Forbes, 2018). Cinco años después de la toma de protesta, las promesas continúan siendo eso, promesas. De acuerdo a la herramienta *Tablero de la Impunidad*, creada por la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en donde se analizaron siete casos correspondientes al sexenio de Enrique Peña Nieto, y nueve casos correspondientes al periodo de Andrés Manuel López Obrador, solo se inició un proceso penal a 85 de 212 personas implicadas, y de esas 85 solo ocho han sido sometidas a todo el proceso penal; es decir, aproximadamente 60% de las personas implicadas no han sido investigadas y mucho menos procesadas por la justicia (Rojas, 2023). En el 2023 el presidente López Obrador, después de denigrar el trabajo de la sociedad civil organizada, presentó una iniciativa para eliminar la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, como parte de su proyecto presidencial de *"transformación administrativa"*, que básicamente solo busca en dónde eliminar o fusionar dependencias por cuestiones de austeridad presupuestal, (Forbes México, 2023). Como una de los participantes señala, *"El presidente ha hecho todo para deslegitimar, para debilitar a las instituciones que son parte del Sistema y para mandar la señal de que hay que hacerlo, de que esto no vale la pena"*.

"En lo nacional y en lo local, ante la ausencia de una verdadera voluntad política, no han funcionado las instituciones. Tanto en el gobierno federal, como en el estatal, se han dedicado a inhabilitar las instituciones encargadas. AMLO les ha reducido el presupuesto y la autonomía hasta casi matarlas de inanición. Y en lo local sabemos que la captura política las inhabilitó prácticamente al nacer". Sandrine Molinard.

El impacto del actual sexenio 2018-2024 a nivel federal sobre la democracia y las instituciones es profundo y puede tener impactos graves en nuestra democracia. Su particular estilo de gobernar no es único en la región latinoamericana; sin embargo, es preocupante que varios gobernadores han empezado a replicar actitudes y declaraciones muy parecidas a las del presidente, tal vez envalentonados por su ejemplo. Como una de las personas participantes señala *"El presidente de la República ha estado mandando la señal de que es posible torpedear a instituciones anticorrupción y transparencia y que no pasa nada y eso es una invitación a seguirlo haciendo, entonces elegimos a la persona perfecta para desmantelar o por lo menos para encorchetar lo construido"*

2.2.2. Contexto político y social del estado de Nuevo León durante el diseño y ejecución del SEANL.

Los escándalos de corrupción a nivel nacional y estatal tuvieron un impacto en las conversaciones cotidianas, en medios tradicionales y en plataformas digitales. En Nuevo León los medios de comunicación jugaron un papel determinante para posicionar el tema de la corrupción en la agenda local, a través de la cobertura de los casos de corrupción durante la administración de Rodrigo Medina, y posteriormente de Jaime Rodríguez Calderón, pero también los esfuerzos a nivel nacional que condujeron a la creación del SNA. Esta cobertura mediática posicionó el combate a la corrupción como un tema de interés entre las personas tomadoras de decisiones, por ejemplo, las diputadas y los diputados que recién habían sido electos.

Al momento en que los medios de información más importantes en Nuevo León comenzaron a realizar cobertura de los casos de corrupción, otros más empezaron a sumarse y a generar notas al respecto.

"...el periodismo funciona bien chistoso porque todos sabemos que hay medios importantes en el estado, y si un medio importante habla de un tema, puede que los demás empiecen hablar de ese tema sabes". Participante anónimo

El proceso electoral del año 2015 fue atípico en Nuevo León. Tras las reformas a la Constitución y a la Ley Electoral¹¹ por primera vez se abrió la posibilidad de candidaturas independientes, es decir, los ciudadanos que cumplieran con los requisitos y quisieran postularse para una candidatura por la gubernatura, alcaldías o diputaciones, podían hacerlo sin necesidad de pertenecer o estar respaldados por algún partido político¹². La promesa de un cambio fuera de los partidos que históricamente habían gobernado el estado, llenaba de

¹¹La Reforma Constitucional, en el 2012, contemplaba la existencia de candidaturas independientes y estableció que todos los estados contaban con el plazo de un año para armonizar la normatividad en la materia. En Nuevo León la Reforma Constitucional en la materia se aprobó en 2013, y se permitió un plazo de un año para reformar la Ley Electoral. Para agosto del 2014 el H. Congreso del Estado no había realizado las reformas correspondientes. De frente al periodo electoral para renovación de gubernatura, alcaldías y diputaciones decidieron postular las reformas para después del proceso electoral; sin embargo grupos ciudadanos promovieron juicios para hacer valer sus derechos político-electorales, juicios que fallaron a su favor y obligaron al H. Congreso del Estado a reformar la Ley Electoral en agosto del 2014, (Montero Bagalleta, 2017).

¹²En Nuevo León además de Jaime Rodríguez Calderón, se registraron 11 candidaturas independientes para ocupar diputaciones locales, y 10 candidaturas independientes para presidentes municipales y miembros de ayuntamiento (Montero Bagatella, 2017).

esperanza a los(as) neoloneses¹³ al idealizar que las personas fuera del esquema tradicional de los partidos políticos tradicionales pudieran llegar a los puestos de toma de decisión y generar cambios significativos en la forma tradicional de hacer política. Es en este contexto que figuras nuevas se fueron posicionando para gobernar el estado y los municipios. El 7 de junio de 2015, los votantes en Nuevo León impulsados por el hartazgo, la desilusión, o el deseo de castigar en las urnas a los gobernantes anteriores, le apostaron al candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón, El Bronco, con 942 mil 836 votos, el 48.82% del total de votos registrados en esta elección, y una diferencia de 25 por ciento con la candidata que llegó en segundo lugar (Lagunes López & Arellanes Jiménez, 2016), "...En el Estado de Nuevo León se vivió un cambio político fuertemente impulsado por la ciudadanía que salió a las urnas a votar un cambio de gobierno precisamente en el año 2015, dicho cambio generó un reacomodo político".

Mientras en las alcaldías de la zona metropolitana de Monterrey ocho alcaldes seguían siendo representantes del PRI o del PAN, en el municipio de García, que estaba gobernado por Jaime Rodríguez Calderón entre el 2009 y el 2012, ganó un candidato independiente. La conformación del H. Congreso del Estado no cambió en forma significativa. A pesar de que se registraron algunas candidaturas independientes, solo el partido Movimiento Ciudadano apareció como el nuevo integrante de esta nueva legislatura, con dos escaños. Aunque este partido fuera minoría, la extracción ciudadana de sus dos representantes electos, Concepción Landa Téllez y Samuel García Sepúlveda, favoreció que tuvieran una inclinación natural a adoptar propuestas emanadas de la sociedad civil, y por ende permitieron una nueva dinámica en el Congreso estatal, al menos durante esta legislatura.

Durante la toma de posesión de la gubernatura Jaime Rodríguez Calderón aseguró que en su administración se combatiría la corrupción, y de inmediato en diciembre del mismo año anunció la creación de la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción, la cual, de acuerdo a Rodríguez Calderón, comenzaría con la investigación de más de 100 irregularidades¹⁴ cometidas durante la administración del priista Rodrigo Medina de la Cruz.

¹³Rodrigo Medina de la Cruz termina el sexenio entre señalamientos de organizaciones de la sociedad civil y el propio Jaime Rodríguez Calderón por posibles casos de corrupción durante la administración del priista e irregularidades en las cuentas públicas.

¹⁴De acuerdo a Jaime Rodríguez Calderón las irregularidades se detectaron en dependencias como Agua y Drenaje, Secretaría General de Gobierno, Obras Públicas, Simeprode, Secretaría de Salud, Educación, Secretaría de Seguridad, Isssteleon y KIA.

La persona designada por el gobernador como titular de la recién creada Subprocuraduría fue Ernesto Canales Santos, un reconocido abogado del estado de Nuevo León, que además gozaba de excelente reputación en la sociedad civil de Nuevo León y del país, por haber sido uno de los impulsores más destacados de la reforma del sistema de justicia penal para adoptar el modelo acusatorio. En 2016, el exgobernador Rodrigo Medina de la Cruz fue acusado por la Subprocuraduría, entre otras cosas, por haber otorgado durante su administración (2009-2015) estímulos indebidos por tres mil 128 millones de pesos a la empresa coreana Kia Motors. Sin embargo, a escasos meses de iniciar su sexenio, el primer escándalo de corrupción bautizado “Cobijagate” por los medios de comunicación, puso en entredicho los discursos de campaña del gobernador. Apenas empezaba el trabajo de la nueva Subprocuraduría Anticorrupción, cuando el trabajo de su titular fue constantemente objeto de señalamientos por parte del H. Congreso del Estado, por los medios, y por la sociedad civil organizada, al no dar solución ni realizar alguna sanción para este caso que se hizo emblemático. La diputada Yanira Gómez solicitó la renuncia de Canales ya que no estaba cumpliendo con los resultados que debía dar la Subprocuraduría, principalmente por la resolución ante el caso Cobijagate, de la que señalaba no fue apegada a derecho y se hizo con dolo. Más adelante, en el año 2018, la denuncia presentada contra Rodrigo Medina por Ernesto Canales fue desechada por carecer de pruebas suficientes, de acuerdo con un juez de control.



Fuente fotográfica: Periódico El Norte
(Nota: “Cobijagate, investigación a modo”, 2016).

A raíz de la derrota de los partidos tradicionales en las urnas en el proceso electoral, y el hecho que la corrupción haya sido uno de los temas más abordados durante la campaña electoral, se generaron condiciones sociales que favorecieron un cambio de actitud por parte de los integrantes de la LXXIV Legislatura (2015-2018), con respecto a las demandas de la ciudadanía de Nuevo León. La sociedad civil organizada reaccionó pronto y logró posicionar sus agendas al lograr ser escuchada y tomada en cuenta tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo en ciertos aspectos.

El sexenio de Jaime Rodríguez Calderón rápidamente se convirtió en una farsa cuando solicitó en el año 2017 licencia al H. Congreso del Estado para contender en las elecciones presidenciales como candidato independiente, y repetir la fórmula que lo hizo ganar la elección en el Estado en el 2015. Aunque él mismo afirmó *“el chapulineo es inmoral, no puedes dejar abandonada tu responsabilidad, no puedes hacerle eso al estado”*, la ciudadanía de Nuevo León no pudo más que constatar la incongruencia de un candidato al que por amplia mayoría había dado su voto de confianza, y la terminó defraudando y poniendo en pausa para perseguir ambiciones personales. Lo más lamentable de esta aventura electoral fue que durante el proceso de registro, precampaña y campaña, Rodríguez Calderón utilizó recursos públicos para lograr sus fines, lo cual representa en sí mismo un delito de corrupción. Seiscientos cincuenta y seis servidores públicos durante su jornada laboral recabaron firmas de apoyo a El Bronco, cuando este todavía era gobernador, y recibió aportaciones irregulares a su campaña por 4.5 millones de pesos por empresas que legalmente no podían donar recursos a campañas políticas. Adicionalmente un gasto de 6.5 millones de pesos a cuentas personales de Rodríguez Calderón, sin que él reportará este gasto de campaña. (Ramírez Aguilar et al., 2020).

Después de su fallido intento de ganar la elección presidencial, Jaime Rodríguez Calderón regresó a su cargo de gobernador y el resto del sexenio terminó sin haber realizado acciones que marcaran una diferencia en la prevención o sanción de actos de corrupción en Nuevo León. No solo esto, sino que repitió las malas prácticas de aquellos que señaló como los causantes de los problemas del estado. En 2019, luego de tres años en su cargo, cuando se extinguió la Procuraduría Estatal de Justicia, Ernesto Canales tuvo que dejar su cargo y dejó pendientes 24 investigaciones iniciadas por la subprocuraduría que encabezaba, de las cuales ninguna logró una condena o recuperación de activos para las arcas del estado.

Posterior a esto, en el año 2021 el electorado de Nuevo León siguió en búsqueda de culpables y con la única arma que realmente tenía en su mano la ciudadanía: el voto de castigo. En el proceso electoral del año 2021¹⁵ Samuel Alejandro García Sepúlveda, quien fuera diputado local en la Legislatura LXXIV, y senador durante un periodo de tres años (de 2018 a 2021) de la LXIV Legislatura federal, fue elegido gobernador constitucional del Estado de Nuevo León. La

¹⁵Para este proceso electoral sólo 19 de más de 700 candidatos presentaron sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses en la plataforma de la Iniciativa 3de3 por la Integridad Nuevo León.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

promesa de campaña de este nuevo gobernador, “*acabar con la vieja política*” y romper el monopolio bipartidista incluyó, dentro de su plan de gobierno, el combate a la corrupción y la impunidad con mensajes a la población muy parecidos a los que en su momento favorecieron a Andrés Manuel López Obrador: una administración comprometida a desaparecer las prácticas de corrupción con funcionarios honestos. De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Nuevo León 2022-2027 en su Eje 3: Buen Gobierno: “*Convertir a Nuevo León en un estado líder en transparencia y rendición de cuentas, donde la eficiencia en la prevención, detección y sanciones para los actos de corrupción, sean la garantía para la prevalencia del estado de derecho*”, era uno de los objetivos generales. Y si bien en el discurso hubo un posicionamiento firme en relación con el combate a la corrupción, a dos años del inicio de este sexenio, las promesas de campaña aún no se han materializado en sanciones a los actos de corrupción detectados en la gestión del anterior gobernador. (Consejo cívico de Instituciones de Nuevo León A.C., 2022).



Fuente fotográfica: MILENIO (Ciudad de México / 02.05.2021)

En los primeros dos años de la gubernatura de Samuel García Sepúlveda, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo estatal, así como con los alcaldes de municipios gobernados por el PRI y por el PAN, se tornó confrontativa y agresiva, en particular en torno al proceso de selección del fiscal general de Nuevo León, que fue llevado a cabo de forma que las bancadas que controlan el H. Congreso del Estado pudieran manipular y capturar el proceso de selección.

La crisis política en el Estado ha generado un ambiente de inestabilidad, preocupación y hartazgo ciudadano.

2.2.3. SEANL.

En el estado de Nuevo León el SEANL fue aprobado el 9 de marzo de 2017, lo cual dio paso a la segunda etapa de creación, aprobación y promulgación de las leyes secundarias¹⁶ y en mayo del mismo año se aprobó por unanimidad la Ley del SEANL.

La LXXIV legislatura fue clave, de acuerdo a una de las personas participantes, *"principalmente los diputados del PRI y del PAN, y MC también en ese momento"*, en particular las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales, y Anticorrupción, para las reformas que dieron vida al SEANL. Específicamente los(as) diputados(as) Hernán Salinas, Héctor García, Yanira Gómez, Mariela Saldívar y Samuel García fueron quienes más interacciones¹⁷ tuvieron con la sociedad civil organizada. Por otro lado, los representantes de bancadas en el Congreso también tuvieron un papel muy relevante, como lo señala otro de los participantes que compartieron su testimonio, *"yo creo que el trabajo más fuerte fue con los representantes de las bancadas de los diferentes partidos en el Congreso para ir viendo y -perdón por la palabra-, "planchando" acuerdos en cómo iba todo lo que se iba generando como propuestas"*.

"Dentro del entorno de la función pública de repente empiezan a verse unos aliados que emergen en el Congreso del Estado, aunque no era una fuerza política muy importante pero la bancada de Movimiento Ciudadano, con Concha Landa y Samuel García en particular, fueron aliados muy relevantes al inicio de la Coalición Anticorrupción porque hacían eco de las peticiones de la ciudadanía". Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico.

¹⁶Ley del SEANL, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, Código Penal del Estado de Nuevo León, Ley de Justicia Administrativa para el Estado Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León y Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Nuevo León.

¹⁷Un ejemplo de estas interacciones son los espacios de diálogo creados por el H. Congreso Estado, las mesas de trabajo organizadas por la Comisión Anticorrupción, presidida por la entonces diputada Yanira Gómez: 1. Primera mesa, 15 de noviembre de 2016, el objetivo de dicho ejercicio fue analizar el Proyecto de la Ley del SEANL y sus respectivas reformas constitucionales. 2. Segunda mesa, 9 de febrero 2017, con el objetivo de mejorar la Reforma antes de ser votada en segunda vuelta.

2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

El trabajo de la sociedad civil fue clave para el diseño del SEANL, se lograron grandes avances innovadores y diferenciadores a nivel nacional, gracias al trabajo coordinado desde diferentes sectores sociales. En la segunda sección del presente documento se profundizará en el trabajo de las diferentes figuras que se crearon desde la sociedad civil, sus estrategias de trabajo y sus resultados. Adicionalmente también se enlistan las tres figuras ciudadanas que se incluyeron en el diseño del SEANL, el Grupo Ciudadano de Acompañamiento, el Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana.



Representantes de sectores de la sociedad civil y Diputados de la legislatura LXXIV durante la aprobación de la Reforma a la Constitución en materia de Corrupción, fuente H. Congreso del Estado https://www.hcnel.gob.mx/sala_de_prensa/2017/03/aprueba_congreso_sistema_estatal_anticorrupcion.php

El contexto en el cual emergen estas iniciativas para combatir la corrupción desde el trabajo legislativo, como lo mencionamos anteriormente, era de escasa colaboración y diálogo entre las diputadas y los diputados y el Poder Ejecutivo. La actitud de Jaime Rodríguez con respecto a la sociedad civil organizada y organismos empresariales siempre fue de desconfianza y crítica. Las propuestas que trabajaron en conjunto el H. Congreso del Estado y los grupos ciudadanos fue denostada por el gobernador como una iniciativa de un “grupo de la cúpula”¹⁸, como les llamaba. En particular, la inminente creación de una fiscalía autónoma generó rechazo y críticas intensas de parte de Jaime Rodríguez Calderón, quien defendía la idea de un fiscal electo por medio del voto popular directo (por medio de las urnas): *“nos encontramos con una oposición férrea a la Coalición Anticorrupción y nos encontramos con un enfrentamiento constante con el gobierno de El Bronco sobre varios puntos de las reformas que presentamos”*, Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico.

¹⁸ *“Tengo el derecho de revisar lo que hacen los diputados, creo que no debe ser un grupo de la cúpula el que decida el futuro de la procuración de justicia”*, expresaba el gobernador.






2. LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

Las permanentes tensiones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se pueden confirmar al contabilizar los vetos que interpuso el gobernador Rodríguez Calderón a lo largo de su sexenio, mismas que se aplicaron a todas las reformas en materia anticorrupción presentadas por la ciudadanía, y votadas por el H. Congreso de Estado.

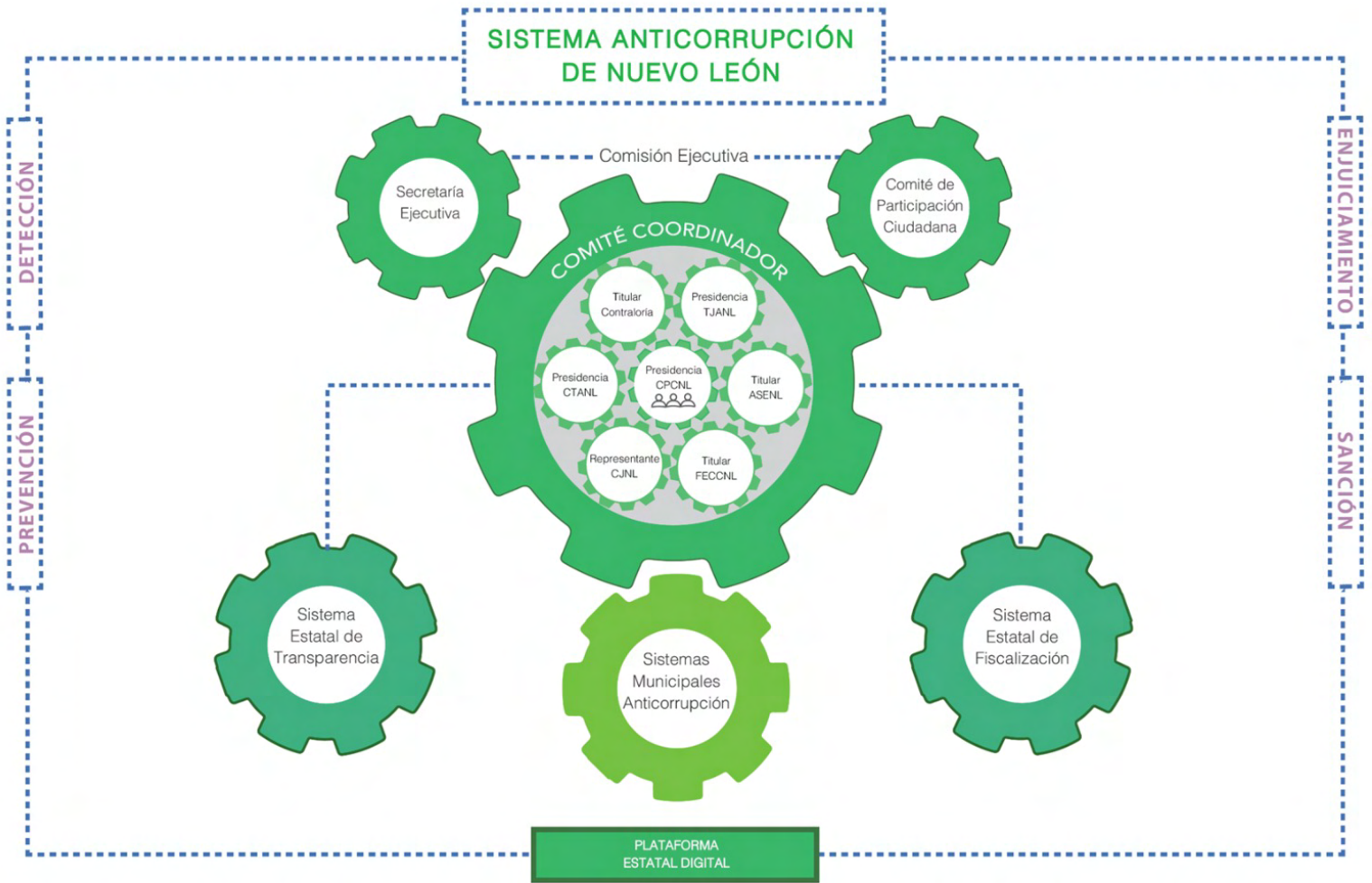
Creado en el año 2017, el SEANL tiene seis años en funcionamiento con muchas fallas y deficiencias. En la actualidad, se puede señalar entre las más relevantes la existencia de un Comité de Selección¹⁹ capturado por intereses partidistas que se ha prestado a simular procesos de selección para un nuevo fiscal general en el 2022, la ausencia de un comité de participación ciudadana, consecuencia de lo anterior, la ausencia de un titular de la SESEANL desde octubre de 2023, la falta de una política estatal anticorrupción. El SEANL ha puesto en marcha acciones sin trascendencia para la comunidad o para la lucha contra la corrupción, y a la fecha no se ha logrado la desarticulación de una sola red de corrupción en el estado. Hasta la publicación de este documento, 13 de diciembre de 2023, la promesa de un “nuevo” Nuevo León donde la corrupción veía sus últimos días, está lejos de cumplirse. La ciudadanía no conoce, de forma sencilla y clara cuáles son, si es que existen, las herramientas institucionales de prevención, combate y sanción de la corrupción, ni cómo se coordinan las dependencias que integran al SEANL. Los resultados, o la falta de ellos, dejan en claro que la corrupción es una problemática que solo interesa a los políticos cuando están en campaña, pero que pasa a un segundo término cuando llegan a ocupar el cargo para el cual fueron electos.

¹⁹De acuerdo con Consejo Cívico, “el Comité de Selección, nombrado el 11 de octubre de 2022 por la LXVII Legislatura, no cumple con el requisito de estar libre de sesgos partidistas o de tener la capacidad técnica probada para cumplir con lo que marca la Ley Estatal del SEANL, pues lleva 295 días en evidente parálisis”. <https://consejocivico.org.mx/noticias/2023/09/05/congreso-le-debe-a-ciudadania-un-comite-de-seleccion-competente/>

El SEANL está integrado por:

-  **1.** El Comité Coordinador: Integrado de la siguiente manera
 - Tres integrantes del CPC, siendo uno de ellos quien lo preside.
 - Auditor general del Estado.
 - Fiscal especializado en combate a la corrupción.
 - Magistrado de la sala especializada en materia de responsabilidades administrativas.
 - Comisionada presidenta del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
 - Contralora general de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.
 - Representante del Consejo de la Judicatura.
-  **2.** Comité de Participación Ciudadana: 5 ciudadanos(as) designados por el Comité de Selección.
-  **3.** Comité de Selección: 9 ciudadanos(as) designados por el H. Congreso del Estado.
-  **4.** Autoridades estatales del Sistema Nacional de Fiscalización.
-  **5.** Representantes de los entes públicos.

El SEANL está integrado por:



3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

3.1. Figuras ciudadanas en el diseño y monitoreo del SEANL

En el año 2016 la sociedad civil de Nuevo León se organizó para promover un frente común que diera más fuerza a una estrategia de incidencia pública en materia de combate a la corrupción. En este momento, ya se contaba con una experiencia previa, principalmente porque las organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas y cámaras empresariales habían apoyado a las organizaciones nacionales en el posicionamiento y empuje de la Ley **#3de3**²⁰.

La estrategia por parte de la ciudadanía consistió en el trabajo en equipo y articulado. De esta forma se creaba un frente común para que las propuestas ciudadanas estuvieran respaldadas y hubieran pasado por un proceso de análisis, evaluación y discusión. En el contexto de un escaso diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la estrategia desde la sociedad civil se caracterizó por la búsqueda de una unión y colaboración estrecha.

La participación de la sociedad civil en forma articulada y organizada se dio en dos momentos, primero al crearse la Coalición Anticorrupción en el año 2016 para acompañar e incidir en el proceso de diseño del SEANL, y posteriormente, ante la necesidad de vigilar el desempeño de este, se creó el Observatorio Ciudadano del SEANL en el año 2020. A continuación, se profundizará en el proceso de creación y trabajo de cada grupo.

3.1.1. Coalición Anticorrupción.

En Nuevo León, existe registro de uno de los esfuerzos en relación al combate a la corrupción llevado a cabo en el año 2012: el 22 de octubre de ese año se presentó un grupo coordinado desde Consejo Cívico que llevaba por nombre *La Red Anticorrupción*, integrada por CAINTRA, COPARMEX, el Tecnológico de Monterrey,

²⁰ Incluso en 2019 la Coalición Anticorrupción presentó al Ejecutivo una solicitud de veto a la Ley de Responsabilidades Administrativas por ser excesiva para particulares y laxa para los servidores públicos.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

Evolución Mexicana, Vertebra y el mismo Consejo Cívico, cuyo objetivo era la generación de propuestas encaminadas a favorecer el ejercicio ético de la función pública, con la misión de *"impulsar una nueva relación entre el gobierno y la sociedad en Nuevo León para que conjuntamente articulen acciones que favorezcan el ejercicio ético de la función pública, el gobierno transparente y el combate a la corrupción"*. La Red se enfocó en 1. Promover la creación de un órgano fiscalizador y autónomo capaz de combatir la corrupción y la impunidad, 2. Impulsar las reformas suficientes para lograr la autonomía y el fortalecimiento de la Auditoría Superior del Estado, 3. Crear un sistema de información pública permanente relativa a los casos más graves de impunidad, y 4. Establecer un sistema de medición e información pública relativa a la corrupción y calidad de los gobiernos. Esta propuesta ciudadana permitió identificar las dependencias que tenían interés en abordar el tema de la corrupción y en generar procesos de trabajo con autoridades²¹; sin embargo, después de un largo proceso de consenso y trabajo ciudadano, al momento de presentar sus iniciativas a la LXXIII Legislatura, la Red Anticorrupción se encontró con un rechazo rotundo por parte del H. Congreso del Estado, y no existieron las condiciones adecuadas para que se estudiaran las iniciativas presentadas por esta agrupación ciudadana.

Con el paso del tiempo el hartazgo por parte de la ciudadanía, hacia los políticos que repetían las dinámicas corruptas y simulaban generar acciones contra la corrupción era cada vez mayor. La sociedad civil ya tenía claro que el trabajo en equipo y estructurado era sumamente complejo y lleno de huecos, pero también representaba un poderoso contrapeso en la toma de decisiones públicas, como lo demostró la plataforma *Cómo Vamos Nuevo León*. A través del Consejo Cívico se buscó nuevamente provocar un proceso de colaboración intersectorial en Nuevo León para ser actores de cambio en relación con la reforma estatal que instalaría un sistema estatal anticorrupción. En este sentido, se comenzó a buscar a aquellos actores que en el año 2012 se habían sumado a la Red Anticorrupción. La asociación civil trabajó en el mapeo y comunicación con sectores de la población con quienes ya habían colaborado y otros que aun no se habían involucrado, estos tenían interés en el combate a la corrupción; desde su espacio,

²¹ De acuerdo a Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico, esta experiencia *"dejó un mal sabor de boca"*, al referirse al trabajo que realizó el grupo, específicamente con la propuesta de ley para la creación de una Fiscalía Especializada. Menciona lo siguiente *"nos enfrentamos y nos topamos con el rechazo del Congreso del Estado, no les pareció la iniciativa, les pareció que la ciudadanía quería incluso invadir funciones del Congreso"*.

conocimiento y experiencia podían abonar ideas y recomendaciones para trabajar una agenda conjunta y seguir avanzando en la consolidación de propuestas concretas para contar con un sistema anticorrupción innovador y mejor diseñado que lo planteado por la reforma nacional. Fue así que en octubre de 2016, se reunieron cámaras empresariales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos(as) expertos(as) a título personal y se conformó la Coalición Anticorrupción²², con el objetivo de afianzar un marco legal eficaz que garantizara que Nuevo León tuviera el mejor SEANL de México (Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León A.C., 2020). Durante el periodo de trabajo de la Coalición Anticorrupción el trabajo de todos(as) los(as) integrantes fue completamente voluntario.



Rueda de prensa para presentar la Coalición Anticorrupción (circa 2017)
Fuente: Consejo Cívico

La conformación de la Coalición Anticorrupción atrajo la atención de organizaciones internacionales y nacionales que ya tenían una participación principalmente en la implementación del SNA. Siguió el trabajo del reciente grupo en Nuevo León y mostraron interés por formalizar un apoyo financiero y técnico, estrictamente relacionado con la construcción de una agenda ciudadana de incidencia orientada a las reformas anticorrupción. Consejo Cívico obtuvo un fondo internacional para apoyar el trabajo de la Coalición²³, quedando la asociación como Secretario Técnico de este grupo ciudadano.

²² La Coalición Anticorrupción era la unión temporal entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, universidades y la iniciativa privada para acompañar el proceso de implementación de las reformas anticorrupción y la creación del SEA. Estaba integrada por 30 personas provenientes de siete organizaciones de la sociedad civil, tres cámaras empresariales, tres universidades y ocho ciudadanos(as) a título personal.

²³ El financiamiento permitió, entre otras cosas, el diseño comunicacional de la Coalición Anticorrupción, la generación de eventos, y la contratación de personal para tareas técnicas y logísticas.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

A través del financiamiento obtenido, del acompañamiento y apoyo técnico del Consejo Cívico y la participación activa y comprometida de los(as) integrantes, la Coalición Anticorrupción se integró como un grupo de trabajo ciudadano. Para lograr el éxito deseado, la Coalición entendía la necesidad de contar con una estrategia de incidencia²⁴ que incluyera, entre otras cosas, ocupar un lugar en las discusiones legislativas, poder comunicar adecuadamente a la ciudadanía a través de los medios de comunicación, e involucrar a todas las personas interesadas en aportar sugerencias y propuestas en el proceso. En la etapa de diseño del SEANL, la Coalición Anticorrupción fue un ejemplo a nivel nacional por haber logrado la articulación²⁵ de diferentes sectores de la población en torno a un mismo objetivo, y, en su momento, se consideró una buena práctica en los procesos de incidencia de la sociedad civil en el Estado.



Rueda de prensa con los diputados después de la votación de la reforma insitucional (marzo 2017). Fuente: Consejo Cívico

El trabajo de la Coalición Anticorrupción se enfocó, en la etapa de diseño, en la integración de iniciativas que se presentaron al H. Congreso del Estado para que fueran tomadas en cuenta por las comisiones a cargo de la redacción de la reforma constitucional y de las leyes secundarias.

En un primer momento, se convocaron mesas de consulta ciudadana con el fin de tomar en consideración las aportaciones y opiniones de expertos y ciudadanos, como se detalla en la tabla #2.

Se determinó que debían existir primero unos principios torales alrededor de los cuales estuvieran de acuerdo los(as) ciudadanos(as) y diputados(as), mismos que serían el fundamento de todas las reformas que dieran nacimiento al SEANL (ver Imagen 1 - Puntos Nodales).



Mesas de consulta para recoger la opinión ciudadana sobre puntos nodales y reforma anticorrupción (2016). Fuente: Consejo Cívico

²⁴ La Coalición Anticorrupción definió su estrategia de incidencia durante el proceso de diseño del grupo de trabajo. Esta incluyó: 1. Generar un mapeo de actores estratégicos involucrados en el combate a la corrupción; 2. Apertura de canales de comunicación; 3. Reuniones de trabajo públicas y privadas con los(as) diputados(as) y 4. Movilización de la opinión pública.

²⁵ Existen documentos que sistematizan el proceso de creación y trabajo de la Coalición Anticorrupción que permiten entender a detalle el paso a paso de la integración del equipo, su metodología de trabajo y sus procesos democráticos para la toma de decisiones, la comunicación de acciones, resultados y posicionamientos.

Este documento fue el punto de partida en octubre del año 2016 de la discusión con los(as) diputados(as), buscando la Coalición establecer primero un acuerdo entre ambas partes.

A partir de los puntos nodales, y de los acuerdos generados con los(as) legisladores(as), se estableció una iniciativa ciudadana de reforma a la Constitución del Estado, primera etapa del proceso legislativo que dio pie a la presentación de nuevas leyes secundarias y reformas a leyes existentes, para que pudiera existir el SEANL. A través de reuniones de trabajo con las y los(as) diputados(as) de las comisiones de Anticorrupción y Legislación y Puntos Constitucionales, los(as) integrantes de la Coalición presentaban sus recomendaciones y solicitudes, resultado del trabajo interno²⁶ y sistematización de los resultados de las mesas de consulta.

Las iniciativas y propuestas de leyes secundarias fueron primero consensuadas en el seno de la Coalición²⁷, para posteriormente ser entregadas en Oficialía de Partes del H. Congreso del Estado, y expuestas en las mesas de consulta que la Legislatura convocó como parte del proceso legislativo.

A partir de estas mesas de diálogo realizadas en el H. Congreso del Estado, se iniciaba el proceso de negociación para la adición de las propuestas de la Coalición a las leyes por aprobar.



Mesas de trabajo con diputados. Fuente: Consejo Cívico

"Cabe resaltar la labor social impulsada desde un grupo de ciudadanos como fue la Coalición Anticorrupción, que acompañó desde el 2016 a través de una estrategia de incidencia, sesiones de trabajo y observando el proceso de aprobación en la Legislatura".
Participante.

²⁶ Los(as) integrantes de la Coalición Anticorrupción determinaron llevar a cabo juntas generales cada 15 días con el propósito de validar o realizar propuestas, tomar decisiones, asignar responsabilidades, discutir asuntos y recibir actualización del trabajo en curso; adicionalmente se crearon comisiones dentro del grupo con el objetivo de realizar reuniones y actividades específicas.

Las comisiones fueron: análisis legislativo, análisis orgánico, cabildeo, propuesta ciudadana y comunicación, y vinculación. Los resultados obtenidos en las reuniones de comisiones se presentaban para aprobación en las juntas generales.

²⁷Para la propuesta de la ley del SEANL la Coalición Anticorrupción trabajó durante poco más de tres meses en conjunto con expertos(as) y diputados(as).

Sistema Estatal Anticorrupción (SEA)
Para acabar con la corrupción e impunidad, es necesario considerar:




- 1 Construir agenda compartida entre ciudadanía y Congreso, consensando los siguientes puntos.
- 2 Transformar la Procuraduría General del Estado en una Fiscalía General con autonomía plena.
- 3 Conceder autonomía funcional de la Fiscalía Anticorrupción.
- 4 Permitir mayor Participación Ciudadana en el SEA.
- 5 Definir mecanismos claros de nombramiento y remoción de los integrantes del SEA.
- 6 Incrementar el número de integrantes del Comité de Participación Ciudadana en el Comité Coordinador.
- 7 Lograr que las recomendaciones del Comité Coordinador del SEA sean vinculantes.
- 8 Mejorar los mecanismos de Evaluación, Control y Rendición de cuentas del SEA.
- 9 Fortalecer régimen de Responsabilidades y Denuncias
- 10 Favorecer Publicidad y Transparencia plenas (3de3).
- 11 Fortalecer la Auditoría Superior Estatal.
- 12 Ampliar la facultad del Estado para recuperación de bienes propios.
- 13 Fortalecer los órganos Internos de Control.
- 14 Corresponsabilizar a empresas y actores Económicos involucrados en actos de corrupción.
- 15 Asegurar la autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa de Nuevo León.
- 16 Analizar alcances del fuero constitucional.
- 17 Establecer la revocación de mandato para funcionarios del SEA.

Los últimos 2 puntos, propuestos por diputados, están en proceso de redacción.

Imagen 1 - Puntos Nodales

La Coalición Anticorrupción tuvo momentos muy rípidos y de enfrentamiento con el H. Congreso del Estado. En diciembre 2016, los diputados aprobaron en primera vuelta la reforma constitucional, dejando de lado varios de los acuerdos realizados con la ciudadanía, y produciendo así una reforma de menor calidad a la deseada. Este primer paso provocó una fuerte reacción social, a la cual se sumaron los rectores de las principales universidades del estado, y un desplegado publicado en medios de comunicación a finales de año. Al iniciar el año 2017 y después de un intenso cabildeo por parte de la Coalición, el H. Congreso del Estado aceptó volver a sentarse a negociar antes de la segunda vuelta de votación de la reforma constitucional. El 9 de marzo de 2017, después de más de cinco meses de trabajo entre la Coalición Anticorrupción y el H. Congreso del Estado, se aprobó la reforma en materia de corrupción en segunda vuelta, y con un alto grado de satisfacción de los integrantes de la Coalición que vieron reflejadas prácticamente todas sus propuestas en el texto votado: *“a través de un diálogo inteligente, propositivo y reflexivo, los ciudadanos comprometidos podemos ir abriendo puertas y vencer las resistencias a la participación y avances de la ciudadanía”*.

Entre las modificaciones más importantes incluidas en la reforma, estuvieron:

-  1. Una mayor autonomía de la Auditoría Superior del Estado, en cuanto detectara irregularidades en las cuentas públicas, otorgándole la facultad de actuar, ya sea imponiendo una sanción o una denuncia penal, sin necesitar del aval del H. Congreso del Estado.
-  2. La participación de la ciudadanía en la selección de candidatos a ocupar los siguientes cargos: el fiscal general del Estado, el fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el magistrado de la Sala especializada en Responsabilidades Administrativas, y el Auditor Superior. Gracias al papel clave que le era otorgado al Comité de Selección en dichos procesos, la idea era quitar el sesgo o la intervención partidista a dichos procesos de selección.
-  3. Una mayor transparencia de los(as) candidatos(as) a puestos de elección popular y de los(as) funcionarios(as) públicos(as), con la obligación de presentar sus tres declaraciones (fiscal, patrimonial y de conflicto de intereses), incluso desde la campaña política, y en caso de no cumplir ser acreedor a una sanción administrativa.

"...la sociedad civil en Nuevo León fue un aliado fundamental; es cuando nos dimos cuenta de su peso. Aquellos estados donde no hubo presión social, donde la densidad de sociedad civil es poco profunda, muy delgadita ahí no pasa nada. Y en Nuevo León pasó lo mismo que en Jalisco porque su sociedad civil está articulada, tiene peso específico, tiene acceso a medios, moviliza opinión pública, entonces todos esos factores fueron clave, absolutamente clave".

Participante.

Al aprobarse la reforma constitucional en 2017 hubo un sentimiento de triunfo por parte de la ciudadanía; sin embargo, mientras esta se alegraba por los buenos resultados obtenidos de este primer esfuerzo, el juego político cambió en Nuevo León. Los actores políticos empezaron a dimensionar el riesgo de otorgar tantas atribuciones al SEANL y a los ciudadanos que en él participarían. Aunque algunos ciudadanos previeron este escenario, se hizo realidad muy rápidamente: *"esos riesgos los veíamos, públicamente lo dijimos, y esos riesgos se convirtieron en una realidad"*, comenta Salvador Benítez.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.



Congreso del Estado, el día que se votó la reforma constitucional (marzo 2017)
Fuente: Consejo Cívico

“Tuvimos unas expectativas desbordadas y creo que nos dimos cuenta de que una cosa es aprobar una Ley y otra cómo se implementa, y de lo difícil que es que los propios políticos, los que tengan autoridad y ejercen recursos públicos se atengan de manos y acepten que su poder pueda ser controlado”. Participante experto(a).

Resulta muy complejo mantener una relación cordial y de colaboración con actores políticos como lo son los(as) diputados(as) y diputadas, a la par que se realizan los señalamientos necesarios sobre sus fallas. Mientras se estuvo trabajando en las leyes secundarias, la sociedad civil organizada debió cuidar mucho su relación con los(as) diputados(as) que por cualquier motivo se sentían ofendidos, y se negaban a seguir escuchando a quien manifestara públicamente algún desacuerdo.

Cuando iniciaron los procesos para integrar los órganos de participación ciudadana, empezando por el Grupo Ciudadano de Acompañamiento, los(as) diputados(as) acusaron a la sociedad civil de querer tomar el control de las instituciones al ver postularse a algunas personas como candidatas a estos procesos de selección. El discurso se volteó contra la misma ciudadanía con la cual se había colaborado para emitir las reformas, pero que ya no resultaba tan cómoda en caso de llegar a un proceso de selección.

“Teníamos dentro de la Coalición Anticorrupción personas que tenían conflicto de intereses (porque querían ocupar un cargo dentro del SEANL) por lo tanto no tenían una libertad de actuar, y también pudimos ser conscientes y decir oye si tú estás aspirando otra cosa pues no debes de participar aquí”. Alfonso Martínez Pabello

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

La Coalición Anticorrupción atendió este asunto solicitando a cualquiera de sus miembros que tuviera intención de participar en un proceso de selección, separarse del colectivo para no generar ninguna sospecha de un conflicto de intereses.

En la estrategia de incidencia y cabildeo de la Coalición Anticorrupción (más allá del trabajo técnico de alta calidad que se logró gracias a la colaboración de expertos en esta materia, y del trabajo de cabildeo político en el que se contó con aportaciones expertas de algunos miembros), se integró un componente de gran relevancia en cualquier proceso de incidencia: la comunicación. Se conformó en el seno de la Coalición una Comisión de Comunicación y con el apoyo de un consultor experto la comisión generó su estrategia de comunicación y posicionamiento²⁸. Aunque la prensa en Nuevo León *"ve con buenos ojos tanto al sector privado como a la sociedad civil organizada y todo lo que se refiera a tener mayor incidencia en decisiones públicas, a tener mayor participación en temas que tengan que ver con la función pública"* (Participante), la Coalición le apostó a la profesionalización de su discurso.

El primer paso²⁹ fue la generación de tres grupos de enfoque³⁰ para definir los conceptos rectores de la estrategia, los cuales fueron:

- Posicionamiento de la Coalición
- Cultura anticorrupción
- Movilizaciones específicas




²⁸El objetivo general de la estrategia fue *"Desarrollar una Estrategia Integral de Comunicación que ordene, oriente y optimice las actividades de comunicación de la Coalición Anticorrupción y el SEANL, para consolidar su imagen y reputación ante sus públicos objetivo y apoyar en el alcance de los objetivos planteados en su Plan de Acción"*.

²⁹También se creó un landing page para invitar a la población a unirse a la Coalición Anticorrupción.

³⁰El primero con integrantes de la Coalición Anticorrupción para entender la visión del grupo y la razón de su existencia. El segundo con jóvenes universitarios para conocer su opinión respecto al SEANL e identificar la forma de comunicarlo de forma rápida, concisa y efectiva. El tercero con líderes de organizaciones de la sociedad civil relacionados con temas de anticorrupción, cultura de la legalidad y transparencia para conocer su posicionamiento en relación al SEANL.


3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

A partir de la definición de los conceptos rectores y de la aprobación de la Coalición Anticorrupción se inició con la ejecución de la estrategia. Se enlistan a continuación las acciones llevadas a cabo, principalmente para el posicionamiento en diferentes espacios:

-  **1.** En prensa, se optó por dar entrevistas a medios en momentos estratégicos de diseño del SEANL o durante su ejecución. La Coalición Anticorrupción, en consenso, elegía a la(s) persona(s) vocera(s)³¹. Adicionalmente, algunos integrantes de la Coalición publicaron editoriales.
-  **2.** En radio, una vez al mes Consejo Cívico generaba el contenido del programa de radio La ciudad que te mueve (del periódico ABC), transmitido en el 660 de AM. En este espacio se invitaba a integrantes de la Coalición, ciudadanos(as), expertos(as) en temas de anticorrupción, cultura de la legalidad o afines e integrantes de las cámaras, con el objetivo de comunicar en este medio el trabajo de la Coalición.
-  **3.** En medios digitales, se creó la página web de la Coalición Anticorrupción (www.nlsincorruptcion.mx) donde se compartían los documentos creados por el grupo para que pudieran ser consultados, publicar los comunicados de prensa y los dictámenes aprobados, entre otras actividades. También se crearon las cuentas en facebook y twitter (ahora X) con el objetivo de publicar el trabajo de la Coalición, difundir invitación a eventos, y comunicar los avances del SEANL con un lenguaje sencillo para toda la población.

³¹ Sin embargo, algunas personas de la Coalición daban declaraciones a título personal y los medios las definían como declaraciones de la Coalición.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

 2. Campaña de comunicación y tour de “la rata de la corrupción” del 2 al 6 de diciembre. Para visibilizar los nullos resultados y opacidad de las dependencias que integran el SEANL, se creó el personaje de “la rata de la corrupción” como recurso chusco para posicionar en la opinión pública los comunicados de prensa de la Coalición y generar mayor alcance, sobre todo entre la ciudadanía que ya había perdido interés en el avance de implementación del SEANL. La rata es un animal que ejemplifica la corrupción en México; algunas personas se refieren a los políticos como “ratas”. Es por ello por lo que se inventó este personaje caricaturesco que personificaba las malas prácticas, engaños, opacidad y mentiras. La idea era evidenciar que, a pesar del alto costo de la nueva burocracia creada para combatir la corrupción, los resultados eran muy magros, y por ende el efecto era contrario al esperado: se estaba “engordando” a la rata de la corrupción en Nuevo León en vez de exterminarla. Para lograr mayor impacto mediático, se realizó un tour por las dependencias involucradas en el SEANL, con exigencias puntuales a cada una de ellas:

a. Al H. Congreso del Estado se le exigió que desbloquearan los procesos de los nombramientos de los grupos ciudadanos pendientes y aprobaran las reformas a la ley del SEANL.

b. A la SESEANL, y al CPC, se les solicitó avances del programa de trabajo anual 2019 del Comité Coordinador del SEANL, y que dieran a conocer el plan de trabajo 2020 y el plan estratégico multianual.

c. A la Auditoría Superior del Estado, se le exigió depurar de manera integral la lista de empleados de la dependencia (al señalarse la contratación de personas ligadas a los partidos políticos), así como un reporte de las cuentas públicas analizadas, el estatus de cada una, y el reporte del monto de fondos estatales y municipales que han sido resarcidos al erario desde el inicio de su gestión.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

- d. A la Contraloría Estatal, se le exigió transparentar y explicar el estatus de los procedimientos de responsabilidad administrativa en el caso de las firmas para la candidatura a la presidencia del gobernador Jaime Rodríguez; el incremento de la pensión de la suegra del gobernador; e investigaciones sobre contrataciones indebidas en el municipio de Monterrey, adjudicaciones directas y compras en el gobierno estatal.
- e. A la Fiscalía Anticorrupción se le demandó mostrar avances de las carpetas de investigación que fueron abiertas por casos de corrupción; informar sobre los procesos penales abiertos en primera instancia, y las personas sentenciadas; así como un reporte de la recuperación de activos por actos de corrupción.



Tour de la Rata de la Corrupción por las instituciones que conforman el SEANL (2018) Fuente: Consejo Cívico

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

3. Después de dos años de constatar la inactividad de los representantes electos que se habían comprometido formalmente en el año 2018 con los compromisos anticorrupción ante las 30 organizaciones unidas con la Coalición, se organizó y montó un altar a las promesas de los diputados el 30 de octubre de 2020. La Coalición Anticorrupción destacó que debido a la falta de voluntad política e inacción del H. Congreso del Estado el SEANL quedó aniquilado, *"lo que observamos es una actuación perfectamente orquestada para bloquear esta lucha ciudadana anticorrupción. Los líderes de las bancadas quienes ahora buscan la reelección y la alcaldía de Monterrey: Carlos de la Fuente, Ramiro González y Francisco Cienfuegos, mantuvieron paralizado cualquier intento de hacer funcionar adecuadamente el SEANL, obedeciendo por encima de todo, los intereses de sus partidos. Luis Donaldo Colosio y su bancada poco pudieron lograr para que se cumplieran los compromisos por un Nuevo León sin corrupción"*.



Altar al SEANL de la Coalición Anticorrupción, montado afuera del Congreso. (2020)
Fuente: Consejo Cívico

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

4. Campaña electoral 2021. En el marco de las elecciones locales en marzo de 2021 la Coalición Anticorrupción y Transparencia Mexicana, crearon la alianza 3 de 3 por la integridad en Nuevo León, para que los(as) candidatos(as) presentaran sus declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses, conocido también como 3 de 3. Lamentablemente solo 19³² de más de 700 candidatos(as) las presentaron. Después de tres años a lo largo de los cuales quedó evidente no solo la falta de voluntad política, sino la actuación con dolo de la mayoría de las diputadas y los diputados para impedir el adecuado funcionamiento del SEANL, la Coalición Anticorrupción decidió adoptar una estrategia de comunicación bastante más agresiva, para incidir en la evaluación del desempeño de sus legisladores(as) por los votantes. Se realizaron acciones como ruedas de prensa y comunicación en redes sociales, en las cuales se evidenciaban los nombres, bancadas, y distrito de todos aquellos(as) diputado(as) que, a pesar de haberse comprometido en su campaña electoral del 2018 con la Coalición Anticorrupción, incumplieron sus promesas. Además de ello, se dio vida al personaje de *"la rata de la corrupción"* por medio de una botarga, que participó en videos para redes sociales y ruedas de prensa. El impacto mediático fue bastante bueno, pero el resultado más notorio de este ejercicio fue la reacción de los(as) diputados(as) que resintieron el mensaje, al sentirse exhibidos directamente con el electorado.



La rata de la corrupción. Fuente: Concejo cívico

³² Página para consulta: <https://nlsincorrupcion.mx/3de3/>

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.


	Nombre de la actividad	Descripción
21 octubre 2016	Mesas de Trabajo del SEANL	Durante estas mesas de trabajo se diseñaron 10 de los 15 puntos nodales que la Coalición Anticorrupción presentó a los(as) diputados(as) de las comisiones de Anticorrupción, Puntos constitucionales y legislación del H. Congreso del Estado. Al evento asistieron 146 personas, entre representantes de organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales, diputados(as) y ciudadanos(as) a título personal.
04 abril 2017	Construyamos el SEANL	Posterior a la aprobación de la reforma constitucional en materia anticorrupción se llevó a cabo el evento con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía los logros obtenidos con la reforma, además de empezar a diseñar las propuestas ciudadanas para las leyes secundarias.

Tabla 2 - Actividades iniciales de la Coalición Anticorrupción

En la tabla 2 se muestra la recapitulación del trabajo de la Coalición Anticorrupción con cada legislatura.

Pese a los esfuerzos de la Coalición al visibilizar el trabajo a modo de los(as) diputados(as) en beneficio de los intereses partidistas, poco a poco la lucha anticorrupción, y el SEANL, dejaron de ser temas de interés para los medios de comunicación³³, la ciudadanía e incluso, las autoridades; el compromiso de estas fue debilitándose poco a poco. Durante el periodo de la LXXV legislatura los(as) diputados(as) no mostraron interés o voluntad para reparar los vacíos legales que impedían que el SEANL funcionara de forma adecuada; incluso cuando existían propuestas concretas de la Coalición para

³³ Poco a poco las noticias sobre el trabajo del SEANL fueron relegadas a notas secundarias en páginas interiores de algunos periódicos locales. Cada medio informativo establece su agenda y prioridades de acuerdo con las preocupaciones ciudadanas o por ciertos intereses específicos del mismo medio. Después de la fase de diseño del SEANL, los medios dieron poco seguimiento a su implementación. Son contados los espacios mediáticos que siguen documentando y dando a conocer las omisiones de las autoridades o la falta de resultados obtenidos por el SEANL en el combate a la corrupción.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

subsanarlos, "con alevosía, los diputados dejaron en estado crítico al SEANL"³⁴.



³⁴La Coalición Anticorrupción publicó un comunicado de prensa en relación al trabajo de la LXXV Legislatura y el resultado de su inacción, dicho comunicado puede ser consultado en el siguiente link: <https://nlsincorruccion.mx/2021/05/14/ellos-no-hicieron-su-trabajo-contra-la-corrupcion-y-ahora-piden-nuestro-voto/>

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

“Es incómodo el SEANL, es un sistema tan padre, tan perfectamente diseñado y tristemente solo en la ley”. “Es buenísimo ¿y qué crees? tristemente en el papel, en la Constitución, y en la operatividad, pero sin la voluntad política, porque las gestiones de empuje de la sociedad civil están y se las reconozco, de la academia y se las reconozco, pero no la política”. Guadalupe Rivas.

El cansancio, hartazgo y decepción se hicieron presentes en la Coalición Anticorrupción. Cada integrante priorizó el espacio y la forma en la que continuaría participando, algunos(as) tomaron la decisión de separarse del grupo, otros(as) de alejarse del tema y otros(as) más de hacerlo de forma individual. No existe registro de la fecha exacta en la que la Coalición Anticorrupción dejó de sesionar, pero el trabajo de todos(as) sus integrantes siempre será un referente a nivel estatal y nacional. Lo que hizo la Coalición Anticorrupción fue una prueba clara de todo lo que se puede lograr desde la sociedad civil; como todo, hay cosas perfectibles, pero su existencia fue parteaguas en el Estado.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

Legislatura	Periodo	Detalles
LXXIV	2015-2018	<p>La legislatura durante la creación del SEANL. A través de la Comisión Anticorrupción y la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales se estableció un canal de diálogo y coordinación con la sociedad civil para co-diseñar la reforma en materia de Corrupción (2017) y las leyes secundarias que dieron paso al SEANL.</p> <p>Como se ha detallado al inicio de este capítulo, la Coalición Anticorrupción trabajó de forma directa con los(as) diputados(as) en el diseño de cada ley y reforma. Se llevaron a cabo mesas de trabajo públicas y privadas convocadas por ambas partes.</p> <p><i>"La Legislatura LXXIV del H. Congreso del Estado aprobó en segunda vuelta las reformas constitucionales que crearon el SEANL. Sus trabajos iniciales para la instalación de los organismos del sistema, tales como el Comité de Selección, así como las designaciones de los titulares de las fiscalías y de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas, tuvieron una gran fuerza e importancia".</i> Joaquín Ramírez De La Cerda, coordinador ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva del SEANL.</p>
LXXV	2018-2021	<p>La legislatura incumplió con su compromiso de combatir la corrupción. De acuerdo a la Coalición Anticorrupción, se enviaron comentarios a diversas iniciativas de reforma a la Ley SEANL y otras leyes. Por ejemplo, el grupo envió una propuesta para la Ley de Adquisiciones, sin embargo, no hubo respuesta positiva por parte de los(as) diputados(as); la legislatura resultó ser un obstáculo.</p> <p><i>"han estado engordando la rata de la corrupción, no cabe la menor duda, los múltiples escándalos mediáticos de corrupción e impunidad de los cuales hemos sido testigos durante estos años lo demuestran".</i> Coalición Anticorrupción.</p>

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

LXXVI	2021-2024	<p>Los(as) diputados(as) de esta legislatura propusieron una reforma a la ley del SEANL. Esta propuesta fue avalada por todas las bancadas que, en palabras de la Coalición Anticorrupción, “borraría de un plumazo todas las innovaciones y aportaciones de la ciudadanía, tales como el Grupo Ciudadano de Acompañamiento o los requisitos para integrar el Comité de Selección”. Coalición Anticorrupción³⁵.</p> <p>Antes de la reforma presentada y aprobada en esta legislatura la participación ciudadana del SEANL estaba integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Grupo Ciudadano de Acompañamiento2. Comité de Selección3. Comité de Participación Ciudadana <p>Después de la reforma quedó de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Comité de Selección2. Comité de Participación Ciudadana <p>Además de eliminar la figura del grupo Ciudadano de Acompañamiento, se eliminaron algunos requisitos para integrar el Comité de Selección, los cuales habían sido referente en innovación a nivel nacional.</p>
-------	-----------	---

Tabla 3 - Trabajo de la Coalición Anticorrupción con el H. Congreso del Estado.

³⁵ Comunicado de prensa de la Coalición Anticorrupción: <https://nlsincorrupcion.mx/2022/05/05/diputados-buscan-bloquear-la-participacion-ciudadana-en-el-sistema-estatal-anticorrupcion>

3.1.2. El Observatorio Ciudadano del SEANL.

En un esfuerzo por dar seguimiento al trabajo que había realizado la Coalición Anticorrupción, y con la necesidad de vigilar la adecuada implementación del SEANL, en marzo del año 2020 se crea el Observatorio Ciudadano del SEANL, de acuerdo con



Primera presentación del reporte anual del Observatorio Ciudadano del SEANL. 2021. Kristian Macías. Fuente: Consejo Cívico

Consejo Cívico, con el objetivo de *"proveer mecanismos de mejora continua y poder cumplir con las metas establecidas en la conformación de todo el Sistema"*.



Segundo informe del Observatorio Ciudadano del SEANL 2022, Carmelo Cattafi. Fuente: Consejo Cívico

hasta el año 2023, cuatro reportes con información detallada acerca del estatus del SEA. En estos, se presentaron los hallazgos de dichos análisis en eventos públicos; asimismo se invitó a las autoridades responsables de las dependencias que integran el SEANL a participar en un ejercicio de rendición de cuentas liderado por la ciudadanía.

El Observatorio logró reunir a más de diez académicos(as) expertos(as) en temas como corrupción, transparencia, rendición de cuentas y gobernanza, quienes de forma voluntaria donaron tiempo, conocimiento y experiencia para crear,



Presentación a medios del Observatorio Ciudadano del SEANL 2022. Fuente: Consejo Cívico

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

“...el acompañamiento y vigilancia por parte de la sociedad civil ha sido clave para continuar trabajando en la operación. En la medida en que la participación ciudadana se haga presente, progresivamente se están dando resultados en el combate a la corrupción”. María Teresa Treviño Fernández, consejera presidenta del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Nuevo León.

A partir de su creación, este grupo ha generado como recurso público de consulta informes anuales que se relacionan directamente con los resultados de la implementación del SEANL. A través del trabajo de las y los integrantes del Observatorio se realiza un proceso de investigación cualitativa y cuantitativa, incluyendo la creación de indicadores para el Comité Coordinador, la Secretaría Ejecutiva del SEA, el Comité de Participación Ciudadana y el Órgano de Gobierno.

Gracias al trabajo realizado por el Observatorio, a partir del año 2020, se pueden visibilizar algunos de los pocos avances obtenidos a la fecha por las autoridades³⁶ responsables e integrantes del Sistema; sin embargo, en los años 2022 y 2023, no se han obtenido evidencias de las acciones que se han llevado a cabo, ni de resultados positivos en el combate a la corrupción. La falta de resultados es parcialmente producto de algunos retos en la operatividad de las dependencias que integran al SEANL, sin que las dependencias tengan claridad de cómo superar estos retos. La otra causa de la falta de resultados se origina en la falta de voluntad política.

Si bien el SEANL se diseñó como un mecanismo de coordinación entre diferentes dependencias de gobierno, incluyendo a algunas de carácter autónomo, en los hechos no existe coordinación entre ellas. Un claro ejemplo son las reuniones del Comité Coordinador ya que no tienen agenda o estructura, ni una adecuada metodología para dirigir y guiar la reunión para obtener acuerdos concretos, dejando sin participar a algunas de las personas representantes, entre otros aspectos muy poco halagadores. Es notorio que cuando interviene un representante en las reuniones, sus posicionamientos carecen de fondo y se limitan a secundar las propuestas de otras dependencias. Las reuniones del Comité Coordinador deberían ser un espacio de intercambio de ideas, de generación de propuestas y

³⁶ Auditoría Superior del Estado, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, H. Congreso del Estado, Contraloría del Estado, Comité de Participación Ciudadana.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

de discusiones de puntos de vista; lamentablemente la participación de las autoridades es aislada, como si asistieran solamente por cumplir, no para trabajar en conjunto, como un sistema.

La SESEANL ha fallado en su función de explicar y comunicar a la ciudadanía el trabajo realizado por el SEANL y sus integrantes, los logros obtenidos, retos a los que se enfrentan y cómo se han superado. *"La realidad es que la gente no sabe trabajar en equipo, se dan egos, se da el "a ver yo aquí soy, y tengo que demostrar lo inteligente que soy, y tengo que demostrar tal" y terminan siendo una o dos voces las que dominan el grupo y con resultados subóptimos".* Luis García.






3.2. Figuras ciudadanas que se contemplaban en el SEANL.

3.2.1. Grupo Ciudadano de Acompañamiento.

Una innovación única a nivel nacional para evitar la captura partidista de los procesos de nombramiento fue la creación de una figura llamada *Grupo Ciudadano de Acompañamiento*³⁷: integrado por siete ciudadanos(as) para "ser los ojos y la voz de la sociedad civil en el proceso de designación del Comité de Selección". Su principal función era colaborar con el H. Congreso del Estado para la conformación del Comité de Selección, buscando que los perfiles de candidatos a integrar este comité fueran imparciales. La figura y atribuciones del *Grupo Ciudadano de Acompañamiento* se encontraban en el artículo 16, fracción III de la Ley del SEANL para el estado de Nuevo León, publicada el 06 de julio del 2017. El primer y único Grupo Ciudadano de Acompañamiento se instaló en el mes de octubre del año 2017.

"...lo que se trató fue que se hiciera un mecanismo sólido, transparente, objetivo, basado en méritos para seleccionar a los integrantes del Comité de Selección, entonces la idea era que cada paso tuviera participación y filtros ciudadanos". Luis García.

Para realizar una evaluación imparcial y centrada en la experiencia y capacidades de las personas inscritas a la primera convocatoria del Comité de Selección, el GCA creó una metodología³⁸ que guió y homologó sus procesos de revisión, análisis y evaluación de las candidaturas. El trabajo del GCA se concentró en las siguientes actividades:

-  **1.** Revisar el cumplimiento de requisitos legales de los aspirantes a candidatos y candidatas al Comité de Selección.
-  **2.** Desahogo de las entrevistas con los candidatos y candidatas al Comité de Selección.
-  **3.** Revisión de los currículum vitae.

Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción,

³⁷No eran servidores públicos y el puesto no era remunerado. Sus tareas en concreto eran: 1. Analizar a los candidatos del Comité de Selección, 2. Desahogar las entrevistas de todos(as) los(as) candidatos(as), 3. Evaluar todos los perfiles, 5. Integrar la lista de finalistas y presentarla como propuesta a la Comisión de Anticorrupción del H. Congreso del Estado.

³⁸ Adicionalmente para asegurar la imparcialidad en la evaluación de los(as) candidatos(as), cada integrante del Grupo Ciudadano de Acompañamiento firmó una manifestación de Conflicto de Interés.

Con la estructura y metodología de trabajo definida, se revisaron los expedientes de todas las personas candidatas a ocupar el Comité de Selección, y se generó un documento técnico con los resultados del trabajo del GCA, el cual se envió a la Comisión de Anticorrupción del H. Congreso del Estado, para que los hallazgos y propuestas fueran tomadas en cuenta a la hora de la designación de los integrantes del primer Comité de Selección. Posteriormente a la elección del primer Comité de Selección el Grupo dejó de ser convocado por la Comisión, y cuando lo hacían no era con anticipación.

Algunas de las personas entrevistadas señalan que el afán de suscitar mayores y mejores procesos de innovación y participación ciudadana en el SEANL generó obstáculos para el funcionamiento de este, argumentando por ejemplo que más participación ciudadana se tradujo en más burocracia. Así se refieren algunas de ellas al Grupo Ciudadano de Acompañamiento (GCA): *"fue insertado en la ley del SEANL, sin definir el alcance de sus atribuciones, la duración de sus encargos y de manera muy general solo mencionaba que daría "apoyo técnico" y vigilaría al Congreso en la tarea de designar al Comité de Selección, sin embargo siendo el caso que el grupo de acompañamiento también era designado por el Congreso, estaríamos frente a un escenario forzado de seguir esa misma idea lógica de vigilancia ciudadana por lo que hubiese sido necesario designar a "otro grupo de la sociedad civil" para apoyar al Congreso a designar al grupo de acompañamiento, lo cual generaría un espiral que nos conduciría a nada"*.

A pesar de que la figura del GCA fue un diferenciador del SEANL, incluso con respecto al Sistema Nacional Anticorrupción, algunas personas no lo reconocen así: *"en la práctica se demostró que la instalación de este grupo de acompañamiento generó retrasos en las designaciones que había necesidad de realizar en el sistema e incluso judicializó los procesos, lo cual a la larga causó más perjuicio que beneficio"*.

En contraste, otras personas entrevistadas consideraron que el Grupo Ciudadano de Acompañamiento fue positivo y representó un avance significativo en la inclusión de la ciudadanía, *"ninguno de los que estábamos ahí teníamos banderas partidistas y nunca las habíamos tenido y nuestro acercamiento fue lo más técnico"*, mencionó Fernando Potes. Esto no solo lo opinan quienes integraron el Grupo Ciudadano de Acompañamiento, también es una idea compartida desde algunas organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales. La figura del GCA confirmó que

pueden existir espacios en donde las y los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones públicas y no solo ser usados para legitimación de las autoridades. El GCA fue el claro ejemplo de que se puede “*construir como independientes y se puede aportar desde la independencia*”, menciona Fernando Potes, además de que se pueden crear espacios a la medida de la ciudadanía.

Esta innovación ciudadana, reconocida ampliamente por la sociedad civil en otros estados de la República, empezó a resultar incómoda para los partidos políticos, al funcionar como un filtro que evidenciaba a los mejores perfiles para integrar al Comité de Selección. Esta fue la principal razón por la cual, el 31 de mayo de 2022 en la reforma realizada por la LXXVI Legislatura a la ley del SEANL se eliminó, entre otras cosas, la figura del Grupo Ciudadano de Acompañamiento. De acuerdo a organizaciones de la sociedad civil que vigilaban el avance del SEANL, el único y verdadero motivo por eliminar al GCA era para poder allanar el camino para volver a convocar a la integración de un Comité de Selección, buscando que en esta ocasión se integrara con ciudadanos y ciudadanas a modo, con el fin de poder realizar por la vía rápida, sin rigor técnico, ni adecuada vigilancia de la ciudadanía, la elección de un nuevo fiscal general para Nuevo León.

“...lo eliminaron porque era un obstáculo para nombrar a un Comité de Selección a modo, para poder llevar a cabo el proceso de selección del fiscal general con un comité capturado por los(as) diputados(as)”. Sandrine Molinard.

Si bien el rol que jugó el GCA implicaba que la elección de nueve ciudadanos y ciudadanas para conformar un Comité de Selección se pudiera tardar más que en otros estados, generando así “más burocracia en los procesos” (como algunas de las personas entrevistadas argumentan), no se puede negar que se compensa este problema con una mayor inclusión de la ciudadanía en este procedimiento de selección, al evaluar los mejores perfiles, y garantizar así que solo los ciudadanos y ciudadanas más aptas fueran considerados para formar parte del Comité de Selección.

A pesar de que la Coalición presentara propuestas para subsanar algunas lagunas legales que se detectaron una vez que se estaba instalando el SEANL, el H. Congreso del Estado nunca atendió dichas propuestas, ¿por qué en lugar de llevar a cabo un análisis para subsanar las áreas de oportunidad del grupo y su rol en el SEANL, incluyendo la redacción clara de sus atribuciones, se optó por eliminarlo?. Desde la sociedad civil queda una experiencia amarga,

porque las autoridades decidieron (unilateralmente) eliminar esta figura ciudadana *"claramente ellos (las y los diputados) utilizaron al grupo de acompañamiento y a otras instituciones de manera que sirviera a sus propósitos particulares y partidistas"*, comenta Fernando Potes.

3.2.2. El Comité de Selección

De acuerdo a la Ley del SEANL el Comité de Selección (integrado por nueve personas), tiene la atribución para elaborar la convocatoria del CPC así como de elegir a quienes lo integrarán. También de enviar al H. Congreso del Estado la lista de candidatos(as) que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para elegir a quienes ocuparán los cargos de auditor general del Estado, fiscal general de justicia del Estado, fiscal especializado en combate a la corrupción, fiscal especializado en delitos electorales y magistrado de la sala especializada en materia de responsabilidad administrativa.

La primera convocatoria para que la ciudadanía formara parte de dicho Comité se publicó en septiembre de 2017, y en noviembre de ese mismo año se instaló el primer Comité de Selección del SEANL. En este proceso participó, por única vez, el Grupo Ciudadano de Acompañamiento.

Un aspecto considerado como positivo en el diseño del SEANL es el rol que se le dio al Comité de Selección, al convertirlo en un actor importante en los procesos de selección no solamente del CPC, sino también en los procesos de designación de las autoridades antes mencionadas. *"Un acierto legislativo, desde luego con una significativa intervención del empuje ciudadano, el haber incluido en la legislación de la materia la participación del Comité de Selección en los procesos de designación de las figuras de Fiscal General, Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción, Fiscal Especializado en Delitos Electorales, Auditor General y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, lo cual distingue al sistema local anticorrupción del resto de los sistemas inclusive el nacional al conseguir esta visoria ciudadana directa en dichos procesos tan importantes para el buen funcionamiento del Estado"*, señala Joaquín Ramírez, coordinador ejecutivo de la secretaría ejecutiva del SEANL del estado de Nuevo León, encargado del despacho por ausencia definitiva del S.T.

Sin embargo, como también lo señala Joaquín Ramírez, en el proceso de diseño del Comité de Selección no se definieron estrategias para subsanar los retos en la operatividad, *“la ley del SEANL fue omisa en prever diversas situaciones que en la práctica han demostrado ser necesarias, como designar suplentes en el Comité de Selección”*. Otro ejemplo es que no estaba previsto qué procedía en caso de renuncia de uno de los nueve integrantes, como sucedió a las dos semanas de creado el Comité con la renuncia del Dr. Pedro Torres. Al paso del tiempo, sucedieron más renunciaciones, que no se fueron supliendo de inmediato, y el Comité de Selección quedó mermado en su composición y operación.

Tras la renuncia de algunos de los integrantes, el primer Comité de Selección estuvo casi dos años incompleto, y su operación suscitó múltiples señalamientos de la sociedad civil debido a la falta de transparencia en las metodologías utilizadas; hubo también un claro conflicto de intereses de uno de sus integrantes, pues ocupó otro cargo como concejal del municipio de Monterrey durante unos meses, lo cual era incompatible legalmente con su papel como integrante del Comité de Selección. Para la ciudadanía era desesperanzador ver que en la ejecución una figura tan relevante para el SEANL operaba en la opacidad y con otros intereses.

En 2022 se eligió al segundo Comité de Selección, subsanando varios años de lagunas y cuestionando su funcionamiento. Sin embargo, de acuerdo con algunas organizaciones de la sociedad civil, este nuevo Comité no estaba libre de sesgos partidistas, y los perfiles de varios de sus integrantes no evidenciaban la capacidad técnica para desempeñar sus atribuciones. Ese mismo año con la renuncia de Gustavo Adolfo Guerrero, el Comité tuvo la oportunidad de demostrar que era un grupo ciudadano, imparcial y con rigor técnico, pero su desempeño en la “evaluación” de las 65 personas inscritas para ocupar el cargo de fiscal se limitó a verificar que estas personas tuvieran su documentación completa (como simple oficialía de partes) y dejó en manos de los(as) diputados(as) la elección de la terna.

A pesar de haber tomado protesta desde el 2022, un año después el Comité de Selección no ha lanzado la convocatoria para designar al Comité de Participación Ciudadana, que ya no existe al haber terminado el periodo de sus cinco integrantes. En el mes de noviembre 2023, el Comité evaluó los perfiles de las personas inscritas para ocupar la titularidad de la auditoría superior del Estado, y el método utilizado para esta evaluación indica perfectamente

cómo el proceso está diseñado para realizarse en “vía rápida”, y es probable que nuevamente sea una simulación para elegir a un candidato o candidata que los diputados ya acordaron a puerta cerrada, fruto de acuerdos partidistas más que de una genuina preocupación por la fiscalización de los recursos públicos.

3.2.3. Comité de Participación Ciudadana.

La figura clave de la participación ciudadana en el SEANL es el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Su propósito es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. El Comité estaba integrado por cinco ciudadanos(as) que tendrían que haber acreditado su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. El CPC no solo forma parte del Comité Coordinador, sino que lo preside³⁹, y tiene tres⁴⁰ lugares en dicho espacio.

En mayo de 2018 el H. Congreso del Estado publicó la convocatoria para integrar el Comité de Participación Ciudadana, y en agosto del mismo año después del proceso de evaluación correspondiente nombró a sus cinco integrantes, quienes iniciaron formalmente actividades el 1 de octubre de 2018.

De acuerdo con la Mtra. Guadalupe Rivas *“por primera vez en la historia de cualquier Sistema, se estaba considerando a los ciudadanos con voz y voto en una mesa muy importante (Comité Coordinador), y no solamente considerándolos con un voto sino presidiendo”*. Además de presidir el SEANL como en los demás Sistemas Estatales y el Nacional, en el caso de Nuevo León, se logró una mayor representación y empoderamiento ciudadano.

La Mtra. Rivas también señala que, si bien el diseño del Comité de Participación Ciudadana y su rol en el SEANL, principalmente en el Comité Coordinador, fue atinado, referente e innovador, los requisitos para integrarlo suponían uno de los primeros retos para la ciudadanía. Por ejemplo, para la primera convocatoria solo se

39 El(la) presidente(a) del CPC en el caso de Nuevo León, es acompañado de dos de sus colegas ciudadanos, por lo cual la representación ciudadana en los órganos de decisión del SEANL es mayor que en el resto del país. Esta estrategia, en el diseño y en la ley, no solo era innovadora sino disruptiva, porque ponía en el mismo nivel de importancia e incidencia a un grupo conformado por ciudadanos, que en teoría no debían cumplir con cuotas políticas, frente a un grupo de autoridades con gran poder público.

40La propuesta ciudadana buscaba que al estar tres ciudadanos en lugar de solo uno en el Comité Coordinador, era para que los(as) integrantes del CPCP no se sintieran vulnerables o intimidados entre los demás funcionarios públicos.

inscribieron 18 personas, principalmente por desconocimiento del SEANL y porque muy pocos(as) ciudadanos(as) podían reunir todos los requisitos, entre los cuales se destacan que al momento de la aplicación el(la) candidato(a) debía tener diez años con título universitario. En este sentido, los requisitos para integrar el CPC solo podían ser cubiertos por un grupo específico de la población, *"aunque no los limitaras en edad, te lo limitaba tu profesión, el solo hecho de tener esos 10 años de título, debías tener mínimo 30 años, de 30 no bajaba. Entonces eso iba acotando que pudieran tener acceso a la participación más personas"*, señaló la primera presidenta del CPC en Nuevo León. Un reto adicional fue que se lanzó la convocatoria en pleno proceso electoral, cuando la atención de la ciudadanía estaba enfocada en asuntos de naturaleza distinta.

Para el primer CPC hubo muchos retos a la hora de arrancar el SEANL. Pero los más serios fueron los señalamientos desde la sociedad civil por irregularidades en su conformación, que incluso fue impugnada por otros candidatos que fueron descartados por los(a) diputados(as) a pesar de cumplir en forma óptima los requisitos del perfil de selección. Esto le restó legitimidad al CPC, desde un inicio los cinco integrantes operaron con la amenaza permanente de una suspensión de amparo aceptada y un juicio pendiente.

Otro aspecto complejo de este órgano es su naturaleza híbrida, novedosa, pero sin muchos antecedentes en el país. Los cinco ciudadanos son pagados por honorarios por la SESEANL, pero no son considerados empleados públicos.

"Ponemos a los ciudadanos, sin recursos, sin un mandato claro, ¿son ciudadanos o son funcionarios públicos?, ¿cuál es la agenda?, es muy complicado, si los queremos como parte central del Sistema el diseño es malísimo, el diseño no funciona. Ponerlos como cabeza del Comité Coordinador del Sistema no jala, simplemente no le hacen caso". Participante

La escasa vinculación de los cinco integrantes del CPC con la sociedad civil del Estado fue un obstáculo real para que pudiera cumplir con sus atribuciones por ley, al no poder entablar una relación de colaboración productiva con este sector. La relación con la academia fue más intensa, y se firmaron numerosos convenios de colaboración, sin que nunca se dieran a conocer los resultados obtenidos de dichos convenios.

Otro factor que le restó legitimidad y deterioró seriamente a la relación del CPC con la sociedad civil organizada del Estado, fue su primera decisión, apresurada y tomada “en lo oscurito” por la designación del primer secretario ejecutivo del SEANL, escogiendo a una persona que previamente pertenecía al Comité de Selección, con un evidente conflicto de intereses, sin que se realizara una convocatoria pública⁴¹ ni se analizara una terna de candidatos. Esto aumentó la fricción con la sociedad civil organizada.

Agregando un reto adicional, el CPC también generaba la desconfianza de las mismas autoridades con las cuales debía colaborar. Como lo comenta la Mtra. Guadalupe Rivas, *“teníamos que entregar ya el presupuesto o proyecto de presupuesto para entregarlo al Gobierno, a la secretaría de Finanzas, para que fuera considerado este recurso para que operara el Sistema el siguiente año, o sea, en el 2019. Tuvimos que nombrar un secretario ejecutivo conforme a la Ley pero no conforme a lo que se esperaba de la sociedad civil”*.

Las primeras decisiones del Comité de Participación Ciudadana, tuvieron mucho impacto en los siguientes años de operación: *“arrancamos el primero de octubre del 2018, ojo con el primero de octubre y te digo por qué pongas atención con el primero de octubre. Porque resulta que para arrancar un SEANL nuevo donde no había absolutamente nada, tenías que enfrentarte a una primera situación importante que era un presupuesto, tú como ciudadano no formas parte de un Sistema como una organización administrativa, dependías de una Secretaría Ejecutiva, la cual no existía, la Ley te decía que el CPC proponía a 3 personas para después ser llevados y votados en el Comité Coordinador y de entre ellos sacar al primer Secretario Ejecutivo, no podría funcionar el Sistema sin un Secretario Ejecutivo”*, señaló la Mtra. Guadalupe Rivas.

Al paso de los siguientes años, el CPC enfrentó la paulatina desaparición por la falta de restitución de sus integrantes. Mientras uno de ellos renunció, los demás terminaron el periodo para el cual

⁴¹ La dinámica de elección del primer secretario ejecutivo estuvo estrictamente relacionada con la cronología de instalación del CPC, la llegada del amparo por parte de la ciudadanía, y con los tiempos para enviar la propuesta de presupuesto a la Secretaría de Finanzas para que esta lo aprobara y arrancara el SEA con el presupuesto correspondiente. Los votos al interior del CPC estuvieron divididos, puesto que dos personas integrantes propusieron otros perfiles idóneos para completar la terna (la cuál debía ser de tres personas) pero la decisión ya estaba tomada por la mayoría. Joaquín Ramírez fue seleccionado como Secretario Ejecutivo, y su elección fue señalada por organizaciones de la sociedad civil y la Coalición Anticorrupción porque representaba un claro conflicto de intereses puesto que había sido integrante del Comité de Selección hasta un día antes de ser seleccionado como Secretario Ejecutivo, el primero de octubre de 2018 “en una reunión secreta y opaca, eligieron a Joaquín Ramírez, haciendo a un lado los principios constitucionales que deben regir cualquier decisión del SEA: La máxima publicidad y transparencia de conformidad con el artículo 109 Constitucional”. Consejo Cívico.

habían sido seleccionados. En septiembre del 2022 el CPC se quedó sin integrantes. A pesar de que a finales del año 2022 se tomó protesta a un nuevo Comité de Selección, un año después no ha emitido la convocatoria para volver a nombrar a cinco ciudadanos. El próximo CPC, cuando por fin se integre, habrá perdido toda la experiencia del primer CPC, al no haber tenido los procesos de renovación paulatinos previstos por Ley.

Queda mucho por hacer aún para mejorar esta figura ciudadana que aparece prácticamente como un “intruso” en sistemas controlados políticamente. La política y el gobierno claramente no están aún listos para convivir y colaborar con este tipo de instancias ciudadanas.

Actualmente sigue en sus últimas etapas la impugnación del proceso de selección realizado en el 2018, por medio del cual se nombraron a los primeros cinco integrantes del CPC. *“El Comité de Selección (el primero) que fue integrado por criterios partidistas, no con criterios políticos y ese Comité de Selección, definitivamente estuvo controlado por el Congreso del Estado y por partidos dominantes”,* comenta Salvador Benítez, uno de los candidatos que se postuló al proceso. Los ciudadanos continúan en la lucha porque aun cuando ya ganaron el amparo no se ha llevado a cabo la convocatoria correspondiente para nombrar al Comité de Participación Ciudadana.

“Esto es una lucha de principios, no es el interés de ser designado como miembro del Comité”, Salvador Benítez.

Existen diversos posicionamientos en relación con este amparo, algunas personas señalan que generó una percusión y señalamiento poco empático a las autoridades que integraban el SEANL, incluyendo al primer CPC. Otras personas señalan que debido a la judicialización del SEANL es que algunos procesos como la designación del nuevo CPC, se encuentran detenidos, y por ende, el SEANL se encuentra incompleto, y no se puede avanzar de forma idónea. Sin embargo, para los ciudadanos que recurrieron al amparo, y las personas que los apoyan, este recurso refleja el compromiso y respeto de la ciudadanía hacia el SEANL, además de ser *“un tema de perseverancia”*.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEANL.

"Tenemos que demostrarles a las autoridades que la ciudadanía está dispuesta a defenderse hasta las últimas consecuencias cuando se actúa incorrectamente. Puede ser muy tardada la justicia, y particularmente la pandemia fue un factor ajeno a la voluntad de los propios jueces. Sin embargo, esto a mí me restituye la confianza en las instituciones porque el amparo se ganó y no hubo una influencia que lograra convencer al colegiado que las cosas no estaban mal. Aquí como ciudadano puedo atestiguar que sin necesidad de influencia alguna, el primer colegiado nos dio la razón ante la existencia de una obvia violación a la Ley del SEANL, en cuanto a la elegibilidad de los miembros del Comité". Salvador Benítez.

La resistencia por parte de algunas autoridades y partidos políticos a que el SEANL sea integrado por perfiles sin cuotas o partidos pudiera interpretarse como la necesidad de tener capturado un Sistema que puede ser una herramienta eficaz para combatir la corrupción y la impunidad. Si el SEANL se ejecutara desde la voluntad política, el compromiso por combatir la corrupción y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sería un referente, como lo fue en algún momento, a nivel nacional.

3.3 LÍNEA DE TIEMPO NACIONAL Y ESTATAL



NACIONAL | JUNIO

- El Congreso aprueba leyes anticorrupción en periodo extraordinario.

NACIONAL | JULIO

- Promulgación de las 7 leyes secundarias en materia de corrupción.

2016

NUEVO LEÓN | MARZO

- Se aprueba la Reforma Constitucional en materia de anticorrupción. Después de cinco meses de trabajo entre el H. Congreso del Estado y la Coalición Anticorrupción.

NUEVO LEÓN | MARZO - MAYO

- Trabajo de la Coalición con Diputados, y expertos para el diseño de propuesta de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

NUEVO LEÓN | ABRIL

- Evento Construyamos el Sistema Estatal Anticorrupción para recibir recomendaciones y propuestas para fortalecer las leyes secundarias de SEANL.

NUEVO LEÓN | MAYO

- Se aprueba el Sistema Estatal Anticorrupción.

NUEVO LEÓN | OCTUBRE

- Se presenta la Coalición Anticorrupción, grupo ciudadano creado para acompañar e incidir en el diseño del Sistema Estatal Anticorrupción.
- Presentan al Congreso del Estado los puntos nodales para abonar al diseño de la Reforma Constitucional en materia de corrupción.
- Primera mesa de trabajo para recibir las recomendaciones y propuestas de la ciudadanía, a estos ejercicios de consulta pública también asisten Diputados.

NUEVO LEÓN | NOVIEMBRE

- Presentación de la Coalición Anticorrupción con Manuel González, Secretario de Gobierno.

2017

NUEVO LEÓN | JULIO

- Se publica la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción en Nuevo León.

NUEVO LEÓN | SEPTIEMBRE

- El H. Congreso del Estado publica la convocatoria para conformar el Comité de Selección.

NUEVO LEÓN | OCTUBRE

- Se instala el Grupo Ciudadano de Acompañamiento para apoyar a la Comisión Anticorrupción del H. Congreso del Estado en la evaluación de los(as) candidatos para integrar el primer Comité de Selección.

NUEVO LEÓN | NOVIEMBRE

- El Grupo Ciudadano de Acompañamiento envía los resultados de la evaluación de candidato a la Comisión de Anticorrupción del H. Congreso del Estado.
- Toma protesta el primer Comité de Selección del SEANL.

EN NUEVO LEÓN

MARZO

- Se nombra al Fiscal General, Anticorrupción y Electoral.

ABRIL

- Se nombra al Magistrado Anticorrupción.

MAYO

- Se publica convocatoria para conformar el Comité de Participación Ciudadana.

2018

AGOSTO

- Se nombra al Comité de Participación Ciudadana.

OCTUBRE

- Se nombra a Joaquin Ramírez como titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, en medio de señalamientos por parte de la sociedad civil, ya que la persona designada pertenecía, hasta un día antes, al Comité de Selección, y se instala formalmente el Comité de Participación Ciudadana.

MAYO

- La Coalición Anticorrupción presenta al Ejecutivo una solicitud de veto a la Ley de Responsabilidades Administrativas por ser excesiva para particulares y laxa para los servidores públicos.

2019

DICIEMBRE

- Tour de la "Rata de la corrupción", los puntos que incluye el tour fueron: El Congreso del Estado, la Torre Administrativa, la Fiscalía Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva y la Auditoría Superior del Estado.

MAYO

- Presentación del Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción.

2020

MARZO

- Coalición Anticorrupción y Transparencia Mexicana crearon una alianza para que los candidatos y candidatas a puestos de elección popular en Nuevo León presenten sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, conocido también como 3 de 3.

2021

MAYO

- Presentan resultados de la participación de candidatos en la alianza 3de3 por la integridad en Nuevo León y asiste el personaje "la rata de la corrupción".

SEPTIEMBRE

- Se instala el periodo legislativo LXXVI.
- Samuel García toma protesta como gobernador del estado de Nuevo León.

MARZO

- Aprueba H. Congreso en primera vuelta “La Nueva Constitución” propuesta por Samuel García.

JULIO

- El H. Congreso del Estado aprueba “La Nueva Constitución” promovida por Samuel García.

2022

OCTUBRE

- Renuncia el fiscal general, Gustavo Adolfo Guerrero. El H. Congreso emite la convocatoria pública para fiscal general.
- El Comité de Selección revisa la documentación de las personas inscritas en la convocatoria para fiscal general y se limita a analizar sus perfiles. Solo excluyó a 2 de los 65 aspirantes.
- El Comité de Selección envía a los(as) diputados(as) la lista de los candidatos.
- El H. Congreso del Estado envía al ejecutivo la postulación de cuatro personas.
- Samuel García veta a Adrián de la Garza de la postulación para elección de fiscal general.

FEBRERO

- El H. del Estado aprueba una reforma constitucional en la que se retira al gobernador la facultad de designar a titulares de distintas dependencias, entre estos el fiscal general.
- A través de un comunicado Consejo Cívico se posiciona en relación a las Reformas a la Constitución que incluían eliminar el veto del Ejecutivo en la selección del fiscal.

MARZO

- H. Congreso del Estado realiza paro de labores por la suspensión de amparo otorgada al entonces gobernador Samuel García contra todas reformas aprobadas por el Congreso local que entre otras cosas le quitaban la facultad de vetar la elección de fiscal general.
- El entonces gobernador, Samuel García, obtuvo una suspensión definitiva de amparo. Con este recurso se frenaron las reformas constitucionales aprobadas por las y los diputados.

2023

SEPTIEMBRE

- Se cumple un año en el que el SEANL no cuenta con CPC, ya que el último integrante terminó su periodo en septiembre de 2022.
- A través de un comunicado Consejo Cívico solicita al H. Congreso disolver al actual Comité de Selección por la ausencia de resultados y sesgos partidistas.

OCTUBRE

- Se aprueba la convocatoria para titular de la Auditoría Superior del Estado.
- H. Congreso del Estado aprueba la licencia de Samuel García para competir en las elecciones presidenciales.

Fuente: Elaboración propia, con datos del estudio de caso “La negociación política de la Ley 3 de 3, primera experiencia exitosa de una iniciativa ciudadana” del artículo “Nueve meses sin fiscal general en Nuevo León...y nada sereno” de México Evalúa.

4. HALLAZGOS

Nota al lector

Esta sección se ha construido en gran parte gracias a las aportaciones y reflexiones de las siguientes personas, basado en su experiencia y aprendizajes en relación con el SNA o SEANL.

1	Mtro. Alfonso Pabello	Ex colaborador de Consejo Cívico. Ex integrante de la Coalición Anticorrupción.
2	Mtra. Edna Jaime	Ex integrante de la Comisión de Selección del SNA. Decana nacional de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
3	Mtra. Guadalupe Rivas	Presidenta del primer Comité de Participación Ciudadana del SEANL.
4	Lic. Javier Garza y Garza	Fiscal especializado en Combate a la Corrupción del estado de Nuevo León.
5	Lic. Jimena Escalante	Ex colaboradora de Consejo Cívico.
6	Mtro. Joaquín Ramírez	Ex integrante del Comité de Selección. Ex secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del SEANL. Encargado de despacho de la Secretaría Ejecutiva del SEANL.
7	Mtro. Juan Fernando Potes	Ex integrante del Grupo Ciudadano de Acompañamiento.
8	Luis García Campuzano	Ex integrante del Grupo Ciudadano de Acompañamiento.
9	Mtra. María Teresa Treviño	Consejera presidenta del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Nuevo León.
10	Lic. Salvador Benítez	Ex integrante de la Coalición Anticorrupción.
11	Lic. Sandrine Molinard	Directora general de Consejo Cívico.
12	Lic. Sergio Anguiano	Ex director de la CANACO. Ex integrante de la Coalición Anticorrupción.

Tres personas participaron de forma anónima.

La presente sección refleja la pluralidad de opiniones, visiones y experiencias que, en conjunto con los hechos mencionados durante el documento, generaron los hallazgos y reflexiones. Estos integran algunos aspectos que pudieran parecer contradictorios; sin embargo, solo refleja la diversidad de aprendizajes, reconociendo que estos vienen desde los contextos, sectores y roles de cada persona participante. Adicionalmente, creemos que dicha pluralidad de perspectivas, sin filtros ni editorializaciones, puede ser útil para identificar coincidencias, patrones, sesgos y otras cuestiones relevantes.

Esta sección se generó para escuchar la diversidad de opiniones, para conocer y reconocer que un tema puede ser abordado desde diferentes enfoques: para generar una reflexión colectiva que nos permita identificar los siguientes pasos, para identificar desde dónde puede incidir la ciudadanía, y para definir quiénes asumirán el liderazgo. A través de cinco ejes principales, se integró una lista de hallazgos y reflexiones que se fueron identificando a lo largo del documento y que se secundan con la opinión de las personas que brindaron su testimonio en este ejercicio. A continuación, los ejes:

4.1. Diseño del SEANL.

Uno de los aprendizajes más importantes de los últimos siete años es que la organización y articulación ciudadana son clave para impulsar cambios sustanciales de política pública. De acuerdo con Salvador Benítez "*...la metodología que usamos para alinear los intereses, objetivos, para trabajar en el área de comunicación, jurídica, las relaciones con el Congreso, incluso para el manejo de la vocería, quiénes iban a ser voceros, quiénes podían hablar, quiénes no y qué podíamos decir. Todo eso fue un modelo de organización que quizá no requirió de procesos estatutarios ni procesos complejos, porque todos lo entendimos, y en ese sentido la coalición fue un modelo de impulso social*". Sin embargo, de acuerdo con algunos participantes, una mejora potencial sería dirigir esfuerzos más significativos hacia la creación de un frente común que involucre a individuos de diversos contextos y clases sociales. La meta sería ejercer una presión más efectiva sobre las autoridades, abarcando todos los estratos de la población, no limitándose únicamente a aquellos con mayor movilidad y capital social.

Para algunos(as) expertos(as), el proceso de diseño definió el fracaso del SEANL. Lamentablemente la sociedad civil organizada pecó de ingenuidad o credulidad, y no adoptó desde los inicios una actitud

de desconfianza con los actores político-partidistas, por considerar que estos prejuicios no abonarían en nada al esfuerzo colaborativo que se requería para diseñar y echar a andar las nuevas instituciones: *"probablemente, nos faltó tener el mismo nivel de cinismo y ser igual de malignos que la contraparte política, a veces la ciudadanía es muy inocente, muy pura en su forma de ver el mundo y no nos imaginamos los procesos de pensamiento y la cultura política que hay en los partidos, a veces nos sentamos en una mesa de discusión y negociación pensando que la contraparte viene con los mismos valores y las mismas formas de proceder que las nuestras"*, opina Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico.

Cuando se aprobó la reforma constitucional en materia de corrupción, en 2017, se pensó, en un primer momento, que existía voluntad política genuina por combatir la corrupción. Como lo narra retrospectivamente Alfonso Martínez Pabello: *"tenemos una reforma constitucional, si tú la ves woow esto está perfecta"*, sin embargo al poco tiempo en el proceso de diseño de las leyes secundarias y del proceso de designación, fue evidente que el SEANL no estaba previsto por las autoridades como una herramienta para luchar de fondo contra la corrupción. La mejor evidencia de ello es que los partidos políticos pusieron en marcha estrategias sofisticadas para capturar las instancias de representación ciudadana como lo son el Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana: *"...se dejó la puerta abierta por parte de los diputados para que las designaciones se manejaran con criterios partidistas y políticos, no con criterios de capacidad e imparcialidad"*, comenta al respecto Salvador Benítez. Se asumió que, al alinearse las leyes con las recomendaciones de la Coalición Anticorrupción, el nuevo SEANL lograría un cambio, pero se vio rápidamente desmentida al inicio de los procesos de designación. Alfonso Pabello denomina eso el *"fetichismo jurídico, ese fenómeno lo que provoca es que haya una falsa creencia de que la realidad va a cambiar porque se cambiaron las leyes, entonces nosotros y me sumo a este tema y acepto totalmente mi responsabilidad, nosotros pensamos que, porque ya estaba en la Constitución escrito que se iba a combatir la corrupción, automáticamente se iba a traer como resultado que realmente se iba a combatir la corrupción. Y claro que no"*.

4.2. Participación ciudadana en los órganos que integran al SEANL.

El problema medular tanto del Comité de Selección, como del CPC, deriva de la metodología y proceso de su designación. Si el proceso es cuestionado, el resultado lo será de igual manera, que fue exactamente lo que sucedió en el proceso de implementación del SEANL a partir del año 2017, cuando empezaron los primeros procesos de designación. Si bien la integración del primer Comité de Selección no dejaba sospechar una captura política en un inicio, rápidamente la sociedad civil organizada se percató de que una parte de los(as) integrantes del Comité imponía un criterio jurídico, por encima de los valores de ética y responsabilidad social que se exigían para lograr procesos de selección intachables. Incluso fue notorio cómo el Comité de Selección se resistió a aceptar su rol “seleccionador” por miedo a amparos de los(as) candidatos(as) inscritos en las diversas convocatorias que lanzó el H. Congreso del Estado. Así fue como se pudo observar que no todos los perfiles seleccionados para procesos como la designación del fiscal general de justicia, cumplían con todos los requisitos. *“Si esas personas no son designadas apropiadamente, todo lo demás se cae”*, comenta Salvador Benítez al respecto. Por lo mismo, la integración del Comité de Selección es clave, particularmente para evitar que lo integren personas que puedan tener cualquier conflicto de interés o cercanía con funcionarios públicos o actores de la política. Este Comité, de quedar integrado por personas íntegras, intachables, podría regresar a la ciudadanía una mayor confianza en la selección de altas autoridades como lo son el fiscal anticorrupción o el auditor superior del Estado, por ejemplo.

En lo que respecta a la integración del Comité de Selección y el Comité de Participación Ciudadana, es necesario repensar los requisitos para que más jóvenes y mujeres no solo se inscriban, sino que lleguen a ocupar un lugar en ambos comités. Se ha señalado en los procesos de selección la necesidad de hacer obligatorio el principio de paridad de género por ejemplo o de reducir los límites de edad impuestos por las leyes actuales. El SEANL también podría ser un espacio importante para la defensa de grupos especialmente vulnerables ante el problema de la corrupción, como personas no binarias, *queer*, integrantes de la comunidad LGBTTIQ+, de tal forma que sus experiencias sean escuchadas y tomadas en cuenta en el diseño de políticas públicas focalizadas.

En relación con el rol del Comité de Participación Ciudadana como figura representante de la ciudadanía dentro del SEANL, la operación ha demostrado que es un órgano vulnerable en relación con las demás dependencias que integraban el Comité Coordinador. El Comité de Participación Ciudadana no tiene el mismo peso o la misma representación, incluso depende de la Secretaría Ejecutiva para agregar temas a la agenda durante las sesiones del Comité Coordinador. Aunque en la ley es una figura con amplias capacidades y representación, en la práctica es un órgano ciudadano que no es escuchado o incluso ignorado por las autoridades porque este tipo de figuras ciudadanas sin dientes ni capacidad real de provocar un posible impacto legal por medio de su actuación, simplemente ha sido ignorado por sus colegas del SEANL.

Es más que claro que hay una captura política de todas las instituciones supuestamente autónomas e independientes. Si bien por diseño legal muchas instituciones se concibieron como autónomas, desconcentradas o independientes, en los hechos aún nos falta comprobar esta autonomía⁴² de pensamiento y acción. Mientras los procesos de selección y nombramiento de los titulares de estas instituciones sigan siendo meros procesos de repartición de "cuotas y cuates", se ve sumamente compleja la posibilidad de un ejercicio real de sus facultades legales. En prácticamente todas las instituciones que integran al SEANL esta filiación partidista se ha documentado por la sociedad civil o los periodistas. Quienes de forma genuina y comprometida buscan ir en contra del "Sistema", son blanco de violencias, hostilidad y trabas, u obligadas para colaborar. Cuando los ciudadanos sin ataduras deciden libremente participar en alguna institución, se enfrentan rápidamente a una larga serie de obstáculos. Y muchas veces si logran "entrar al sistema", son usados meramente por los partidos políticos para darse buena cara y aparentar que sí se integra a ciudadanos auténticos en dichas instituciones.

⁴² Algunas personas señalan que el nulo o poco avance del Sistema tiene que ver con la definición que le dieron algunas dependencias al concepto de "autonomía". Lamentablemente "nadie contempló que con la autonomía también podría venir falta de transparencia, falta de rendición de cuentas y una desvinculación total con la sociedad". Participante. Tal parece que para algunas dependencias ser autónomos se traduce en opacidad, nulos procesos de transparencia proactiva, y poca y confusa comunicación con la ciudadanía.

"muchos de los actores políticos que están sentados en la mesa del Comité Coordinador, son posiciones muy políticas nombradas por Congresos, por cuotas partidistas, entonces, la parte de imparcialidad siempre va a tener un sesgo de mano política, siempre, no la puedes evitar". Guadalupe Rivas

Cuando empezaron a perfilarse las convocatorias para elegir al Comité de Selección y al Comité de Participación Ciudadana fue muy evidente que el H. Congreso de Estado apartó a la sociedad civil ya que la vigilancia desde este grupo de la población iba contra los intereses de los partidos.

"...los partidos políticos no se atrevieron a permitir que el proceso de nominación y la profesionalización de los potenciales candidatos fuera una tarea exclusiva del Comité de Selección porque no querían soltar poder. Repito no había una visión paralela, había una visión distinta, la del ciudadano y la de los diputados, que para ellos no estaban dispuestos a perder el control político, ni que hubiera fiscalías y funcionarios clave que pudieran combatir la corrupción, que realmente fueran autónomos". Salvador Benítez.

4.3. Aprendizajes de la sociedad civil a partir de la experiencia con el SEANL.

A veces desde la sociedad civil organizada, se trabaja por años en un proyecto específico buscando cambiar una ley, una política pública, sin lograr la respuesta adecuada por los actores públicos involucrados. Pero lo que ha quedado claro en el caso de la creación del SEANL, es que cuando se presentan condiciones sociopolíticas adecuadas, cuando la sociedad civil está lista y preparada para reaccionar, las condiciones son ideales para tener logros y resultados, incluso en forma relativamente rápida. Asimismo, no es suficiente cambiar o crear una ley para combatir una problemática estructural. En relación con la lucha contra la corrupción a nivel nacional y en los estados, se presentaron las condiciones que permitieron el nacimiento de un nuevo paradigma y política pública para el combate a la corrupción. En este sentido, el fortalecimiento de las organizaciones civiles debe irse también enfocando a su capacidad de generar incidencia pública desde una lectura clara y profunda de los actores y del sistema político en el cual están inmersos.

Entender y aprovechar el ajedrez político es clave para planear los recursos y acciones que deberán ser ejecutadas. En el caso de la Coalición Anticorrupción, *"el acierto fue saber leer la coyuntura política y estar preparados con el andamiaje legal, el conocimiento jurídico y la propuesta para llevar una ley que en papel luce de acuerdo a mejores prácticas a la realidad. Ese fue el acierto de la sociedad civil", "los ingredientes estaban ahí para aprovechar esa coyuntura política que se presentó"*. Como lo comenta Sandrine Molinard *"si hay un contexto político, social, económico e incluso ambiental favorable a tu causa este te puede acelerar mucho el proceso y creo que cuando se empieza a conformar la Coalición Anticorrupción, había una serie de procesos en el entorno de Nuevo León que nos ayudaron mucho a avanzar, mucho más rápido que lo que otros estados pudieron avanzar a la par"*. Desafortunadamente, las condiciones también se pueden revertir a veces en cuestión de días, y un contexto que era favorable al trabajo de incidencia desde la sociedad civil, puede cerrarse o cambiar radicalmente.

En el marco del diseño, ejecución y monitoreo del SEANL los grupos ciudadanos que se han conformado en cada una de estas etapas han reconocido que la pluralidad de perfiles enriquece el trabajo en equipo, y permite reunir conocimiento técnico y experiencia en diferentes áreas y esto a su vez permite abordar un tema, en este caso, el combate a la corrupción de forma integral. Por ejemplo, refiriéndonos a la Coalición Anticorrupción, de acuerdo a Sandrine Molinard, directora de Consejo Cívico, *"No forzosamente todo el mundo era un abogado o un especialista en el tema anticorrupción sino que lo que hicimos fue sumar un grupo de voluntades porque teníamos un objetivo en común y cada quien aportó sus talentos y esto es lo que permitió el éxito de la coalición en sus primeros años"*, Luis García y Fernando Potes, respectivamente compartieron el mismo posicionamiento, *"...que sean grupos plurales, que sean grupos diversos, que sean grupos que además tengan dinámicas propositivas para crear resultados para mí es clave", "...las experiencias y las capacidades son complementarias y pueden ser puestas al servicio de la comunidad sin ninguna bandera política particular"*.

Fue gracias al trabajo coordinado de la sociedad civil a nivel nacional y local que se logró evidenciar la corrupción rampante, y demostrar en hechos cómo llega a afectar todas las áreas de la vida de nuestras comunidades, como uno de los participantes lo señala, *"Un avance es el que hayamos conceptualizado el problema como lo hicimos, como un problema de capacidades institucionales, o sea,*

obviamente el tema cultural porque generalmente dicen bueno así somos los mexicanos, y entonces con la propuesta que hicimos en tema anticorrupción lo que pusimos en la mesa es un tema no de cultura sino un tema de cómo operan nuestras instituciones y de su capacidad para controlar la corrupción. Me parece que hubo un avance al conceptualizarlo como un Sistema y decir necesitamos mecanismos de control de la corrupción, decir vamos a educarnos para la integridad, es muy importante, pero puede ser un llamado a misa si no contamos con las instituciones". Se cambió el discurso centrado en entender y atender la corrupción no solamente desde el enfoque cultural, también fue la propuesta de la idea del trabajo coordinado de diferentes autoridades para el combate a la corrupción.

Se requiere todavía más diversidad, inclusión y participación de diferentes grupos, tanto en la sociedad civil como en las instituciones. Los procesos de articulación ciudadana durante el proceso de diseño del SEANL y actualmente en la etapa de monitoreo no han tenido una participación amplia y constante de personas jóvenes. Las causas de la desafección de este grupo etario con el tema de la corrupción deben analizarse con mayor profundidad. El combate a la corrupción desde la ciudadanía y desde el mismo gobierno podría beneficiarse mucho contando con la visión novedosa o diferente de la juventud, en particular para incorporar nuevas herramientas tecnológicas. Otro hallazgo importante y muy significativo es que la participación ciudadana en los grupos que se conformaron para impulsar un cambio de paradigma no ha sido paritaria con respecto a la presencia de mujeres. Históricamente las mujeres no han tenido la oportunidad ni la posibilidad de ocupar espacios en puestos clave y de poder. Lo mismo se podría mencionar de poblaciones en situación de vulnerabilidad como lo son los grupos indígenas, que solo en algunos estados como Chiapas fueron parte de las exigencias ciudadanas para el combate a la corrupción.

Como recomendación hacia el futuro de la lucha contra la corrupción, es importante:

1. Hacer los espacios colectivos seguros para jóvenes y mujeres, y que este sea un factor que empuje su interés.
2. Incluir las luchas y los retos de estas poblaciones históricamente vulneradas o ignoradas.
3. Fomentar la inclusión de grupos diferentes, y no solamente una presencia predominante de hombres con privilegio de sexo, raza y clase social.

Una cosa quedó clara para la sociedad que participó en el diseño del SEANL, la unión es clave, pero este proceso de trabajo colaborativo debe ser estructurado, con objetivos y acciones claras; en este sentido, determinar quién guíe el trabajo del equipo determina que este trabajo sea sostenible (en el tiempo de vida del proyecto), y permanente. El liderazgo no debe tomarse desde el ego y desde la necesidad de protagonismos, debe tomarse desde la responsabilidad, y reconociendo como iguales a las personas que conforman el equipo, pero entendiendo que se cuenta con capacidades (recursos humanos, técnicos, de tiempo y económicos, por ejemplo), que permitan asumir un rol de liderazgo.



Sociedad civil, cámaras, academia e iniciativa privada deben colaborar unidos en la lucha contra la corrupción. Fuente: Consejo Cívico

"...es clave, que se necesita que haya organizaciones y personas que tomen el liderazgo, estas cosas, difícilmente se organizan solitas", "si no hay una infraestructura en la sociedad para que alguna organización e inclusive alguna persona tome un liderazgo activo, está difícil que funcione". Luis García.

La puesta en marcha del SEANL evidencia la necesidad de generar espacios de fortalecimiento de las capacidades cívicas y políticas de la población, tomando en consideración las restricciones y limitantes que esta puede tener en su existencia cotidiana: las enormes pérdidas de tiempo en traslados, el acceso a una educación media y media superior de calidad, el acceso a oportunidades de trabajo

bien remunerado, opciones de cuidados que liberen tiempo para la participación activa en su comunidad, entre muchas otras cosas. El problema de fondo es que el ejercicio cotidiano de los derechos humanos supuestamente garantizados en la Constitución no está protegido por las mismas instituciones encargadas de esta protección, como se pudo analizar en relación con el derecho al buen gobierno. Existen áreas de oportunidad en otros sectores: la academia, la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y el sector público para acompañar, apoyar y orientar a la ciudadanía. En una sociedad democrática no solo las decisiones son colectivas, sino también los procesos de aprendizaje y fortalecimiento.

"...la solución no es quitarle el poder a alguien que está legítima y democráticamente establecido, sino perfeccionar nuestra democracia para que eso cambie". Participante anónimo.

"Nuevo León se merece un buen SEANL y la única forma de lograr que esto vuelva a funcionar es involucrándonos a todo lo que nos toca desde nuestra trinchera, al menos informarnos de lo que está pasando y saber por quién no queremos votar, que esa es nuestra mayor arma, nuestro voto, saber a quién no queremos dejar o poner o quitar de los diferentes puestos de elección popular". Participante anónimo.

No debemos apuntar dedos y responsabilizar solamente a los partidos políticos por el resultado fallido. La ciudadanía comparte la responsabilidad al no participar en el acompañamiento y vigilancia de estas instituciones que deben velar por los intereses de todos, incluso, por seguir votando por las mismas figuras y personas desde hace muchos años sin indagar más allá sobre sus resultados en el ejercicio de sus funciones⁴³. Sin embargo, *"tampoco podemos juzgar a la ciudadanía nada más así porque pues la ciudadanía tiene ocupaciones en su día a día que difícilmente pudieran dedicar tiempo a otras actividades que salen a lo mejor de tu zona de control"*, menciona uno de los participantes.

⁴³ En un sistema democrático, es de esperarse que las dependencias públicas trabajen de forma articulada en beneficio de la población y tomando en cuenta la opinión ciudadana. La realidad del funcionamiento de las democracias en todos los continentes dista mucho de este ideal teórico. En Nuevo León, ha quedado evidente que no existen estas condiciones ideales, y que las decisiones no siempre se toman considerando el beneficio de la mayoría, sino los intereses de unas minorías. Las discusiones más importantes sobre el futuro de nuestras instituciones se delegan en personas y organizaciones, asumiendo que estas tendrán a bien "representar" los intereses de la mayoría. Al no asumir nuestra ciudadanía de forma responsable e integral, al abandonar la participación en manos de otros sin exigir rendición de cuentas, los ciudadanos y ciudadanas se exponen a un bajo desempeño de sus representantes electos.

“...elegir mejores políticos, no hay otra forma, no hay varita mágica, no hay candados ni reglas que le puedas imponer a una soberanía, si lo que está mal y lo que uno juzga como sociedad que está mal, no son las reglas sino el actuar con esas reglas, la única manera es que cambiara el sentido del uso de la política por parte de los partidos políticos y eso solamente se obtiene desde las urnas”. Participante anónimo.



La Rata de la Corrupción irrumpe en rueda de prensa para influir en el voto. 2018. Fuente: Consejo Cívico.

Desde la sociedad civil se debe reconocer hasta dónde se puede y se debe tener injerencia, y evitar sobrepasar atribuciones que son exclusivas de las autoridades. Madurar como sociedad civil es entender y reconocer que, por más preparación, jurídica, técnica y de narrativa, hay espacios, momentos y acciones que no pueden llevarse a cabo desde la ciudadanía; en ese sentido, el reto es encontrar otros lugares y formas de incidencia asertivos que no generen un sentimiento de consternación o impotencia por no ver resultados. Algunas veces la ausencia de resultados es una señal que nos ayudará a replantear la posición y las acciones. Esto no significa que posterior a un análisis de leyes o atribuciones no se identifiquen áreas de oportunidad y cambios, no hay nada escrito en piedra, todo es perfectible, pero, hay que hacer tiros de precisión.

La organización de actividades complementarias al trabajo técnico y donde se incluya a la ciudadanía, es una estrategia eficiente para que un tema tan técnico pudiera estar en la agenda de diferentes sectores y poblaciones. Aunque existen retos y los procesos son perfectibles, promover foros, encuentros y mesas de trabajo que involucren a otras personas, fuera de los grupos que lideran el tema, permite socializarlo, generar conversación pública, escuchar la diversidad de propuestas, y principalmente, se gestan espacios de encuentro, intercambio y aprendizaje colectivo. Además, genera una imagen de unión entre la ciudadanía frente a las autoridades.

"cuando se creó la coalición, y empezamos a generar también un método de trabajo que incluía una amplia participación en foros sociales donde logramos conjuntar más de cien personas participando en eventos donde arrastraban el lápiz para poder crear las propuestas que la coalición iba a llevar ante el Congreso del Estado, yo creo que toda esta forma de trabajar, muy incluyente, donde tratamos de abrir los foros a la mayor cantidad de personas para escuchar la voz de los expertos, todo esto puso sobre la mesa a los diputados un contexto donde yo diría que no tenían de otra más que escuchar a la ciudadanía", Sandrine Molinard, directora general de Consejo Cívico.

Reconocer que tenemos que trabajar de acuerdo a las normas establecidas y en el marco de atribuciones y responsabilidades es madurar cívica y colectivamente, es entender que el juego hay que jugarlo con las reglas que rigen el actuar de cada persona, *"nosotros no podemos responsabilizarnos por cosas que son atributo exclusivo, por ley, de otras autoridades, nosotros tenemos la injerencia de acercar recomendaciones, mejores prácticas, conocimiento, expertos y una serie de cosas para tratar de que en la teoría aquello funcione, no podemos extralimitar nuestras facultades"*. Participante anónimo

Para que el valioso y muchas veces voluntario trabajo de la ciudadanía logre ocupar espacios que históricamente les han sido negados, espacios clave para la toma de decisiones, y además pueda representar un contrapeso a las decisiones y acciones de las autoridades, la experiencia de la Coalición y del Observatorio Ciudadano nos deja como aprendizaje que se deben estructurar y focalizar las acciones, definir objetivos, y actividades. Para cualquiera que sea la causa, el trabajo de la sociedad civil debe articularse de forma estratégica, generar alianzas con las personas tomadoras de decisiones y con el poder y generar cambios desde las instituciones, como lo son, autoridades de gobierno y/o grupos de la iniciativa privada. A lo largo de la historia del Estado se han visto movimientos ciudadanos de lucha por la exigencia de sus derechos; sin embargo, los esfuerzos y recursos también deben dirigirse a entender la dinámica de trabajo de quienes, como se mencionó con anterioridad, tienen el poder de generar cambios estructurales. La fórmula de trabajo de la Coalición Anticorrupción funcionó, porque a pesar de las notorias diferencias que había con las autoridades, prevalecieron las decisiones tomadas desde un análisis estratégico y de negociación, *"realmente no era un trabajo sencillo, era un trabajo especializado"*, señala una de las personas que participó compartiendo su testimonio.

En este sentido, apostarle al fortalecimiento y profesionalización de colectivos, organizaciones de la sociedad civil y/o grupos de ciudadanos(as), es clave para generar espacios de incidencia política. Para generar un contrapeso con el gobierno es importante promover entre los sectores confianza en el trabajo de otras dependencias, sea cual sea su causa, salud, seguridad, educación, transporte, etc. Adicionalmente, cuando los grupos ciudadanos cuentan con estructura, capital social y recursos técnicos, se puede aplicar a procesos de financiamiento, ya sea por otras organizaciones del estado o el país, incluso por organismos internacionales. Otra área que se debe fortalecer es el área de comunicación, desarrollar habilidades de vocería, relación con medios de comunicación, autoridades y actores clave, redacción de comunicados de prensa, etc.

"...entonces el te conozco, confío en ti, sé que tienes buenas intenciones y sé que hay algo de por medio para incidir en el bienestar social, entonces te voy a escuchar. Eso nos facilitó y nos abrió muchas puertas", Jimena Escalante.

Un aprendizaje importante para cualquier colectivo ciudadano es generar momentos de replanteamiento y reflexión a lo largo de sus campañas, incluso replanteando el objetivo que dio inicio al trabajo como colectivo. Por ejemplo para la Coalición Anticorrupción, el objetivo principal del grupo fue crear el mejor SEANL, aunque *"..tener el mejor Sistema no es sinónimo de un Sistema que sea capaz de combatir la corrupción"*, Alfonso Martínez Pabello. De acuerdo con algunas personas, el objetivo de la Coalición se logró con la reforma constitucional, pero tal vez para las leyes secundarias, el objetivo del grupo pudo haber sido otro.

De acuerdo con expertos en trabajo organizado desde la sociedad civil, Nuevo León cuenta con un ecosistema fértil para la creación de grupos de trabajo, bajo el formato de coaliciones, porque, entre otras cosas, existe capital social, experiencia de trabajo en equipo y perfiles idóneos para liderar y conformar estos grupos. Sin embargo, hay pocas organizaciones de la sociedad civil que abordan a través de proyectos y programas el tema de la corrupción. A lo largo de la gestación e implementación del SEANL, los mismos actores se mantuvieron activos, sin embargo, no surgieron nuevos participantes de la sociedad civil que se pudieran sumar a la Coalición Anticorrupción.

Una habilidad que se requiere desarrollar más a profundidad en la sociedad civil de Nuevo León es la que en Estados Unidos se ha descrito como *"organizing"*, emanada de una práctica llevada a la

teoría por el profesor Marshall Ganz de la Universidad de Harvard. Nos referimos de forma más puntual a la capacidad de articular a actores sociales clave, para que a su vez creen redes ciudadanas de confianza y acción en temas que puntualmente los agobian. Esta metodología ha sido ampliamente probada en este país vecino, por ejemplo, en el movimiento por los derechos civiles, o más recientemente en la campaña política de Barack Obama. La generación de esta capacidad de tejer una red comunitaria, diseñar estrategias para movilizar a estos ciudadanos, y crear campañas puntuales de incidencia que tengan éxito, podría tomar al menos unos diez a veinte años en nuestro estado, sin embargo, serían semillas importantes de sembrar para un futuro.

Tampoco es el destino de redes, alianzas o coaliciones durar para siempre: en lo ideal, deberían haber emergido organizaciones civiles nuevas en el estado, especializadas y enfocadas al combate a la corrupción, que pudieran dar continuidad a los esfuerzos emprendidos desde la Coalición. Una buena opción es que, emergiendo nuevas colectivas u organizaciones, aquellas con más experiencia o camino recorrido podrían ofrecer mentoría y acompañamiento a las nuevas.

También existe la opción de que actores interesados puedan retomar o replicar algunas prácticas/proyectos nacionales y traerlos a una escala estatal. Desafortunadamente, cuando el Consejo Cívico realizó un análisis nacional con respecto a la detección de iniciativas que realmente hayan funcionado y dado resultados tangibles para reducir o controlar la corrupción, se tuvo que constatar que a la fecha ningún proyecto puede declarar aún haber logrado resultados prometedores. La sociedad civil ha tenido éxito en México generando un periodismo de investigación que desenmascare y evidencie la corrupción, promoviendo litigios estratégicos que pudieron avanzar en una medida el derecho a la sociedad civil a ser considerada tercero interesado en casos de litigios por corrupción, pero lo que han logrado estos proyectos ha sido que estamos cada día más enterados de la corrupción rampante que aqueja al país, sin que las instituciones tengan la voluntad o la capacidad de generar sanciones que indiquen que van avanzando en el sentido correcto.

4.4. El rol de los medios de comunicación.

Hay que resaltar la importancia de la libre expresión y la necesidad de una prensa libre e independiente para exponer la corrupción y sus cómplices. Muy pocos medios informativos en Nuevo León realizan trabajos de investigación, en general se privilegia la agenda coyuntural del día, o semana, por encima de un enfoque en problemas sistémicos de largo plazo. Sin embargo, en muchos países ha quedado evidente el rol fundamental que pueden jugar los medios en el combate a la corrupción, desde las investigaciones de largo aliento que exhiben y denuncian redes de corrupción. A nivel nacional ciertas organizaciones civiles como Mexicanos vs. la Corrupción han realizado una labor ejemplar para investigar y documentar casos emblemáticos, que fueron factores clave en el impulso a las reformas nacionales que dieron nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción.

“Los medios de comunicación, algunos más independientes que otros, empezaron a hacer investigación periodística en torno a los casos de corrupción, uno muy emblemático a nivel nacional fue la Estafa Maestra, entonces el que Animal Político junto con Mexicanos contra la corrupción a partir de un estudio de la Auditoría Superior de la Federación”. Participante experto(a).

Actualmente son contados los espacios mediáticos que siguen documentando y dando a conocer las omisiones de las autoridades o la falta de resultados obtenidos por el SEANL en el combate a la corrupción. Es posible que se hubiera incrementado la cobertura mediática al SEANL de haber ofrecido mayor capacitación a periodistas por parte de organizaciones de la sociedad civil o cámaras empresariales, para asegurarse de que se entendiera adecuadamente su funcionamiento y alcances, y así poder seguir informando a la población de una forma sencilla y clara. Por lo mismo, fortalecer las capacidades de periodistas puede dar como resultado *“mecanismos sólidos de opinión pública y de presión mediática”*.



4.5. Factores y obstáculos que influyeron e influyen en el funcionamiento del SEANL

Algunos expertos señalan que la estocada final del SEANL fue la reforma constitucional del año 2022, *"..el golpe de muerte, si lo vamos declarar muerto o si lo vamos a declarar en coma, fue la nueva Constitución: ahí se dio para atrás a muchas de las cosas que se habían logrado en el Sistema, se cedió en muchas cosas para tener el apoyo del PRI y del PAN, y una de las víctimas tristemente fue el Sistema Estatal Anticorrupción"*, comenta Luis García. La reforma constitucional del 2022 eliminó en gran medida las innovaciones propuestas por la sociedad civil organizada en el año 2016 y 2017. Por ejemplo, el Grupo Ciudadano de Acompañamiento fue borrado de común acuerdo entre todas las fuerzas políticas, debilitando así un mecanismo de vigilancia ciudadana esencial para evitar la futura captura política del Comité de Selección. *"En general lo que se hizo en esa reforma del 2022 pues es que se eliminó realmente la participación ciudadana que era un punto medular, un punto central del mismo sistema estatal anticorrupción"*, menciona uno de los participantes. La excusa del presupuesto y la realidad permanente de la voluntad política.

Algunas personas que tienen o tuvieron un rol en la operación del SEA destacan que tanto el personal como el presupuesto no es suficiente en las dependencias que lo integran, ya que, al contar con más, de ambos, *"tendrían un impacto significativo en los resultados"*, Participante.

Es cierto que nadie conoce mejor la operación que quien la realiza, pero teniendo más presupuesto y más personal, ¿qué se haría diferente?, ¿qué mejoras se proyectarían?, ¿cuánto es "más"? Un hallazgo importante y que se liga con el análisis anual, 2023, del SEANL es que este se encuentra en un estado crítico, no se identifican ni comunican resultados concisos; en este sentido, es sorpresivo escuchar que se necesita "más". Posiblemente con una proyección basada en los resultados actuales, y que integre detalles que permitan entender los retos de la operatividad, haría más sentido esta solicitud.

El SEANL no ha funcionado, pero tuvo algunos aciertos importantes. Esta afirmación puede sorprender al reconocer, que por un lado la operación no ha resultado ser la que se imaginaba en un inicio, pero que su diseño representó un hito fundamental en la organización social en Nuevo León. Si bien no podemos identificar los cambios

estructurales a partir de la creación del SEANL, su diseño y el de las disposiciones constitucionales que lo implementan fueron un importante acierto y una referencia a nivel nacional; incluso en algún momento se podía pensar que Nuevo León tenía uno de los mejores sistemas estatales del país. Para la sociedad civil haber logrado la incorporación de disposiciones constitucionales novedosas y de vanguardia y de figuras como la fiscalía independiente, la primera en el país, son éxitos resultado del trabajo de la ciudadanía y del esfuerzo de grupos de la población que dedicaron años de trabajo voluntario a la creación del SEANL.

"...las leyes del SEANL no mantenían concordancia con lo que decía la reforma constitucional", Alfonso Martínez Pabello.

Los altos costos económicos de la corrupción no se han traducido en consecuencias legales o en la exclusión y rechazo social de las personas señaladas como cómplices. Las condiciones que permitieron la emergencia del SNA, actualmente ya no existen. Al menos en Nuevo León, no se ha podido comprobar que exista costo político o social para aquellas personas o autoridades que no trabajen en el combate a la corrupción, ya sea por la falta de resultados al respecto, o incluso para aquellas personas señaladas que, lejos de convertirse en "persona non grata" en la comunidad, continúan llevando su vida diaria sin condena social. El reclamo de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía se acabó desgastando a lo largo de los años, en gran medida al observar esta falta de consecuencias legales o sociales de los señalamientos. Como lo señala uno de los participantes, *"Había toda una serie de condiciones que hacían rentable que te vieran en el lado bueno de la historia, en el lado positivo de la historia. Entonces el presidente Peña anunció en un evento público la promulgación, la creación del Sistema, la puesta en marcha del Sistema se celebró mucho. Era como el monumento para los temas anticorrupción y pues la lectura de los legisladores en Nuevo León se alineó con esto y además que había una presión fuertísima de una sociedad de NL que está bastante bien organizada"*.

Como algunos expertos señalan, el SEANL tiene que pasar por un tiempo de crecimiento, fortalecimiento y maduración, *"sólo hay que darle tiempo de maduración, en inicios del 2000 arrancaba el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información han pasado más de 20 años, hoy podemos palpar la importancia y fuerza que tiene dicha institución en un estado democrático"*. Si bien en este momento, el SEANL no está produciendo los resultados esperados de cuando se

diseñó, conforme pasan los años, si no se pierde la vigilancia de la sociedad civil y de los medios de comunicación podría irse transformando y mejorando, incluso desde el actuar de cada institución que lo integra. El cambio no será posible si no hay una participación activa y propositiva de todos los sectores, sin perder de vista que a través de la lucha permanente, y con una mayor voluntad política, podrían empezar a verse resultados paulatinos. *“Desearía un ambiente más propositivo y participativo de los distintos actores sociales, puedo afirmar que el Sistema tiene un propósito jurídicamente válido, institucionalmente posible y socialmente deseable”.*

La apatía y falta de interés de la ciudadanía en el SEANL, así como la disminución paulatina de la cobertura mediática, fueron apagando poco a poco el fervor por la lucha contra la corrupción en Nuevo León. *“Cada vez parece que los escándalos son de montos mayores y peores, y no pasa nada y la misma población empieza a vacunarse o inmunizarse de todo esto, lo mismo pasa con la violencia donde empezamos a ver tanta violencia que nos inmunizamos y no nos indignamos”*, refiere Sandrine Molinard al respecto de dicho proceso de hartazgo y de frustración.

5. REFLEXIONES DE CIERRE

El 2016 nació en Nuevo León una gran esperanza de que la sociedad civil organizada y unida pudiera empujar cambios significativos que establecieran bases nuevas para la prevención, detección y sanción de la corrupción. A siete años de distancia, es fácil dejarse ganar por el desánimo ante la escasez de resultados obtenidos, y en particular por el estatus destartado del SEANL en la actualidad.

El principal obstáculo al que la sociedad civil organizada se enfrentó hace siete años, y hoy todavía, es al sistema político partidista, el cual ha resultado mucho más difícil de dismantelar de lo que en el año 2000 se imaginó la ciudadanía mexicana cuando escogió a Vicente Fox como presidente de la República, y el IFAI logró imponer la verdad en el resultado electoral. Este sistema político-partidista mexicano está basado en una compleja red de complicidades entre partidos políticos e instituciones, basadas en un principio ampliamente compartido: a ninguno de los actores les conviene diseñar y empoderar instituciones que pudieran en su momento representar un peligro para sus intereses particulares.

Ante esta realidad y el sabor amargo con el que muchos integrantes de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía nos quedamos después de haber invertido tanto tiempo y esfuerzo intentando cambiar paradigmas profundamente anclados en la sociedad, es importante rescatar precisamente esta energía y voluntad social invertidas por el Bien Común, en contraste y oposición con la falta de voluntad política de los actores políticos que por muchos medios han impedido que funcione el SEANL.

Si bien varios actores de sociedad civil opinan que la enorme mayoría de los cambios que han transformado poco a poco a México de una "dictadura perfecta" a una democracia en construcción, fueron impulsados por la ciudadanía del país, debemos reconocer también que los cambios se han facilitado cuando encuentran en las instituciones públicas y en actores políticos una caja de resonancia. Cuando se han encontrado los intereses de la ciudadanía con los de sus representantes y de los partidos políticos, es cuando se han dado los mayores avances en una consolidación democrática.

Al conocer las reflexiones de quienes decidieron involucrarse desde diversos espacios para combatir la corrupción y los hallazgos que describen las experiencias y retos de haberse sumergido en esta lucha, vislumbramos dos caminos para el futuro. El primero nos

conduce, por medio de la pasividad y apatía, a abandonar cualquier intento de lucha social por la integridad y la rectitud, bajo el argumento de que es imposible cambiar al sistema partidista que controla las instituciones públicas, y que tiene un interés demasiado alto en preservar el status quo y evitar a toda costa que sea efectiva la lucha contra la corrupción. El segundo camino implica reconocer la responsabilidad colectiva de todos(as) en la lucha contra la corrupción, y asumir el reto de seguir monitoreando el funcionamiento del SEANL y de las instituciones que lo integran, a la par de seguir impulsando acciones desde los demás sectores que fomenten más integridad, un rechazo social tajante y generalizado a la corrupción y a los corruptos, entendiendo que, aunque pequeñas, todas las acciones podrán generar grandes y significativos cambios en un largo plazo si se logra el ánimo y la constancia de impulsarlas.

Queremos reivindicar el papel y la relevancia de la sociedad civil organizada que ha demostrado en muchas ocasiones su capacidad de incidencia, y que ha logrado ciertos avances notorios. Entre más se fortalezca y se reconozca a este sector, se dote de capacidades técnicas, de recursos financieros y de respaldo social amplio, mayores resultados se alcanzarán en esta y otras muchas luchas que demanda la ciudadanía de México. La ciudadanía ha demostrado que tiene las habilidades necesarias para incidir, en particular cuando se logra estructurar movimientos o coaliciones plurales que se articulan en forma exitosa y focalizan sus esfuerzos. Los grupos ciudadanos suelen tener una ventaja competitiva importante en estos ejercicios de incidencia: trabajan realmente en pro del bien común, de las mayorías, con miras a reducir situaciones de desigualdad estructural; sin embargo, a pesar de contar con estos "superpoderes", como lo comentó Fernando Potes, *"creo que a los ciudadanos nos hace falta créernosla un poquito más"*.

Ahora bien, ¿qué sigue?, ¿a quién le corresponde actuar? Aunque no es tarde, el tiempo apremia. Nuevo León requiere que el gobierno no sea el único responsable de los asuntos políticos y sociales. Se precisan propuestas innovadoras provenientes de diversos sectores, y que incluyan a mujeres, jóvenes y personas de diversos contextos sociales. El combate a la corrupción no debe limitarse a un grupo específico.

Desde todos los sectores, academia, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía, se puede hacer una diferencia en el combate a la corrupción. Las organizaciones civiles pueden fortalecer sus capacidades institucionales y técnicas,

desarrollar programas o proyectos centrados en el combate a la corrupción, o incorporar acciones transversales en todas las iniciativas. La iniciativa privada tiene la posibilidad de utilizar su influencia y representación para exigir que se rindan cuentas en relación a los resultados que ha dado el SEANL; adicionalmente las empresas pueden adoptar estándares de operación de mayor nivel que garanticen la integridad y ética en los negocios. Los medios de comunicación tienen la capacidad de informar acerca del estado actual del SEANL, abordando los desafíos en su funcionamiento y dejando en evidencia aquellas autoridades que incumplan con sus atribuciones o sirvan de tapaderas a la corrupción.

No perdamos la esperanza que un día, México logre deshacerse de estos atavismos que nos mantienen en la categoría de “democracia en desarrollo” y podamos aspirar a una vida en un entorno pacífico, íntegro, y que garantice a todas y a todos los mexicanos el acceso y pleno ejercicio de sus derechos.

6. REFERENCIAS

Aguilar, A. (2 de marzo,2023). Latente captura del Tribunal de Justicia Administrativa en Nuevo León – México Evalúa. Recuperado noviembre 01, 2023, de <https://www.mexicoevalua.org/latente-captura-del-tribunal-de-justicia-administrativa-en-nuevo-leon/>

Animal Político. (22 de noviembre,2023). La crisis en Nuevo León que tiene al estado con gobernador intermitente, sin fiscal ni presidente del Poder Judicial. Animal Político. Recuperado 29 de noviembre, 2023, de <https://animalpolitico.com/estados/nuevo-leon-gobernador-fiscal-poder-judicial>.

Arista, L. (2 de febrero,2023). Crisis en NL: los conflictos entre Samuel García y el Congreso. Expansión Política. Recuperado noviembre 10, 2023, de <https://politica.expansion.mx/estados/2023/02/02/crisis-en-nl-los-conflictos-entre-samuel-garcia-y-el-congreso>

Campos, L. (25 de octubre,2021). Funcionario de Agua y Drenaje de NL compró 90 autos de lujo, denuncia Samuel García. Proceso. Recuperado 11 de octubre, 2023, de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/10/25/funcionario-de-agua-y-drenaje-de-nl-compro-90-autos-de-lujo-denuncia-samuel-garcia-274602.html>

Comité de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León. (n.d.). Informe anual 2018-2019. Comité de Participación Ciudadana – Nuevo León. Recuperado 01 de noviembre, 2023, de <https://www.cpcnl.org/wp-content/uploads/2020/04/INFORMEANUAL-CPNL-1.pdf>

Cómo Vamos, Nuevo León. (28 de febrero,2023). Sexta edición de la Encuesta de Percepción Ciudadana Así Vamos. Cómo Vamos Nuevo León. Recuperado 22 de noviembre, 2023, de <https://comovamosnl.org/wp-content/uploads/2023/02/AsiVamos-2022.pdf>

Consejo Cívico. (27 de junio, 2019). Los sultanes de la corrupción neolonesa siguen invictos – Consejo Cívico. Consejo Cívico. Recuperado 20 de noviembre, 2023, de <https://consejocivico.org.mx/noticias/2019/06/27/los-sultanes-de-la-corrupcion-neolonesa-siguen-invictos/>

Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León. (octubre,2018). Sistematización de la Experiencia de la Coalición Anticorrupción en la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción 2016-2017.

Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León A.C. (2020). Ciudadanos en Voz Alta, 45 años de logros y desafíos del Consejo Cívico (Primera ed.). Gil Gallardo Montejano.

Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León A.C. (10 de octubre,2022), El gobierno incorruptible se ha quedado solo en el discurso. Consejo Cívico. Recuperado 05 de octubre, 2023, de <https://consejocivico.org.mx/noticias/2022/10/10/el-gobierno-incorruptible>

e-se-ha-quedado-solo-en-el-discurso/

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (n.d.). Congreso de Nuevo León. Recuperado 30 de octubre, 2023, de https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-05-29

Félix, V. (15 de noviembre,2021). Cesa Samuel García a director de Metrorrey - Monterrey. El Norte. <https://www.elnorte.com/cesa-samuel-garcia-a-director-de-metrorrey/ar2297464>

Forbes México. (3 de diciembre,2018). Las 45 promesas que realizó AMLO en su toma de posesión. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/45-promesas-que-realizo-amlo-en-su-toma-de-posesion/>

Forbes México. (18 de abril,2023). AMLO plantea desaparecer más oficinas: ahora la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/amlo-va-por-la-desaparicion-de-mas-organismos-ahora-la-secretaria-del-sistema-anticorrupcion/>

Garza, A. (23 de marzo,2022). Aprueban, en primera vuelta, nueva Constitución de Nuevo León. Excélsior. Recuperado 30 de octubre, 2023, de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/aprueban-en-primera-vuelta-nueva-constitucion-de-nuevo-leon/1505692>

Garza, A. (20 de noviembre,2023). Samuel García arranca precampaña a la presidencia en Nuevo León. Excélsior. Recuperado 28 de noviembre, 2023, de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/samuel-garcia-arranca-precampana-a-la-presidencia-en-nuevo-leon/1620836>

González, D., & Rosales, C. (29 de junio,2023). Nueve meses sin fiscal general en Nuevo León... y nada sereno - México Evalúa. México Evalúa. Recuperado 10 de noviembre, 2023, de <https://www.mexicoevalua.org/nueve-meses-sin-fiscal-general-en-nuevo-leon-y-nada-sereno/>

Grupo Legislativo PAN. (26 de octubre,2016). Exige Acción Nacional Renuncia a Subprocurador Anticorrupción. Congreso de Nuevo León. Recuperado noviembre 23, 2023, de <https://www.hcnl.gob.mx/glpan/2016/10/exige-accion-nacional-renuncia-a-subprocurador-anticorrupcion.php>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (8 de diciembre,2021). Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción. INEGI. Recuperado 3 de octubre, 2023, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (24 de mayo,2022). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2021 st ed.) [ENCIG]. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Lagunes López, O. N., & Arellanes Jiménez, P. E. (2016). Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. Scielo México. Recuperado 22 de noviembre, 2023, de <https://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v10n40/1870-6916-tla-10-40-00060.pdf>

Leung, J. (2 de mayo, 2023). El 25% del gasto público mundial se pierde en corrupción. UN News. Recuperado 3 de octubre, 2023, de <https://news.un.org/es/story/2023/05/1520592>

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Nuevo León. (6 de julio, 2017). Congreso de Nuevo León. Recuperado 10 de noviembre, 2023, de https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_sistema_estatal_anticorrupcion_para_el_estado_de_nuevo_leon/

Maldonado, O. (7 de diciembre, 2015). Crea Estado Subprocuraduría de Combate a la Corrupción. Milenio. Recuperado 23 de noviembre, 2023 de <https://www.milenio.com/estados/crea-estado-subprocuraduria-de-combate-a-la-corrupcion>

Mata Zenteno, X. (diciembre, 2017). La negociación política de la Ley 3 de 3. Primera experiencia exitosa de una iniciativa ciudadana. Recuperado 23 de noviembre, 2023, de <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Estudio-de-Caso-Ley-3-de-3-VF.pdf>

Mendoza, A. (31 de mayo, 2017). Piden nuevamente renuncia de Canales - El Financiero. El Financiero. Recuperado 23 de noviembre, 2023, de <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/piden-nuevamente-renuncia-de-canales/>

Mian, A., & Russo, A. (26 de septiembre, 2019). El rastro del dinero Finanzas y Desarrollo Septiembre de 2019. International Monetary Fund. Recuperado 3 de octubre, 2023, de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/09/pdf/fd0919s.pdf>

Montero Bagatella, J. C. (05 de septiembre, 2017). Nuevo León independiente. Exposición y análisis del proceso electoral 2015-2016. Estudios Políticos, (42). <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.10.001>

Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción. (2022). Informe anual 2022.

Pérez, M. (22 de mayo 2020). Costo por corrupción en 2019 fue de 12,769 mdp. El Economista. Recuperado 17 de noviembre, 2023, de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Costo-por-corrupcion-en-2019-fue-de-12769-mdp-20200521-0145.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). Mujeres ante la corrupción, reflexiones para mitigar sus efectos.

Ramírez Aguilar, S., Ortiz Monasterio, L., & Alvarado Aldarón, R. (2020). La corrupción como sello de Gobierno. Recuperado 09 de octubre, 2023, de <https://contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/pdf/la-corrupcion-como-sello-de-gobierno.pdf>

Rojas, A. (5 de julio, 2023). En la impunidad, 60% de implicados en

corrupción con AMLO y Peña Nieto. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-la-impunidad-60-de-implicados-en-corrupcion-con-AMLO-y-Pena-Nieto-20230705-0008.html>

Rojas, C. (15 de marzo,2023). Samuel García obtiene amparo contra reformas del Congreso de NL. Radio Fórmula. Recuperado 25 de noviembre, 2023, de <https://www.radioformula.com.mx/monterrey/2023/3/15/samuel-garcia-obtiene-amparo-contra-reformas-del-congreso-de-nl-753760.html>

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform (Segunda ed.). https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=GGSSCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR17&dq=+Corruption+and+government:+Causes,+consequences,+and+reform&ots=PeEZvh0UD5&sig=PmV5tsdE8N9P8Kg25hu799Nz1M8&redir_esc=y#v=onepage&q=Corruption%20and%20government%3A%20Causes%2C%2

Transparencia Mexicana. (2018). Historia de una reforma: #SNA, #3de3, #Ley3de3. Transparencia Mexicana. Recuperado 13 de octubre, 2023, de <https://www.tm.org.mx/historia-de-una-reforma-sna-3de3-ley3de3/>

Transparency International.(2022) 2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org. (n.d.). Recuperado 3 de octubre, 2023, de <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Vallejo, G. (2 de diciembre,2022). Las claves del conflicto entre Samuel García y el Congreso de Nuevo León. Expansión Política. Recuperado 01 de noviembre, 2023, de <https://politica.expansion.mx/estados/2022/12/02/samuel-garcia-claves-conflicto-congreso-nuevo-leon>






7. NOTA METODOLÓGICA

El objetivo del presente documento es recoger las reflexiones y aprendizajes de personas que estuvieron o están involucradas en la puesta en marcha del SEANL y sus primeros años de operación y fundamentar su experiencia con los hechos documentados. Se pretende que al conocer y reconocer la experiencia de quienes han participado en la generación de nuevas estructuras institucionales, políticas y acciones, se logre rescatar experiencias valiosas para los siguientes esfuerzos que la sociedad civil organizada realice en materia de combate a la corrupción, y se motive a más organizaciones y personas a reconocer la importancia de involucrarse de manera activa en la detección, prevención, y sanción de la corrupción, ya sea desde el sector social, privado o público. El documento integra una revisión histórica del trabajo de la sociedad civil en Nuevo León, e incluye un resumen del contexto político y social en el que se llevó a cabo. Adicionalmente, incluye las experiencias, reflexiones, retos y resultados de las personas que directa o indirectamente participaron en las diversas fases del SEANL, que definimos como diseño, ejecución y monitoreo. Los actores que participaron compartiendo experiencias son integrantes de colectivos y organizaciones de la sociedad civil, titulares de las dependencias que integran el SEANL, exfuncionarios públicos, periodistas, académicos e integrantes de cámaras empresariales.

Este documento presenta un trabajo de revisión documental, de aplicación de entrevistas⁴⁴, reuniones de trabajo e intercambio de ideas. No pretende ser un documento académico ni de rigor científico, sino que busca integrar en un solo espacio información dispersa, pero que ya estaba documentada, y complementarla con reflexiones de actores clave. Se busca que a través de su lectura se conozca la coyuntura política y social que dio paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y posteriormente, a los Sistemas Estatales. Además, que se conozca, desde las voces de quienes lo trabajaron, los retos, resultados y vivencias en un proceso fundamental para la historia de la participación ciudadana en el Estado.

⁴⁴ Se aplicaron 12 entrevistas.

Para obtener la información de las personas participantes se llevó a cabo el siguiente proceso:

-  **1.** Generación de las preguntas clave para conocer todos los detalles de la experiencia, aprendizajes y reflexiones del participante.
-  **2.** Creación del guion de entrevista y aprobación por las y los integrantes del Observatorio Ciudadano del SEA.
-  **3.** Mapeo de personas a las que se envió invitación para participar. El mapeo se realizó de forma colaborativa con las y los integrantes del Observatorio Ciudadano del SEA, y se tomó en cuenta la experiencia, involucramiento y antecedentes de participación para identificar a los(as) potenciales participantes.
-  **4.** Creación de un formulario en línea con las preguntas clave.
-  **5.** Definición de la estrategia de invitación a participar. Se determinó, en conjunto con las y los integrantes del Observatorio Ciudadano del SEA, que la invitación a participar se daría en tres formas: responder el cuestionario en una entrevista dirigida por la consultora, que los y las participantes llenaran el cuestionario a través de un formulario en línea, o que lo enviaran por correo electrónico.

Una vez definida la estrategia y a las personas a las cuales se invitaría, se continuó con el siguiente proceso⁴⁵:

- Se enviaron cinco cartas desde la dirección general de Consejo Cívico, dirigidas a personas titulares de las dependencias que integran el SEANL, solicitando la oportunidad de llevar a cabo una entrevista y anexando el documento con el guion de las preguntas.
- Se enviaron 31 correos electrónicos, 12 para solicitar entrevista y 19 para invitar a responder el cuestionario en línea.
- Se enviaron correos de seguimiento a todas las personas que no respondieron a la invitación, sin recibir respuesta en la mayoría de los casos.
- Finalmente 16 personas participaron compartiendo su testimonio:
 - 3 autoridades de gobierno
 - 1 representante de cámaras empresariales
 - 1 periodista
 - 3 ex integrantes del grupo Ciudadana de Acompañamiento
 - 1 ex integrante del Comité de Participación Ciudadana
 - 1 representante de la academia
 - 1 ciudadano a título personal
 - 5 cinco representantes de la sociedad civil organizada
- De las 16 personas, 12 participaron a través de entrevista y cuatro respondiendo el cuestionario.

⁴⁵ Se extendieron invitaciones para entrevistar a aquellas personas que desempeñaron un papel activo en el diseño, ejecución o seguimiento del Sistema; también a los ciudadanos que, al menos, hayan participado en alguno de los tres grupos surgidos desde la ciudadanía: la Coalición Anticorrupción, el Grupo Ciudadano de Acompañamiento y el Observatorio Ciudadano del SEA.



✉ info@consejocivico.org.mx 🌐 consejocivico.org.mx ☎ 81 8989 2600

📍 Av. del Estado 208, Tecnológico, 64700 Monterrey, NL, México