

Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia

Towards a “Democratic-Expanding” Project of Transparency

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*

Recibido el 15 de julio de 2013
Aceptado el 10 de agosto de 2013

RESUMEN

El artículo explora la paradoja que resulta de los avances normativos e institucionales de la transparencia *vis-a-vis* las insuficiencias prácticas y políticas, a través del lente de una disputa creciente entre tres proyectos distintos y contrapuestos de transparencia: el *burocrático*, el de ‘*relaciones públicas*’, y el ‘*democrático-expansivo*’. La razón principal por la que México no ha podido colmar las promesas de sus reformas institucionales es precisamente la prevalencia de las dos primeras concepciones. México, así como otros países en situación similar, necesita rebasar este tipo de enfoques parciales para adoptar plenamente un proyecto que profundice y expanda la democracia misma.

Palabras clave: transparencia; rendición de cuentas; legitimidad; democracia; instituciones.

ABSTRACT

This work explores the paradox of normative and institutional improvements *vis-à-vis* political and practical deficiencies through the analytical lens of an increasing clash among three different and opposing projects of transparency: the “bureaucratic”, the “public-relation,” and the “democratic-expanding” approaches. Mexico’s failure to fulfill the promises of its institutional reforms is due to the preeminence of the first two approaches. Mexico, as well as other countries in a similar situation, needs to transcend such superficial, one-sided approaches to fully embrace a project aimed at deepening and expanding democracy itself.

Keywords: transparency; accountability; legitimacy; democracy; institutions.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México y Socióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestría en Estudios Latinoamericanos en la UNAM y en Ciencia Política por la Universidad de California. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, (México). Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. En 2009 fue distinguida con el Primer Lugar del Premio “Manuel Espinosa Yglesias”. Consultora para el PNUD, el Open Society Institute, Budget Accountability Project, Global Integrity y la Cámara de Diputados de México. Entre sus publicaciones destacan: *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad* (2009). Dirección de correo: irma.sandoval@unam.mx

Introducción

Toda democracia que busque prevenir la involución de la rendición de cuentas y la participación ciudadana haría bien en mirarse en el espejo de la paradójica y accidentada trayectoria de la transparencia en México. Hace tan sólo una década, este país era paradigma mundial de ingeniería institucional para la rendición de cuentas. Ello incluía sofisticadas reformas constitucionales que auspiciaron la creación de modernos organismos reguladores y de fiscalización, leyes de acceso a la información de avanzada y, consecuentemente, un cierto empoderamiento ciudadano. Hoy sin embargo, muy a pesar de todos estos logros formales y normativos, en los hechos nuestro país se ha convertido en un ejemplo de burocratización, sobre-politización y anulación de la rendición de cuentas.

La expectativa era que el surgimiento de una competencia político-electoral más robusta y vigorosa durante las últimas dos décadas, tuviera un impacto positivo en el combate de la corrupción y en la consolidación de la rendición de cuentas. Desafortunadamente, ese no fue el caso y la competencia electoral entre opciones políticas diferentes nunca se tradujo en un progreso sustancial de la fiscalización gubernamental o en un mayor equilibrio entre los intereses de la sociedad y las instituciones gubernamentales. Este artículo busca explorar este proceso, con el fin de tomar las lecciones pertinentes que nos ayuden a entender, conceptualizar y practicar la transparencia con el objetivo de frenar la “congelación” (O’Donnell, 1994) de los procesos de democratización en los países en desarrollo.

Si las democracias jóvenes resultan ser igualmente inefectivas que los sistemas autoritarios que las precedieron en su capacidad para rendir cuentas, la propia democracia y sus procesos electorales concomitantes se ponen en riesgo. Además, la transparencia –como la democracia– es un concepto *políticamente debatible* que puede ser interpretado y practicado de formas muy variadas. No cualquier tipo de “transparencia” implica una mejora automática de la rendición de cuentas. De hecho, ciertos conceptos resultan ser más adecuados que otros para el combate a la corrupción (Sandoval, 2011).

En este texto exploraremos la paradoja existente entre los avances normativos e institucionales de la transparencia *vis-a-vis* las insuficiencias prácticas y políticas a través del lente de una disputa creciente entre tres proyectos de transparencia distintos y contrapuestos: la ‘transparencia burocrática’, la ‘transparencia para las relaciones públicas’, y la ‘transparencia democrática-expansiva’.

El problema con el primer enfoque es que éste se centra excesivamente en lograr mejoras burocráticas y organizacionales, descuidando el más amplio proyecto de la “rendición de cuentas”. El segundo acercamiento tampoco colma esta importante agenda dado que su preocupación principal se centra en obtener legitimidad para los gobiernos y en generarles “confianza” entre inversionistas y otros actores sociales con poder, dejando de lado el

verdadero empoderamiento ciudadano. Incluso, este enfoque percibe a la sociedad como una amenaza, más que como un aliado.

Aquí sostendremos que la razón principal por la que México no ha podido dar cabal cumplimiento a las promesas modernizadoras que han impulsado sus reformas institucionales, es precisamente la prevalencia de estas dos primeras concepciones de la transparencia. México, así como otros países en situación similar, necesita rebasar este tipo de enfoques parciales para adoptar plenamente la tercera perspectiva que advierte la transparencia como un proyecto eminentemente político que implica, en primer lugar, la profundización y expansión de la democracia misma. Sólo de esta forma nuestro país podría consolidar sus logros normativos e institucionales y convertir sus leyes en verdaderos instrumentos de combate a la corrupción, lo que indudablemente abriría el camino hacia una efectiva gobernanza que de auspicio a la rendición de cuentas.

En la primera sección describiremos la información básica acerca de la involución institucional actual en México. Señalaremos que la crisis humanitaria representada en las decenas de miles de pérdidas humanas generadas en los años de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, no sólo se explica por una política de seguridad y de procuración de justicia mal dirigida en nuestro país, sino –principalmente– por una falla estructural en la rendición de cuentas del Estado mexicano. Demostraremos que resulta urgente resolver este asunto dado que la expansión de la espiral de violencia ocurrida en nuestro país está permitiendo la gestación de un claro fenómeno de “decepción democrática”, lo que nos expone ante nuevos desafíos y plantea mayores riesgos políticos.

En la segunda sección revisaremos la legislación vigente en materia de rendición de cuentas y acceso a la información pública en el México contemporáneo. Aquí nos enfocaremos particularmente en el análisis de los elementos centrales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En la tercera sección, demostraremos qué tanto la perspectiva “burocrática” así como aquella orientada a las “relaciones públicas”, han eclipsado el enfoque de un proyecto de “democrático-expansivo” de la transparencia en México. Describiremos y analizaremos las tres perspectivas sobre la transparencia aquí señaladas. Revisaremos algunos casos estratégicos que llegaron incluso a ser discutidos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, examinaremos las recientes reformas a la Ley de Transparencia aprobadas en el Congreso de la Unión, cuyo propósito político es frenar el desarrollo institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

A su vez, analizaremos la propuesta gubernamental para eliminar la Secretaría de la Función Pública. Argumentaremos que ambas iniciativas –aunque en teoría buscan crear nuevas instituciones “independientes”– en los hechos representan prístinos ejemplos de los proyectos burocrático y de relaciones públicas de la transparencia, ya que reconfiguran el diseño institucional de la rendición de cuentas para dejarlo bajo el control directo y unilateral

del Poder Ejecutivo. Finalmente, concluimos este artículo con algunas recomendaciones para superar los problemas que enfrenta la transparencia en el país y para eliminar tendencias regresivas hacia el autoritarismo en las nuevas democracias.

Fracaso institucional y crisis humanitaria en México

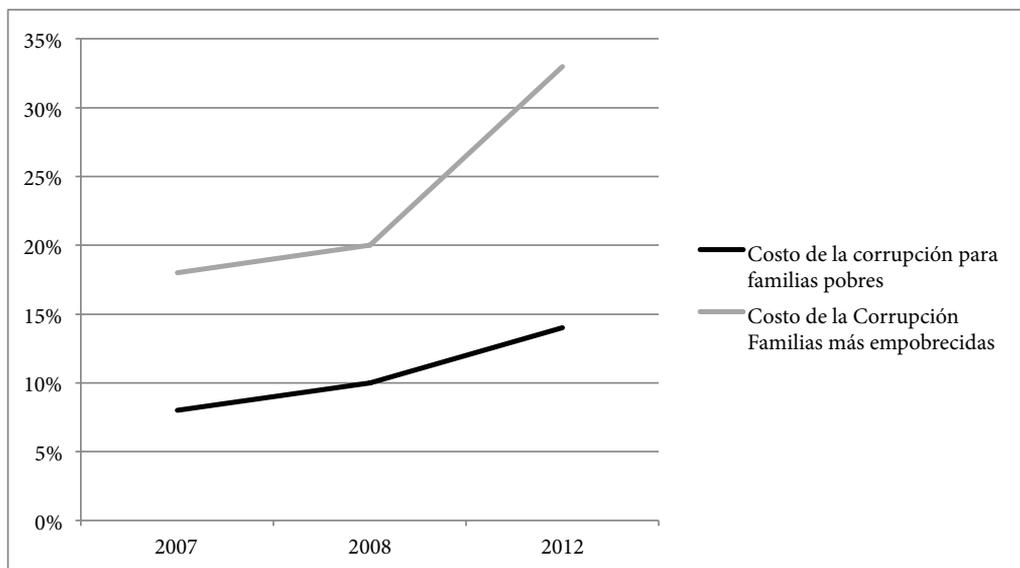
La principal lección de la diversidad histórica de la “tercera ola” de los procesos de democratizadores (Huntington, 1992) en América Latina, ha sido poner de manifiesto que no existe una relación causal o directa entre la celebración de elecciones y la generación de gobiernos más efectivos, transparentes o participativos. De hecho, los vicios de la “*democracia delegativa*” (O’Donnell, 1996) parecen haberse convertido más en la norma que en la excepción a lo largo de la región. México, por ejemplo, no ha avanzado casi nada en materia de derechos humanos y en materia de combate a la corrupción. Las organizaciones no gubernamentales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, han condenado constantemente la estrategia implementada por el gobierno de México en ambas áreas.

Un estudio publicado recientemente por el Latinobarómetro, ha revelado que más de una cuarta parte de los mexicanos reconoció haber tenido que realizar pagos ilícitos. Esta encuesta también reveló que un 60% de los ciudadanos creen que “los ricos” son “quienes menos cumplen con la ley” en el país; y sólo un 22% cree que “en México se gobierna para el bien de todas las personas” (Latinobarómetro, 2011. Ver también: DGCS, 2012). En el año 2012, Transparencia Internacional dio a México una calificación de 34 puntos sobre 100. Hoy en día, nuestro país se encuentra calificado en materia de corrupción con el mismo nivel que Egipto e incluso en un nivel más bajo que Mali, Bolivia, Senegal y Jamaica. Aún más, casi la mitad de los mexicanos (43%) están convencidos de que en el gobierno no sólo existe corrupción sino abierta colusión, a la vez que consideran que el gobierno no sólo es ineficiente respecto al manejo y control de los recursos públicos, sino que las instituciones mantienen vínculos encubiertos con actividades ilícitas (Transparency International, 2012).

Las encuestas sobre victimización ofrecen datos similares. El estudio del Barómetro de las Américas del año 2012 reveló que el porcentaje de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción subió 5 puntos entre los años 2008 y 2010, (de 32% a 37%). La trayectoria de estos datos es simultáneamente reveladora y alarmante. En el año 2001, los mexicanos tuvieron que pagar sobornos en 10.6 de cada 100 transacciones gubernamentales (Seligson y Smith, 2010). Virtualmente, éste número se ha mantenido sin cambios en los últimos diez años. Durante el año 2007, las familias mexicanas gastaron aproximadamente 27 millones de pesos en el pago de sobornos, lo cual significó un 8% de su ingreso y un 18% en el caso de las familias más empobrecidas. Para el año 2012, los números empeoraron: 32

millones de pesos se requirieron para sobornos, lo que equivalió a un 14% de sus ingresos y más de un 33% para de las familias más pobres (Seligson, Smith y Zechmeister, 2012).

Costo de la corrupción para las familias mexicanas



Fuentes: Transparencia Mexicana, (2011) y Barómetro de las Américas, (2012).

La Auditoría Superior de la Federación publicó recientemente un reporte detallado sobre las irregularidades cometidas durante la construcción de la llamada “Estela de Luz”. Diversas modificaciones al contrato original permitieron un aumento significativo del costo final de la construcción. El costo inicialmente proyectado fue de 394,400.0 millones de pesos mexicanos, pero el costo final ascendió a 1,146,372.7 millones (Auditoría Superior de la Federación, 2011). Este mismo organismo también ha documentado que del año 2006 hasta el 2012, casi 150 millones de dólares (1,768 millones de pesos) fueron repartidos a los líderes del sindicato de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), para cubrir los gastos por concepto de viáticos, viajes y otras actividades recreativas de sus dirigentes (Gurrea, 2013: 1).

Sin embargo, frente a este desolador panorama, la administración del presidente Enrique Peña Nieto decidió reducir la vigilancia en las actividades encargadas de hacer cumplir la ley al eliminar de forma unilateral el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.

El Instituto Federal Electoral de México (IFE), otra institución que ha perdido parte de legitimidad y prestigio a causa de su cuestionable comportamiento en las dos últimas elecciones

presidenciales, también se encuentra inmerso en un nuevo escándalo de corrupción. En esta ocasión, el escándalo se asocia con la adquisición de sus nuevas oficinas.¹ A lo que se suma que el propio IFAI, también ha sido acusado de irregularidades y opacidad en la compra de su nuevo edificio (Cortés, 2012).

Durante los últimos seis años y desde el inicio de la “guerra contra el narcotráfico”, en el interior del país se han contabilizado más de 70,000 ejecuciones violentas, más de 25,000 “desaparecidos” y alrededor de 250,000 desplazados (Human Rights Watch, 2013). Estas terribles cifras, constituyen uno de los indicadores más claros de la ineficacia de las instituciones públicas en México. Aunque la causa inmediata de la explosión de la violencia pueda ser adjudicada a la “guerra” que el ex-presidente Felipe Calderón declarara en contra de los cárteles de la droga, la principal razón por la que esa “guerra” provocó y sigue generando tantas muertes, es la tasa de impunidad que impera en nuestro país, donde únicamente 5 de cada 100 delitos son castigados (Zepeda, 2004) y en donde la corrupción se encuentra arraigada en las instituciones públicas. Desafortunadamente, esta “guerra” no ha visto su fin con la nueva administración. Durante los primeros 100 días del gobierno de Peña Nieto, se registraron más de 4,000 muertes violentas (Sin Embargo, 2013; Ackerman, 2010 y 2012a).

En el año 2009, el gobierno de México fue criticado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los abusos persistentes cometidos por la policía y otras fuerzas de seguridad pública en contra de los civiles (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2009).² En noviembre de 2011, Human Rights Watch presentó un detallado reporte que documentaba 249 asesinatos, 24 de los cuales fueron cometidos de forma extrajudicial, 170 casos de tortura y 39 desapariciones forzadas cometidas por el Ejército durante la administración de Felipe Calderón (Human Rights Watch, 2011). Recientemente, Amnistía Internacional dio a conocer un reporte que documenta el patrón sistemático y persistente de colusión, ya que el 55% de los 152 casos de desaparición forzada reportados durante la gestión de Calderón, involucró abiertamente la participación entre autoridades y crimen organizado. A todos estos reportes, las autoridades mexicanas han dado poca o nula respuesta (Amnistía Internacional, 2013).³

Esta situación extrema ha comenzado a recrudecerse con la nueva administración del Presidente Peña Nieto, quien se ha rehusado a recibir a la delegación de Human Rights Watch que visitaba el país al comienzo de su mandato (CNN México, 2013). Tan sólo durante el primer trimestre del año 2013, la policía registró 380 secuestros, la cifra más alta de los últimos 13 años dentro de un período de tiempo similar. El peor trimestre de los seis años de gestión de Felipe Calderón, fue el primero del año 2011, con 335 secuestros.

¹ En el año 2009, un alto funcionario del IFE autorizó la compra de un edificio de oficinas por 262 millones de pesos mexicanos, a pesar que había sido valorado en 118 millones de pesos. En el año 2013, el Contralor General del IFE, Gregorio Guerrero, aseguró tener documentos que mostraban un claro caso de colusión. Ver: Cervantes (2013).

² Ver también: Human Rights Watch (2009).

³ Para un excelente reportaje periodístico, ver: Casillas (2013).

En lo que va de la gestión de Peña Nieto, la cifra ya ha rebasado éste número en 45 casos más de secuestro reportados, únicamente durante el primer trimestre del nuevo mandato. En promedio, durante los primeros tres meses de 2013, por lo menos 4 personas han sido secuestradas diariamente y más de 100 cada mes.⁴ Estos terribles crímenes se han concentrado en Tamaulipas, el Estado de México y en el sur del Estado de Michoacán.

La consecuencia directa de esta situación ha sido la extensión generalizada del descontento hacia la democracia como sistema de gobierno a lo largo de América Latina y, particularmente, entre la población mexicana. Un vistazo rápido a los reportes más recientes de Freedom House y del Barómetro de las Américas desalienta hasta al demócrata más optimista (Freedom House, 2011).⁵

Por supuesto, todo esto se relaciona con fracasos paralelos de los gobiernos elegidos democráticamente para atender problemas tan serios como la pobreza y la desigualdad, más allá de la profunda y arraigada corrupción que ha caracterizado a la región. Este es un fenómeno extendido, que se relaciona también con la incapacidad de los gobiernos para transformar la relación que han establecido con sus sociedades, así como con un fracaso para re-conceptualizar el rol del gobierno en esta nueva época.

Frente a este desafiante escenario, la explosión internacional de leyes de acceso a la información pública había ofrecido cierta esperanza para reencauzar los ideales y las prácticas de la democracia. En las pasadas dos décadas, cada vez más países legislaron y aprobaron nuevas leyes para garantizar a sus ciudadanos el derecho a solicitar y recibir documentos públicos sin la necesidad de justificar sus intenciones ni acreditar “interés jurídico”. Hoy en día, casi 100 leyes nacionales de acceso a la información se encuentran en vigor alrededor del mundo. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Brasil son algunos de los países de América Latina que recientemente aprobaron leyes que garantizan el derecho a la información (International Budget Partnership, 2012).

En teoría, garantizar a los ciudadanos el poder de evaluar directamente la forma en que opera el gobierno, permite a la transparencia crear ciudadanos participativos y críticos.

La regulación del derecho de acceso a la información en México

Durante varios años México fue presentado como un brillante ejemplo de las tendencias hacia la transparencia entre las democracias jóvenes de los países en desarrollo. Junto con

⁴ Datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Ver también: Althaus (2013); Archibold (2013).

⁵ Ver también: Romero; Parás y Seligson (2012). Para un interesante análisis entre “Life satisfaction in the Americas” y el fenómeno de la corrupción, ver también Singer (2013) quien demuestra que la continua exposición a la corrupción incide en la insatisfacción de los ciudadanos estadounidenses con la democracia.

Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y una docena de países de Europa del Este, México había establecido estándares legales para el acceso a la información pública (Ackerman, 2008). Incluso las leyes de estos países tienden a ser mucho más estrictas y robustas que aquéllas de los países considerados pioneros en el área del derecho de acceso a la información como es el caso de Suecia, Colombia y los Estados Unidos, y de aquellas otras aprobadas recientemente en países más ricos y con democracias más consolidadas como Alemania, Inglaterra y Suiza (Sandoval y Ackerman, 2006).

Dentro de una nueva democracia, el acceso a la información pública es mucho más que una nueva estrategia para combatir la corrupción y lograr una gobernanza más efectiva. En las democracias que se estrenan, la transparencia es vista como un derecho esencial de la ciudadanía en su interacción con el gobierno. Después de décadas de autoritarismo, los actores sociales se cansan de ser sujetos pasivos y se encuentran ávidos de convertirse en ciudadanos activos. En este contexto, una ley de acceso a la información gubernamental, tiene el enorme potencial de transformar el ejercicio del poder público (Gómez Gallardo; Carpizo y Villanueva, 2009).

México había logrado posicionarse como un ejemplo a nivel internacional por las reformas implementadas con el objeto de mejorar la transparencia. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública mexicana es conocida por incluir mecanismos importantes e innovadores. En primer lugar, establece importantes garantías procedimentales. Cada institución gubernamental está obligada a crear una “unidad administrativa” encargada de procesar las solicitudes de acceso a la información pública. Estas solicitudes deben ser respondidas dentro del plazo de veinte días hábiles. De no haber respuesta dentro del plazo establecido, se considera que la autoridad ha otorgado una “respuesta positiva” por lo que la información debe ser entregada al solicitante dentro de los siguientes diez días hábiles. Esta disposición, conocida como *positiva ficta*,⁶ ha sido una herramienta crucial para el empoderamiento social dando lugar a una considerable presión sobre las instituciones gubernamentales para que respondan con prontitud a las demandas ciudadanas. En este sentido, únicamente Colombia y Austria ofrecen garantías procedimentales similares.⁷

El “silencio burocrático” y la “negación por omisión”, son respuestas extremadamente comunes a las solicitudes de acceso a la información alrededor del mundo. Este silencio burocrático, socava la efectividad de las leyes de acceso a la información pública. En México, las salvaguardas procesales atribuyen una gran responsabilidad a los organismos gubernamentales en caso de que no respondan (Ackerman, 2007). Un reciente estudio

⁶ *Afirmativa ficta* o *positive ficta* es un concepto del derecho civil a través del cual si una petición no se resuelve por la autoridad dentro del plazo legal, se considera automáticamente aprobada.

⁷ Ver: Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública de Colombia y la Ley de Libertad de Información de Austria.

realizado por el Open Study Institute, coloca a México en el primer lugar a nivel internacional en cuanto a las respuestas escritas que el gobierno proporciona a las solicitudes de acceso a la información pública (Gómez; Sosa-Plata; Téllez Girón y Bravo, 2011).

Otro elemento distintivo de la ley mexicana radica en la fortaleza otorgada al órgano garante del acceso a la información, el IFAI, el cual se destaca mundialmente como una institución innovadora de control y vigilancia. El IFAI funciona simultáneamente como una corte administrativa responsable de revisar las negativas a las solicitudes de acceso a la información a la vez que como un ombudsman encargado de fortalecer y fomentar la “cultura de la transparencia”, tanto al interior del gobierno como en la sociedad. Aunque este instituto forma parte del Poder Ejecutivo, cuenta con un grado importante de autonomía financiera y operativa y está liderado por cinco comisionados aprobados por el Senado por un período de siete años (Ackerman, 2007).

Muy pocos países tienen instituciones tan poderosas e independientes para garantizar el acceso a la información pública (Sandoval, 2006). Aunque en Irlanda, Sudáfrica, Serbia y Eslovenia pueden encontrarse instituciones similares, éstas frecuentemente se enfrentan con un alto grado de intromisión política y con obstáculos operacionales, lo que parece ser también una tendencia en México.

Una característica innovadora adicional de la ley, es la afirmación explícita de que ninguna de sus excepciones es aplicable a la información necesaria para “investigar violaciones serias de derechos fundamentales o crímenes de lesa humanidad” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012: 6).⁸ Lo anterior garantiza el “interés público superior” de aquella información vinculada con asesinatos de tipo político, persecución de minorías étnicas o censura a la prensa desde el gobierno. Esta información debe hacerse pública aún en el caso de que con ella pudiera verse afectada la “seguridad nacional” o algún otro interés del Estado incluido en los Artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Aunque en la práctica, han surgido complicaciones con la interpretación e implementación de esta disposición,⁹ su sola existencia representa un gran logro para los impulsores de la transparencia en México, a la vez que distingue a nuestro país en el contexto mundial. Ninguna otra ley de acceso a la información establece una disposición similar.

⁸ Último párrafo del Artículo 14 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

⁹ Es importante notar que esta cláusula ha sido flagrantemente violada por la Procuraduría General de la República (PGR) en los últimos años. Este órgano, responsable de investigar y perseguir todos los crímenes federales, se ha negado a entregar una versión pública de la investigación penal abierta en relación con la desaparición del Sr. Rosendo Radilla, desaparecido bajo la ominosa “Guerra Sucia” de los años 70 en el sur del Estado de Guerrero. Ver: CMDPDH (2009). El mismo órgano (PGR), ha sido vergonzosamente reacio a cumplir con la ley y dar a conocer la información pública en relación con la terrible masacre perpetrada por las fuerzas del Ejército contra la población civil, el 7 de junio de 1998. Este terrible episodio ocurrió en Guerrero en la comunidad indígena de “El Charco”, donde 11 civiles fueron asesinados mientras dormían. Ver: Camacho (2013) y Cervantes (s/f).

La transparencia ha sido garantizada de diversas formas en la propia Constitución. De acuerdo al texto constitucional, toda entidad gubernamental a nivel municipal, estatal o federal está obligada a garantizar el acceso libre y gratuito a sus documentos, para lo cual deberá tomar en cuenta el principio de “máxima publicidad”. Estas modificaciones constitucionales, promulgadas en julio de 2007, deben aplicarse para interpretar cualquier ley de acceso a la información, inclusive para el caso de los fideicomisos públicos y en lo referente a los recursos públicos ejercidos por personas físicas o morales. Lo anterior implica que los fondos gubernamentales que involucren la participación de particulares, deberán permitir la consulta pública de la información en su poder, situación que en los hechos ha sido nugatoria (Sandoval, 2007a).¹⁰

El texto constitucional establece sanciones y obliga a que los gobiernos castiguen el incumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y actúen proactivamente en la publicación de sus indicadores de desempeño y en la organización de sus archivos. Finalmente, todos los gobiernos, los órganos autónomos y los poderes Judicial y Legislativo de los estados y de la Federación, están obligados a crear instancias independientes y especializadas encargadas de supervisar y de hacer cumplir la ley. En esencia, el espíritu de esta histórica reforma era el de potenciar que los avances logrados a nivel federal permearan a los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, como observaremos en la siguiente sección, aun cuando por su legislación México se sitúa en el mapa de los regímenes más sólidos en materia de acceso a la información, esta solidez no se corresponde con los niveles de implementación.

Relaciones públicas, burocracia y democracia

El rumbo que la transparencia y la rendición de cuentas tomen en nuestro país dependerá, en última instancia, del resultado de la creciente disputa entre tres concepciones de la transparencia: la perspectiva “burocrática”, la orientada hacia las “relaciones públicas” y el proyecto de una transparencia “democrática-expansiva”. A continuación definiremos cada una de estas concepciones y explicaremos la forma en que en la práctica su desenvolvimiento ha potenciado o “congelado” el avance de la democracia en México.

El *concepto burocrático* de la transparencia puede definirse como la “racionalización organizacional” de la administración pública con el fin de inyectarle una dosis mínima de higiene burocrática y cuyo propósito es el de mejorar el control de los recursos básicos y la vigilancia de la implementación de la llamada “cultura de la legalidad” entre la ciudadanía y los funcionarios públicos. Esta concepción se funda en la idea de que la corrupción es un problema de servidores públicos de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas de

¹⁰ Ver también: Sandoval (2007b y 2011).

los ciudadanos, a la vez que considera que este fenómeno puede ser combatido a través de campañas de re-educación de la sociedad o de una “transformación cultural” (Vega Casillas, 2008 y Cejudo, 2003).

Tomando como paradigma esta limitada perspectiva, equipos de expertos y asesores en las áreas del derecho, la ciencia política y la administración pública, viajan alrededor del mundo emitiendo reportes y recomendaciones para mejorar la práctica del derecho de acceso a la información pública. Académicos, comisionados y funcionarios de las instituciones garantes del acceso a la información pública, organizan foros de alto nivel, conferencias internacionales y costosas reuniones para analizar las propuestas y respuestas del gobierno. En ellas se ofrecen sugerencias para mejorar y modernizar los procedimientos internos de organización y el tratamiento de la información para con ello facilitar el proceso de las solicitudes, modernizar los portales electrónicos y acortar el tiempo de espera de las respuestas.¹¹

Desafortunadamente, aunque este trabajo es sumamente importante y valioso, no alcanza a ser lo suficientemente poderoso como para terminar con la resistencia de los gobiernos a actuar con transparencia y a rendir cuentas, tanto en México como en otros países en similar condición. La insuficiencia de estas medidas demuestra que el problema de fondo no es meramente técnico o “cultural”, sino fundamentalmente político y estructural. En principio, no está en el interés inmediato de los funcionarios de alto nivel, de los jueces y las autoridades electas, el dar a conocer lo concerniente a sus acciones, decisiones, presupuestos y gasto público. Como continuamente se ha observado, no pocas veces la transparencia genera escándalos que pueden infligir daños a las carreras políticas de los funcionarios. En este sentido, la tendencia ha sido defender discursivamente la transparencia, sin acompañarla de acciones concretas que reflejen un compromiso real con la rendición de cuentas.

La siguiente concepción visualiza a la transparencia como un instrumento para las *relaciones públicas* y puede definirse como el discurso que abusa del lenguaje de la transparencia y la rendición de cuentas con el objeto de lograr la legitimidad y estabilidad del gobierno, así como alcanzar la confianza de inversionistas y otros actores sociales con poder *vis-a-vis* las demandas ciudadanas que pugnan por atacar de raíz la corrupción y terminar con la opacidad (Rawlin, 2008 y Secretaría de la Función Pública, 2005). En otras palabras, esta aproximación desde las “relaciones públicas”, ve a la transparencia únicamente como una herramienta de legitimación. El enfoque concuerda con un país como el nuestro, donde el

¹¹ Otro ejemplo de la interpretación burocrática de la transparencia que equivale a una cuestión de higiene burocrática, es la concepción de que la transparencia y la administración pública son herramientas de “plomiería social”: “Si nuestras políticas sociales son regresivas, si nuestro sistema fiscal es insuficiente, si la política de seguridad pública está en crisis, si los gobiernos locales no acaban de funcionar, es en buena medida porque hemos despreciado la fontanería de la gestión pública, creyendo que la sola pluralidad política y los contrapesos entre partidos resolverían los problemas públicos. Y ahora corremos el riesgo de caer una vez más en el mismo error: pensar en los grandes temas del Estado que nos gustaría poseer, sin contar con los medios administrativos para hacerlo posible” (Merino, 2007).

gobierno trabaja primordialmente para consolidar los privilegios económicos y políticos de las élites frente a las “excesivas” demandas de la sociedad. En este orden de ideas, la transparencia no se ha beneficiado como se habría esperado del pluralismo político y la transición. En este marco, el hecho de que durante el período de 2000 a 2012, un partido político distinto al Revolucionario Institucional haya estado en control del gobierno federal, otras áreas de gobierno y arenas de poder, no transformó en modo alguno la forma en que el poder y la autoridad han sido ejercidos en México.

Si observamos cuidadosamente, en México rara vez pasa un día sin que una importante figura política deje de aclamar las virtudes de la transparencia en los asuntos del gobierno. Políticos, servidores públicos, jueces y legisladores de todos los niveles de gobierno parecen estar obsesionados con demostrar su “compromiso” con el ideal de un “gobierno transparente y abierto”.¹²

Sin embargo, en la práctica, la clase política y los funcionarios de alto nivel se han esforzado por hacer retroceder el derecho de acceso a la información pública. Por ejemplo, a casi siete años de que fuera aprobada la reforma constitucional de 2007, el Congreso de la Unión se ha negado a ajustar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información a las nuevas disposiciones del texto constitucional.¹³ Asimismo, y como veremos más adelante, la iniciativa de ley que la Cámara de Diputados ha aprobado recientemente, presenta serios problemas políticos e institucionales.

Los funcionarios públicos federales insisten en perpetuar la opacidad a través del cumplimiento superficial de la ley, para lo cual han desarrollado sofisticadas estrategias para evitar atender las solicitudes de acceso a la información. Evidencia de ello, es que casi un tercio de la totalidad de los servidores públicos confesó en una entrevista anónima que los efectos del derecho de acceso a la información los ha orillado a documentar cada vez menos sus actividades. De hecho, una revisión a los reportes que anualmente presenta el IFAI, demuestra que el número de veces que el gobierno responde que la información solicitada simplemente “es inexistente”, crece sostenidamente año con año.¹⁴

¹² Por ejemplo, en agosto de 2009, el ex presidente Calderón resaltó el compromiso de su administración con la transparencia y declaró que “todos los mexicanos tienen el derecho de preguntar, a través de los mecanismos de transparencia, cómo gasta cada peso y cada centavo el Gobierno Federal” (Etcétera, 2009). Por su parte, en el año 2010 el gobernador del Estado de Oaxaca instaló un nuevo Comité Estatal de Armonización Contable que fue presentado como una entidad para facilitar la rendición de cuentas a partir del cual “el orden y la transparencia” se convertirían en principios rectores de su gobierno. Ver: Gobierno del Estado de Oaxaca (2011).

¹³ Sobre la opacidad en el Congreso consultar: Sandoval (2010).

¹⁴ De acuerdo con estadísticas oficiales, sólo en mayo de 2013 han habido 2,278 respuestas de “inexistencia de la información solicitada”. Las instituciones que han concentrado el mayor número de este tipo de respuestas son: la Secretaría de la Función Pública (el llamado “órgano anticorrupción”), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la PGR. Ver: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2013).

Otro ejemplo grave de opacidad es el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), cuya misión tendría que ser resguardar el ahorro bancario de los mexicanos y de otros usuarios del sistema bancario del país. Este instituto simplemente ha dejado de documentar y guardar constancia de las minutas de su Junta Directiva, con el objeto de evitar la entrega de esta información a los ciudadanos solicitantes (Sandoval, 2010a y 2009). Lo anterior se explica como una reacción a un fallo del IFAI que ordenaba al IPAB hacer públicas sus minutas. Hoy en día, el instituto únicamente elabora notas muy generales de los acuerdos finales tomados por la Junta y sin dejar constancia de la deliberación previa entre los consejeros.¹⁵

En general, México se ha quedado rezagado en el ámbito de la información financiera. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quizás la institución que más frecuentemente niega el acceso a la información pública del gobierno. Los fideicomisos gubernamentales, por ejemplo, son un ámbito clave en esta área puesto que reciben fondos no previstos en el presupuesto federal, son instituidos por la Secretaría de Hacienda y manejados por el gobierno, y comúnmente reúnen dinero público y privado. La opacidad con que se manejan estos fondos se auxilia formalmente con la excepción prevista en el Artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que prohíbe al gobierno dar a conocer cualquier información que pueda “dañar la estabilidad económica o financiera” del país. Esta expresión abre el camino para el incumplimiento generalizado de la legislación en materia de acceso a la información. No existe ninguna otra ley de acceso a la información en el mundo que contenga una reserva similar para proteger de forma tan amplia la “estabilidad” económica.

Las razones para cuestionar el uso indiscriminado de este tipo de reservas se justifica por la experiencia adquirida a causa de las fechorías patrimoniales, los abusos y las múltiples irregularidades de casos tan ominosos como el manejo corrupto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); los fondos fiduciarios privados (*Aduanas I y Aduanas II*), ambos establecidos y controlados por el gobierno para esconder los recursos públicos obtenidos de la recaudación de derechos arancelarios durante los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox; el Fondo Nacional de Desastres Naturales; el Fondo de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas o el Fondo de Vivienda para los Educadores (sólo por mencionar algunos ejemplos), son muestra de que la opacidad imperante en el manejo

¹⁵ Un caso similar de opacidad que implicó al Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), fue expuesto hace poco en los Estados Unidos. Recientes informes publicados en *Los Angeles Times*, han documentado que el FDIC ha perdido 92.5 mil millones de dólares por concepto de fallas en más de 400 bancos de Estados Unidos desde 2007, y aun cuando esta agencia sólo ha obtenido una fracción insignificante de sus pérdidas (\$787 millones de dólares), ha preferido un acuerdo sin comunicado de prensa para ayudar a la imagen pública de los bancos. Mientras que se acusa a los bancos de fraude, negligencia, préstamos imprudentes a los propietarios de las viviendas, documentos falsificados y otros abusos, se continúa ocultando la información a la opinión pública bajo acuerdos de confidencialidad que representan una falta de compromiso con la transparencia financiera como elemento de disuasión a futuras malas prácticas. Ver: Reckard (2013).

de los recursos utilizados en estos fideicomisos extra presupuestarios, ha tenido la intención de mantener cualquier caso de corrupción fuera de la mirada pública (Sandoval, 2007c).

La palabra “fideicomiso” proviene del latín “*fides*”, que significa “fidelidad” o “confianza”, y “*committere*”, que significa “comprometerse”. Sin embargo, hoy más que nunca, y viviendo en una era de transparencia, control del gobierno y rendición de cuentas, es claro que el ejercicio de los asuntos públicos no debe depender de la confianza. Por el contrario, su ejercicio debe garantizarse mediante la responsabilidad gubernamental. Nadie debería estar exento de rendir cuentas. Los 387,437.1 millones de pesos ejercidos en más de 300 fideicomisos públicos, y que para el 2014 podrían representar casi la cuarta parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberían ser auditados periódicamente, pues son aportados por todos los mexicanos y afectan directamente nuestros derechos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011).

En el ámbito internacional ya existen experiencias que demuestran las mejores prácticas para el manejo responsable de estos fideicomisos. En Chile, por ejemplo, la figura del “fideicomiso ciego” (donde no hay contacto entre el beneficiario y el benefactor) es una herramienta importante para evitar conflictos de interés al interior de las empresas estatales. En Guatemala, las instituciones fiduciarias están obligadas a enviar reportes mensuales de los estados financieros de los fideicomisos públicos a la Oficina de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas para su evaluación y vigilancia periódica. Organizaciones como Transparencia Internacional también abogan por la implementación de un Sistema de Información Integrado en la administración financiera con el objetivo de combatir la opacidad fiscal en cuentas extra presupuestales y en fideicomisos públicos (Sandoval, 2007b).

Desafortunadamente, la creación de estos fideicomisos en México se ha tornado en una práctica común para acceder a los recursos públicos sin la amenaza de ningún tipo de vigilancia, más que en una alternativa para la administración de los asuntos públicos. Es este estado de cosas el que evidencia la necesidad de abogar por una ley general que regule el uso y manejo de los fideicomisos fondeados con dinero público, y a partir de la cual se acabe con esta situación de total opacidad prevaleciente en México.

Muchas de las nuevas leyes aprobadas recientemente por los gobiernos estatales, supuestamente en armonía con el nuevo texto constitucional pero claramente guiadas por la misma lógica de la transparencia como un asunto de relaciones públicas, han agravado ostensiblemente los problemas en lugar de ofrecerles solución. Los estados de Querétaro y Nayarit, por ejemplo, han creado “instituciones de vigilancia especializadas e independientes” integradas por “voluntarios de la sociedad civil” que no perciben un salario pero que en su mayoría han resultado ser amigos cercanos o aliados del gobernador en turno. En otros estados, la obligación constitucional de reformar y armonizar las leyes locales de acceso a la información, ha sido aprovechada oportunamente por los gobiernos para ampliar los supuestos legales de reserva, incluyendo frecuentemente categorías tan amplias que con

ellas sea posible abarcar todo tipo de situaciones y así justificar la secrecía de información que podría ser incómoda en caso de llegar a manos de un periodista o un rival político.

El caso de la Comisión Especial de Acceso a la Información del Congreso de la Unión, también representa un ejemplo de ineficacia e ineffectividad. En su seno se evidencian los conflictos de interés al estar integrada por los coordinadores parlamentarios de cada fracción legislativa y por tres asesores externos que, a pesar de pertenecer al ámbito académico, mantienen cercanía política con los legisladores (El Financiero, 2013).

Las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, hechas en el pasado gobierno de Felipe Calderón, son un ejemplo más de la transparencia que sirve a las relaciones públicas. En medio de la que quizás sea la crisis de seguridad más seria que México haya experimentado, el Congreso aprobó un proyecto de ley que envuelve a la Procuraduría General de la República en una nube de secrecía. Específicamente, el nuevo texto legal prohíbe el acceso a cualquier información contenida en las averiguaciones previas, por lo que se reserva de forma absoluta, aún en la modalidad de versión pública, cualquier dato que documente la labor investigativa de los fiscales o Ministerios Públicos. Esta prohibición es contraria al “Principio de Máxima Publicidad” contenido en el Artículo 6 de la Constitución, así como al Artículo 20 del mismo texto constitucional, el cual establece que los procedimientos criminales deben guiarse por el principio de publicidad. Adicionalmente, el nuevo texto legal va más allá contrariando incluso diversos tratados internacionales de derechos humanos, firmados y ratificados por México.

Para justificar esta violación a la Constitución y a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, los impulsores de las medidas circunscriben el debate al discurso sexenal de la lucha “eficiente” en contra del crimen organizado. Para ello, argumentan que el acceso indiscriminado a los documentos gubernamentales permitiría a los criminales el acceso a la información para desafiar la autoridad. Además, en un total desconocimiento de la materia, se plantea que con la reserva total se protegen también los derechos de privacidad y reputación de las personas involucradas en la investigación. Sin embargo, la intención subyacente de la reforma no era mejorar la eficiencia de las tareas de investigación, ni la defensa de los ciudadanos involucrados. En realidad, la reforma es resultado de la incomodidad del gobierno con las solicitudes planteadas por periodistas que pretendían documentar los vínculos de actores políticos y otros sujetos públicos con el poder, el dinero y la corrupción.

Por supuesto existen razones suficientes para proteger datos personales o no revelar estrategias de inteligencia sensibles, pero clausurar todo acceso a la información de forma tan categórica no es justificable incluso en los ámbitos de la privacidad o la seguridad pública. Por el contrario, abrir los procedimientos a cargo de la Procuraduría General de la República para escrutinio público, podría muy bien traducirse en una contribución significativa a la evaluación de sus funciones y al combate efectivo a la corrupción. Desafortunadamente, el Congreso –bajo presión directa del Poder Ejecutivo– aparentemente piensa lo contrario.

Finalmente, y retomando el argumento central de este artículo, presentamos a continuación el proyecto que entiende a la transparencia desde una perspectiva *democrática-expansiva*, entendiéndola como una herramienta orientada a mejorar el desempeño de la democracia. Este concepto entiende a la transparencia como un instrumento de acción colectiva diseñado para hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios tan profundamente arraigado en México. Tal perspectiva entiende a la transparencia como presupuesto básico para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía, y no como un asunto de higiene burocrática.¹⁶ El objetivo principal de este proyecto de transparencia se orienta a servir como motor de cambio que impulse los avances normativos y políticos necesarios en el ámbito de la rendición de cuentas.

La sociedad civil, los movimientos sociales, los periodistas de investigación y los ciudadanos comprometidos y participativos –con apoyo de los medios de comunicación alternativos y las redes sociales– han sido actores fundamentales para el desarrollo de este proyecto de *expansión democrática* de la transparencia. Estos actores sociales han desempeñado un papel de enorme importancia en la lucha para promover la transparencia como un elemento indispensable para la democracia. Sus acciones e iniciativas han impulsado el avance de este proyecto, puesto que han demostrado ser mucho más conscientes y capaces de documentar los abusos que las propias instituciones, políticos y tecnócratas de la transparencia, cuyo papel se ha limitado a servir como meros “plomeros de la corrupción”. En otras palabras, la lucha para dotar a la transparencia de un significado real, ha sido un camino largo y sinuoso que requiere, en última instancia, de voluntad política y movilización social, no sólo de fórmulas técnicas, talleres, discursos o una mayor normatividad.

Desafortunadamente, los proyectos de transparencia *burocrática* y para las *relaciones públicas* han sido hegemónicos en México y generalmente han eclipsado el proyecto *democrático expansivo* de la transparencia.¹⁷

Un ejemplo que captura de forma ostensible la transparencia que sirve a las *relaciones públicas*, fue el episodio protagonizado por el propio presidente de la República a principios de la actual administración. El 15 de enero de 2013, Enrique Peña Nieto organizó una vistosa

¹⁶ De acuerdo con Mark Bovens (2002), debemos concebir el derecho a la información como una gran cuarta ola de los derechos de los ciudadanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales delineados en el texto clásico de T.H. Marshall. Con el fin de la era industrial y el surgimiento de la “sociedad de la información”, el mundo necesita actualizar sus marcos constitucionales para incluir el nuevo derecho universal a la información. Aquí el autor realiza una distinción fundamental entre la transparencia como una cuestión de “higiene pública” y el derecho a la información como una cuestión de “ciudadanía” (Bovens, 2002).

¹⁷ La más reciente propuesta de enmienda a la *Ley sobre la Libertad de Acceso a la Información de Bosnia y Herzegovina* que tiene como objetivo excluir un gran volumen de información sobre el funcionamiento de los órganos públicos y el poder judicial del derecho de acceso a la información, es otro ejemplo de esta tendencia que parece ser global contra el más básico pilar de la democracia. Para más información sobre este caso Ver: Organization for Security and Co-operation in Europe (2013).

conferencia de prensa para hacer el “histórico” anuncio de que él y otros destacados miembros de su gabinete harían pública sus declaraciones patrimoniales. El problema fue que tales declaraciones tuvieron la peculiar característica de no contener información alguna acerca de sus propiedades (Montalvo, 2013). Cuando los documentos supuestamente “auditados” fueron hechos públicos, todo lo que se encontró en ellos fueron los montos de sus salarios mensuales, los cuales son de por sí información pública, así como una lista de casas y otras bienes raíces (cinco terrenos, joyas y obras de arte) pertenecientes a los importantes funcionarios públicos (Financial Times, 2013).

Sin embargo, las versiones públicas de estos documentos no transparentaban ninguna información sobre el valor o ubicación de los bienes raíces, ni sobre sus estados financieros u otro tipo de información relevante. Tampoco se hizo pública información alguna acerca de la situación patrimonial de sus familiares o allegados políticos. Además, la mayor parte de las propiedades del presidente y sus colaboradores, que por cierto en el caso del Lic. Emilio Lozoya, Director Ejecutivo de PEMEX, incluían una obra original de Picasso y cuatro originales de Dalí, fueron declaradas como meras “donaciones” sin apuntar mayor explicación. Aun así, para el Presidente, el dar a conocer esta información fue en sí misma una “muestra clara de su compromiso con la transparencia”.

El Presidente Enrique Peña Nieto ha sido acusado de autoritarismo y corrupción desde los años en que se desempeñó como gobernador en el Estado de México, entidad que ha estado gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por más de 90 años, sin ninguna alternancia en el poder. Pero no fue hasta la campaña presidencial que su impopularidad creció exponencialmente a la par que aumentaron y se multiplicaron las denuncias de una operación masiva de compra de votos desplegada durante la pasada elección presidencial. Observadores electorales independientes han reportado que casi un tercio de los votantes (28 %) fueron presionados para votar una determinada opción, y que de entre ellos más de un 70% lo hicieron por el PRI, además de que la secrecía del voto fue violada en casi una cuarta parte de las casillas de votación (20%). La sospecha es que estos datos sólo iluminen la punta del iceberg, dado que en esta ocasión organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales invirtieron mucho menos en la observación electoral que en la elección presidencial de 2012 y que lo invertido en elecciones pasadas (Todos Contamos, 2012). En resumen, hay razones suficientes para sostener que el presidente actual de México violó los límites de gastos de campaña establecidos por ley, incluso su persona y otros cercanos colaboradores han sido señalados directamente por haber triangulado enormes cantidades de dinero aportadas para su campaña a través de instituciones financieras de un oscuro pasado en relación con operaciones de lavado de dinero, como HSBC y Monex (Sin Embargo, 2012; La Jornada, 2012a; The Guardian, 2012).

En respuesta al rechazo hacia su persona,¹⁸ el Presidente lanzó desde el principio de su gobierno dos nuevas propuestas en el terreno de la rendición de cuentas para reconstruir el apoyo social y recuperar la legitimidad que no recibió en las urnas. La primera propone la transformación del órgano garante del derecho de acceso a la información, el IFAI, a un cuerpo totalmente “autónomo”, ya que hoy en día el órgano se encuentra bajo el control del Ejecutivo. La segunda propuesta es la creación de un órgano anti-corrupción supuestamente independiente que se encargue de investigar y prevenir este fenómeno. Aunque ambas propuestas suenan en principio interesantes, una revisión rápida a los detalles de estos proyectos revela que su diseño permitiría encubrir y dejar impune la corrupción y la opacidad.

La primera de estas propuestas pretende centralizar el control político y subordinar al IFAI al Poder Ejecutivo. Con la segunda, se eliminaría el Servicio Civil de Carrera del Gobierno Federal al decretarse la desaparición del actual órgano anti-corrupción, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de la Secretaría de Seguridad Pública. Ambas iniciativas ponen de manifiesto que la agenda del gobierno únicamente ve a la transparencia como un proyecto útil en tanto éste sirva a las *relaciones públicas*, y no como un proyecto de empoderamiento ciudadano que impulse y fortalezca la visión *democrática-expansiva*.

“Información es poder” y la propuesta de transparencia de Enrique Peña Nieto no intenta modernizar al IFAI al garantizarle una autonomía real. Por el contrario, su propósito principal es fortalecer su control sobre la afluencia de la información y perpetuar la opacidad en el gobierno, especialmente en asuntos políticos delicados. La supuesta “autonomía” que el IFAI gozará, quedará sólo en su nombre, pues la propuesta mantiene –e incluso coloca a nivel constitucional– el control casi total del presidente sobre los comisionados por vía de su elección. Para el nuevo IFAI que el PRI visualiza, no serán necesarias audiencias de nominación o debates públicos sobre los méritos de los candidatos ni comparecencias frente al Poder Legislativo. Como ocurre en Roma con la elección del Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, “humo blanco” un día emergerá de la residencia presidencial en *Los Pinos*, con lo cual el Senado no tendrá otra opción que aceptar los nombramientos.

Entonces, como mera formalidad, el Senado tendrá la posibilidad de “objetar” los nombramientos dentro de los 30 días siguientes, remitiéndolo a la humillación de aquellos días en que el Congreso funcionaba únicamente como instancia de mera aprobación. Y si dentro de esos 30 días el Senado no emitiera una respuesta o reacción oficial, las nominaciones presidenciales serán automáticamente ratificadas. Aún más, si los senadores tienen el atrevimiento de rechazar las propuestas presidenciales en dos ocasiones, el Presidente tendrá la facultad de nombrar directamente a una tercera persona de su elección. En otras palabras,

¹⁸ Los movimientos sociales de rechazo a Peña Nieto han sido encabezados desde el principio por la juventud mexicana, y en particular por la creciente población estudiantil encarnada en el movimiento #YoSoy132 y más recientemente por el movimiento magisterial para quienes el nuevo presidente representa lo peor del pasado y quienes siempre han sostenido que su elección no fue libre ni justa. Ver: Ackerman (2013a).

el único dilema para el presidente será el de elegir si quiere investir a sus elegidos con una aparente legitimidad al obtener la aprobación del Senado, o no. Independientemente de la estrategia que elija, sus leales operadores la avalarán.

Ésta es precisamente la razón tras su intención de aumentar el número de comisionados del IFAI de cinco a siete. La propuesta no busca fortalecer a la institución con mayores capacidades en términos de recursos humanos, sino consolidar el poder político del Presidente dentro del órgano garante de la transparencia del país. Adicionalmente, resulta preocupante que el presidente Peña Nieto proponga que los nuevos elegidos permanezcan en sus puestos hasta el 31 de marzo de 2020, lo que implicaría asignarlos con los nombramientos más extensos de la historia de México.

La lealtad dentro del IFAI no resulta novedosa, pues ya desde su creación en 2003, los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón fueron altamente eficaces en revestir al organismo con leales partidarios. Peña Nieto está ahora deseoso de tener a sus propios comisionados. El actual presidente pretende completar la tarea de transformar al IFAI de una institución originalmente diseñada para defender el derecho de los ciudadanos a la información, a un guardaespaldas de transparencia personal.

El proyecto de reforma de transparencia viene acompañado también de nuevas garantías para implementar la opacidad en la práctica. Hoy en día, las resoluciones del IFAI son definitivas y el gobierno no puede apelarlas siquiera ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o cualquier otro tribunal. La reforma del Presidente propone poner fin a esta limitante, a la vez que permite que éste desafíe cualquier decisión del IFAI que pueda “poner en riesgo la seguridad nacional”. Como es evidente, esa salida de emergencia podría convertirse rápidamente en un peligro para el derecho de acceso a la información. No debemos olvidar, por ejemplo, el histórico caso de la solicitud de acceso a las boletas electorales utilizadas en las elecciones presidenciales de 2006, donde el candidato conservador Felipe Calderón fue declarado ganador con menos de un punto de diferencia (0.5 puntos), y entre múltiples denuncias de fraude electoral.¹⁹ A pesar de las docenas de solicitudes para acceder a las boletas y así realizar un recuento ciudadano independiente, las autoridades electorales simplemente se negaron una y otra vez a permitir el acceso, utilizando precisamente el argumento de un potencial peligro a la “seguridad nacional”. El rechazo por parte de las autoridades continúa, ya que el caso aún está abierto ante los tribunales internacionales, en clara violación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y son un recordatorio constante de que la transparencia en México únicamente llega tan lejos como le es políticamente “factible”. Una vez más, se hace evidente que la transparencia útil para las *relaciones públicas* es una

¹⁹ En la elección presidencial de 2006, Felipe Calderón recibió un 35.8 % de la votación, mientras que el candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 35.3 %. Separados por sólo 36,000 votos, de los más de 41 millones de votos emitidos. Para una descripción completa de esta elección y sus implicaciones. Ver: Ackerman (2012b).

idea que permite mejorar y legitimar la imagen del gobierno, pero rápidamente se convierte en peligrosa e inaceptable cuando toca áreas extremadamente sensibles del poder público y se acerca a un auténtico proyecto de *expansión democrática*.²⁰

Con respecto al nuevo órgano anti-corrupción, Peña Nieto ha propuesto exactamente el mismo procedimiento de selección de comisionados que en el IFAI: opacidad, decisiones discrecionales y poco democráticas. Con la creación del nuevo órgano, el presidente no sólo tendrá la oportunidad de oro de distribuir empleos y cargos burocráticos entre partidarios y aliados, sino que garantizará su influencia en el diseño de las políticas de combate a la corrupción.

La propuesta presenta dos problemas más. El primero es que con el objetivo de hacer espacio para la nueva institución, se propone eliminar por completo la Secretaría de la Función Pública, una dependencia del Ejecutivo creada en 2003, encargada de aplicar la Ley del Servicio Civil de Carrera y de vigilar el gasto público. Sus funciones y responsabilidades serán desarticuladas y repartidas a cada miembro del gabinete, particularmente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²¹

En otras palabras, el sistema de control interno a cargo de la profesionalización del Gobierno Federal y de la fiscalización del gasto público, construido durante los últimos treinta años, será completamente desmantelado, fragmentado y entregado a operadores políticos. Por supuesto, debe reconocerse que el actual sistema de control interno presenta serios desafíos, pero la solución no está en deshacerse de él, sino en reconstruirlo a partir del reconocimiento de las fortalezas existentes y de la solución de los problemas endémicos.

El segundo problema, quizás aún más problemático que el primero, radica en que el nuevo órgano anti-corrupción supuestamente “autónomo”, estará bajo control de un nuevo “Consejo Nacional por la Ética Pública”. El propósito principal de este consejo será convertirlo esencialmente en una corporación política, pues estará integrado por los 31 gobernadores de los Estados, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Gobernación y el Procurador General de la República e, irónicamente, estará presidido por nada menos que el propio Presidente de la República. El diseño institucional de esta nueva corporación busca garantizar que los criterios políticos prevalezcan en la deliberación de la supuesta lucha

²⁰ Para dos excelentes análisis de este caso, ver: Sandoval Ballesteros, Netzaí (2009) y Ackerman (2013b).

²¹ La propuesta de Peña Nieto también intenta establecer una nueva súper Secretaría de Gobernación en la misma línea que la polémica *Secretary of Homeland Security* surgida a raíz del atentado del 11 de septiembre del 2001, la cual perpetra todo tipo de abusos hacia los derechos humanos y las libertades civiles. La nueva super Secretaría de Gobernación de EPN centralizaría Migración, Patrulla Fronteriza, Guardia Costera, el Servicio de Protección Federal, la Seguridad Interior, los Servicios Secretos, la Policía Federal, la Policía de Emergencia, el Sistema Penitenciario Federal y todas las diferentes entidades vinculadas con la Seguridad Nacional. Esta Secretaría también se encargará de negociar con los actores políticos de diversa índole y, en particular, con los activistas defensores de derechos humanos. Proyecto disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/proceso_corrupcion.php. Ver: Osorio Chong (2013).

contra la corrupción en los próximos gobiernos. Este panorama colma satisfactoriamente el proyecto de la transparencia para las *relaciones públicas*, ya que asegura la total impunidad para los funcionarios de alto nivel que ocuparán un lugar en el Consejo, así como para sus amigos y aliados. En otras palabras, aun cuando el Consejo coloque “algún pez menor en la sartén”, aquellos de gran peso continuarán ocupándose de sus negocios al amparo del Consejo.²² Desde que era gobernador en el Estado de México, Peña Nieto perfeccionó el arte de utilizar instituciones supuestamente independientes para encubrir sus abusos; ahora, como Presidente, su estrategia de rendición de cuentas parece repetir la experiencia creando más elefantes blancos a escala nacional.

No es sorpresa que un aspecto sobresaliente de las propuestas sea la total exclusión de la sociedad civil de la participación en el diseño institucional, siendo evidente que resulta totalmente impensable su inclusión para la conformación de las nuevas instituciones. Ésta quizás sea la debilidad más trascendente de las reformas propuestas. Así lo confirman distintas investigaciones a nivel internacional que muestran que las estrategias anti-corrupción más efectivas son aquellas que se fundan firmemente en la participación de la sociedad. Organizaciones sin fines de lucro, movimientos sociales, periodistas de investigación y ciudadanos comunes, frecuentemente son más conscientes y más diligentes en documentar los abusos que los órganos burocráticos mismos. Sin embargo, tales consideraciones están fuera del alcance del gobierno, pues se potencia el riesgo de develar lo que hoy se encubre, lo que resulta fundamental para perpetuar carreras políticas y fortunas privadas. Incluso, expertos connotados ya han advertido las inconsistencias legales y constitucionales de esta reforma (Gómez Gallardo, 2012).

Irónicamente, mientras la administración de Peña Nieto insiste con firmeza que la industria petrolera sufre de endémicos problemas de control gubernamental, simultáneamente propone la implementación de estrategias de re-centralización e hiper-burocratización del sistema de control gubernamental sobre la corrupción. Por el contrario, periodistas y ciudadanos que evidencian cotidianamente la corrupción son castigados y no premiados o, siquiera, tomados en cuenta. Tal situación explica por qué México es considerado uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, comparándosele incluso con Afganistán (World Association of Newspapers and News Publishers, 2013).

Pero además de la politización y burocratización extrema que Peña Nieto propone, los organismos de transparencia ya han venido enfrentando en años recientes sus propias

²² Como ejemplo puede considerarse el reciente caso del ex Gobernador del Estado de Tabasco, Andrés Granier (perteneciente al PRI), quien ha sido acusado de hundir al estado en una deuda, debido al derroche y malversación de millones de dólares. Los fiscales estatales han encontrado 88.5 millones de pesos, alrededor de 7 millones de dólares en efectivo, en una oficina utilizada por el ex tesorero del estado, José Saiz. El mismo Granier ha sido registrado en secreto jactándose de poseer cientos de trajes y de pares de zapatos, así como de hacer compras exclusivas en tiendas de lujo de Beverly Hills.

dificultades políticas. Incluso las instituciones de vigilancia más independientes, dirigidas por expertos de tiempo completo, tienden a ponerse del lado del gobierno y no de la sociedad al momento de decidir los casos. Por lo general, los órganos de control suelen mostrarse extremadamente titubeantes para dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de sus decisiones, llegando al extremo de no atreverse a sancionar a los funcionarios de gobierno que esconden o alteran información pública de forma intencional. Durante el tiempo que ha estado en vigor la Ley de Transparencia, únicamente doce casos han sido sancionados (La Jornada, 2012b).

En meses recientes, también se ha gestado una severa crisis política en el seno del IFAI, pues los mismos comisionados han sostenido una disputa abierta con respecto a la violación de la garantía de anonimato de las solicitudes de información. Los comisionados actuales parecen estar más preocupados en investigar la procedencia de solicitudes de información que supuestamente presentan conflictos de interés, que dar seguimiento a las solicitudes y verificar las sanciones ante el incumplimiento de la ley.²³

Resulta relevante reconocer que los problemas de fondo no residen únicamente en el ámbito gubernamental e institucional. Organizaciones de la sociedad civil, periodistas y ciudadanos comunes también adolecen de un profundo conocimiento sobre los derechos contenidos en la ley, y cuando utilizan este instrumento prevalece más un ánimo de curiosidad o de generar escándalos sobre un auténtico interés por vigilar o evaluar cuentas al gobierno. Las estadísticas revelan, por ejemplo, que las solicitudes más comunes se refieren a los historiales médicos de los mismos solicitantes, a los salarios y cuentas de gastos de los funcionarios públicos de alto nivel, a la vez que se consulta muy poco por los destinos específicos de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación o el impacto y los resultados de las políticas públicas (IFAI, 2011).

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia mexicana tendrá la oportunidad de pronunciarse dentro de poco tiempo sobre una serie de casos históricos que juegan un papel importante en el rumbo que habrá de tomar la transparencia en el futuro. Estos casos se refieren a: 1) la acción de inconstitucionalidad promovida por el Ombudsman Nacional en contra de la reforma al Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que niega el acceso a las “averiguaciones previas”, señalado más arriba; 2) la acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas a la Ley de Transparencia del Estado de Campeche, que permitiría al gobierno apelar ante los tribunales estatales las resoluciones de la Comisión de Transparencia que le ordenan hacer pública la información; 3) las solicitudes por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil para acceder a la versión pública de la averiguación previa integrada

²³ En junio de 2013, la Unidad de Auditoría Interna del IFAI comenzó una investigación contra la Comisionada Sigríd Artz, quien ha sido acusada por su colega Comisionado, Ángel Trinidad Zaldivar, de haber incurrido en un conflicto de interés, debido a que supuestamente habría realizado, desde su propia computadora, solicitudes de información con un seudónimo, las cuales presentó y defendió.

por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, en relación con la desaparición del señor Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en Guerrero durante los años 70; y 4) la apelación promovida también por líderes de la sociedad civil en contra del Sistema de Administración Tributaria (SAT), por el incumplimiento de una resolución del IFAI que le ordena hacer públicos los montos, motivos y empresas beneficiadas por condonaciones fiscales (los llamados ‘créditos fiscales’) obtenidos en el año 2007.

Lo que está en juego en todos estos casos es, precisamente, la definición de un proyecto *democrático expansivo* de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, cuyos fines atiendan a la exigencia ciudadana del fortalecimiento de la democracia. Una resolución en contra por parte de la Suprema Corte a las acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, no sólo estaría abonando a favor de la opacidad que caracteriza a la Procuraduría General de la República (PGR) o limitando el acceso a la información pública en el estado de Campeche, sino que prácticamente desmoronaría el Artículo 6 de nuestra Constitución. Si la Suprema Corte no garantiza la protección constitucional que los casos mencionados requieren, avalaría que la opacidad y la impunidad continuaran en vigor respecto de uno de los capítulos más indignantes de la historia de México: la “Guerra Sucia” de los años 70. También ratificaría que la colusión que tradicionalmente impera entre el dinero y el poder continúe en la impunidad. Aún más, una decisión de este tipo convertiría las “resoluciones” de los institutos y órganos de transparencia y acceso a la información del país en simples “recomendaciones”, sin mayor poder vinculatorio.

El caso de los créditos fiscales otorgados por el SAT es particularmente relevante, pues involucra la cantidad de 500 mil millones de pesos mexicanos en recursos públicos, que representan el 2% del PIB. Si bien es cierto que un “crédito fiscal” no constituye un rubro de gasto público *per se*, tales recursos sí representan una pérdida para el Estado, quien deja de percibir el dinero necesario para fondear programas públicos que son de interés público. Adicionalmente, si dichos créditos son otorgados discrecionalmente o en forma irregular, ello evidentemente significa un abuso del gobierno en la esfera financiera pública, lo cual se traduce en un fraude a gran escala por parte del sector empresarial.

En México, la información “confidencial” que en ningún caso debería ser hecha pública, es aquella concerniente a “las vidas privadas de los individuos y a su información personal”. Las personas morales no cuentan con “información personal”. Tal es la afirmación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual define claramente el concepto de dato personal como “la información concerniente a una persona física identificada o identificable”. En este orden de ideas, la información referente a la conducta financiera de las grandes corporaciones empresariales que se beneficiaron directamente de dicho subsidio legal o “crédito fiscal”, no puede ser considerada ni clasificada como información “confidencial”.

Para evadir este asunto, el gobierno federal invocó el Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación que obliga al personal del SAT a mantener “la reserva absoluta en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes”. Debemos considerar, sin embargo, que la información de un crédito fiscal no es aportada por un particular, sino un acto de autoridad por el cual una entidad gubernamental toma la decisión unilateral de no recaudar la deuda fiscal de un contribuyente. El cálculo de la cantidad a aplicarse como crédito fiscal corresponde exclusivamente a la autoridad y, por tanto, no puede considerarse como información “suministrada por los contribuyentes”. Tal consideración ha motivado a diversos grupos de la sociedad civil a cuestionar no sólo la aplicación del “secreto fiscal” para el caso concreto de los créditos fiscales, sino su constitucionalidad misma, al considerar que su uso viola el principio de “máxima publicidad”, mismo que admite excepciones específicas, pero no prohibiciones genéricas a la transparencia.

Conclusión

La corrupción no puede circunscribirse en su definición a un fenómeno de servidores públicos de bajo perfil llenando sus bolsillos a expensas del ciudadano común. Asimismo, su estudio tampoco puede ser abordado desde una perspectiva esencialista que lo describa exclusivamente como un asunto de “re-educación” o de “transformación cultural”. La corrupción es un problema institucional y político que exige soluciones estructurales. El verdadero problema al enfrentar este desafío tendría que ubicarse, por tanto, en la estructura piramidal de la corrupción institucionalizada en el sector público que invade los niveles más altos del gobierno e interfiere con las funciones esenciales del Estado. La pregunta central es, entonces, cómo construir un nuevo equilibrio organizacional desde una perspectiva de largo plazo.

En México la corrupción es un problema endémico inherente a todos los partidos políticos e instituciones gubernamentales. En este sentido, la lucha por la rendición de cuentas requiere del apoyo de la ciudadanía y debe estar íntimamente ligada a sus exigencias de expansión democrática. La creación de políticas realmente efectivas en esta materia, también debe procurar la protección efectiva a los periodistas valientes y a los vigilantes ciudadanos que se atreven a desafiar el sistema de impunidad y privilegios tan profundamente arraigado en México. De no ser así, cualquier institución o reforma que se promueva, corre el riesgo de ser cooptada y controlada por los mismos actores a los cuales pretende vigilar y regular. Tal es el panorama que la experiencia del pasado nos ofrece, y se perfila como un problema del futuro si no se revisa a fondo la actual estrategia de rendición de cuentas implementada en México.

En el presente artículo se argumenta que, para garantizar una consolidación auténtica de la transparencia en México, así como para enfrentar cualquier desviación o la cooptación política de un régimen efectivo de acceso a la información pública y de rendición de cuentas,

debemos dejar atrás los enfoques hegemónicos que actualmente ven a la transparencia como una política de gobierno útil en tanto beneficie a las *relaciones públicas*, así como aquella que la contempla como un mero instrumento *burocrático* de inspiración tecnócrata útil sólo para la administración de los asuntos públicos, y avanzar de una vez por todas en una visión política y estructural que piense a la transparencia como un proyecto *democrático expansivo*, basado en la participación y movilización activa de la ciudadanía.

El derecho de los ciudadanos de acceder a los documentos del gobierno no debe ser concebido meramente como una buena idea para mejorar la “higiene de la administración pública”, sino como una parte constitutiva del derecho fundamental “a la información” (Bovens, 2002), que es absolutamente crucial dentro de la actual era de la información. La lucha por el derecho a conocer la información pública es tan importante hoy en día como lo fueron en su momento las luchas por los derechos políticos, civiles y sociales y es, esencialmente, una lucha política.²⁴ La vigencia de los derechos civiles en los Estados Unidos, por ejemplo, no es resultado de la concesión que otorgaron nueve jueces, sino de las décadas de ardua lucha y protesta de la sociedad. La voluntad política y la creatividad de los funcionarios de gobierno y los jueces son útiles, por supuesto, pero nunca serán suficientes para producir un cambio por sí mismas.

Sostenemos, por tanto, que el avance y consolidación de la transparencia en México depende de la articulación de una movilización vigorosa y activa de la ciudadanía que monitoree el cumplimiento de las leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública. Esta movilización no debe contemplar únicamente a las organizaciones no gubernamentales o a los pocos periodistas comprometidos con la documentación de los abusos y la supervisión del gasto público, sino que debe incluir la concepción *gramsciana* de un “bloque hegemónico”, es decir, de una poderosa red de instituciones sociales independientes que defiendan el ejercicio de la transparencia y de la información como un nuevo derecho social. Esta corriente es fundamental para garantizar que la agenda de transparencia no sea cooptada por políticos, funcionarios o burócratas, sino que sea un instrumento que realmente contribuya a la consolidación de la democracia.

México, desafortunadamente, aún se encuentra lejos de haber construido exitosamente esta fuerza social consciente y organizada a la que nos referimos. Las organizaciones de la sociedad civil son escasas y la agenda de transparencia aún no ha permeado las mentes y acciones del ciudadano común. Éste quizás sea el reto más importante que la transparencia en México enfrenta para el futuro cercano en su lucha para la creación de un sistema institucional, organizacional, social y político de frenos y contrapesos, que permita la construcción de un auténtico equilibrio al interior de las instituciones gubernamentales, en el cual la prioridad central no sea la ganancia privada sino el bien común.

²⁴ Especialmente a la luz del arribo de la llamada “sociedad de la información” (Castells), es necesario ajustar toda la normatividad pertinente y el marco constitucional, lo cual, afortunadamente, ya está ocurriendo en México con el objetivo de incorporar nuevos derechos universales a favor de la información. Ver: Castells (2002).

Bibliografía

- Ackerman, John M., (2007) *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, desempeño y sociedad civil*. Cuadernos del Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- _____, (2008) *Más allá del acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI Editores / Instituto de Investigaciones Sociales y la Universidad de Guadalajara.
- _____, (2010) “The Wrong Solution in Mexico” en *Los Angeles Times*, Opinión. Los Ángeles, 10 de septiembre. Disponible en: <<http://articles.latimes.com/2010/sep/10/opinion/la-oe-ackerman-mexicoinsurgency-20100910>> [Consultado el 12 de junio de 2013].
- _____, (2012a) “The Return of the Mexican Dinosaur” en *Foreign Policy*, 2 de julio. Disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/02/the_return_of_the_mexican_dinosaur> [Consultado el 12 de junio de 2013].
- _____, (2012b) *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- _____, (2013a) “Biden’s Visit to Mexico: What you Should Know, Joe” en *The Guardian*. Disponible en: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/19/joe-biden-mexico-enrique-pena-nieto>>.
- _____, (2013b) “When Transparency Meets Politics: The Case of Mexico’s Electoral Ballots” en Vaughn, Robert y A’lai, Padideh (eds.), *Transparency from Different Perspectives*. Washington D.C., American University, Washington College of Law.
- Althaus, Dudley, (2013) “Mexico’s Peña Nieto Plan Glosses Over Reality” en *In Sight Crime Analyses*. 29 de mayo. Disponible en: <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-pena-nieto-plan-glosses-over-reality>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Amnistía Internacional, (2013) *Enfrentarse a una pesadilla: La Desaparición de personas en México*. Junio. México, Amnistía Internacional. Disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/145683037/2410242013-Enfrentarse-a-Una-Pesadilla-Desapariciones-Mexico-Web>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Archibold, Randal, (2013) “Mexican Official Defends Accuracy of Data on Organized Crime” en *The New York Times*. 24 de mayo. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/05/25/world/americas/mexican-official-defends-accuracy-of-data-on-organized-crime.html?ref=mexico&_r=1&> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Auditoría Superior de la Federación, (2011) *Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz. 2009-2011*. México. Disponible en: <<http://www.asf.gob.mx/>

- uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Bovens, Mark, (2002) “Information Rights: Citizenship in the Information Society” en *Journal of Political Philosophy*. Vol. 10, Issue 3, septiembre, pp. 317–341.
- Camacho, Zósimo, (2013) “Jacobo Silva: El Charco, error y masacre” en *Contralínea*. 3 de mayo. Disponible en: <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/03/jacobo-silva-el-charco-error-masacre/>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2012) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. México. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>> [Consultada el 10 de junio de 2013].
- Casillas, Daniel, (2013) “Autoridades involucradas en más de la mitad de desapariciones en México: AI”, en *Animal Político*. México, 4 de junio. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/06/autoridades-involucradas-en-el-55-de-las-desapariciones-ai/#axzz2VMV7M6TP>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Castells, Manuel, (2002) *La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red*. México, Siglo XXI Editores.
- Cejudo, Guillermo M., (2003), “Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000” en *International Public Management Journal*. Vol. 6, pp. 309-325.
- Cervantes, Jesusa, (2013) “IFE: la basura debajo del tapete” en *Proceso*. México, 22 de marzo. Sección Análisis. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=337021>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Cervantes, Zacarías, (s/f) “Prevalece la cerrazón oficial en Guerrero en el acceso a la información pública: Kate Doyle” en *El Sur de Acapulco*. Disponible en: <http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_nota=67318> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- CNN México, (2013) “6,259 homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada durante los primeros seis meses de EPN” en *Informe semestral de datos en materia de seguridad*. México, 10 de Junio. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/infografias/2013/06/07/informe-federal-de-datos-preliminares-en-materia-de-seguridad>> [Consultado el 13 de junio de 2013].
- COMDPDH, (2009) “La PGR incumple resolución del IFAI con respecto al caso Rosendo Radilla”. Comunicado de Prensa. Disponible en: <<http://cmdpdh.org/2009/10/la-pgr-incumple-resolucion-del-ifai-con-respecto-al-caso-rosendo-radilla/>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- DGCS, (2012) “Corrupción. Problema Institucional y político” en *Boletín UNAM-DGCS*. Núm. 757. 8 de diciembre. México, UNAM. Disponible en: <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.html> [Consultado el 10 de junio de 2013].

- El Financiero, (2013) “Denuncian Transparencia Simulada en San Lázaro”. 6 de Junio. Disponible en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/47-politica-sociedad/17411-denuncian-transparencia-simulada-en-san-lazaro.html>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Etcétera, (2009) “La transparencia según Calderón”. 13 de agosto. Disponible en: <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=1050>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Financial Times, (2013) “Mexico’s Strangely Opaque Transparency Drive”. 30 de junio. Disponible en: <<http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/01/30/mexicos-strangely-opaque-transparency-drive/#axzz2NKjnBExg>> [Consultado el 10 de julio de 2013].
- Freedom House, (2011) *Freedom in the World 2011. The Annual Survey of Global Political Rights and Civil Liberties*. Disponible en: <<http://www.freedomhouse.org>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Gobierno del Estado de Oaxaca, (2011) “Promueve Gabino Cué Gobierno transparente y ordenado en el manejo de recursos públicos”. Informe de Prensa. 14 de junio. Disponible en: <<http://www.oaxaca.gob.mx/?p=5953>> [Consultado del 10 de junio de 2013].
- Gómez, Rodrigo; Sosa-Plata, Gabriel; Téllez Girón, Primavera y Jorge Bravo, (2011) *Mapping Digital Media: Mexico*. Nueva York, Open Society Institute.
- Gómez Gallardo, Perla, (2012) Análisis de la propuesta de autonomía constitucional del ifai presentada por Enrique Peña Nieto (El riesgo de la simulación institucionalizada del acceso a la información pública en México) 21 de septiembre 21. Apartado III. Disponible en: <<http://todosporelderecho.blogspot.mx/2012/09/httpwww.html>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Gómez Gallardo, Perla; Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva, (2009) *Moral Pública y Libertad de Expresión*. México, Editorial Jus.
- Gurrea C., José Antonio, (2013) “Pemex da al sindicato 1.7 mil mdp en siete años” en *El Financiero*. México, 19 de marzo, pp.1. Sección Política. Disponible en: <<http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201303190344517401&t=1>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Human Rights Watch, (2009) *Uniform Impunity. Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. 29 de abril. Estados Unidos de América. Disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0409webwcover_0.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- _____, (2011) *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico’s ‘War on Drugs*. 9 de Noviembre. Disponible en: <<http://www.hrw.org/reports/2011/11/09/neither-rights-nor-security-0>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- _____, (2013) *Mexico’s Disappeared. The enduring Cost of a Crisis Ignored*. 20 de febrero. Disponible en: <<http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared>> [Consultado el 10 de junio de 2013].

- Hungtington, Samuel P., (1992) *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- IFAI, (2011) *9º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2011*. México, IFAI. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202011/9o_informe.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2013].
- _____, (2013) *Estadísticas semanales al 16 de mayo de 2013*. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- International Budget Partnership, (2012) *Open Budget Survey 2012. Open Budgets. Transforms Lives*. Disponible en: <<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- La Jornada, (2012a) “La operación de Monex encuadra lavado de dinero”. 12 de julio. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol>> [Consultado el 14 de julio de 2013].
- _____, (2012b) “Acusa el IFAI a la SFP de ser omisa en sancionar a servidores públicos incumplidos”. 3 de agosto. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol>> [Consultado el 10 de julio de 2013].
- LAPOP, (2010) “Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas” en *Political Culture of Democracy, 2010*. Vanderbilt University. Disponible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Latin American Public Opinion Project, (2009) “Political Culture of Democracy in Mexico: 2009” en *Americas Barometer Report*. Vanderbilt University.
- Latinobarómetro, (2011) *Informe Latinobarómetro 2011*. Chile, Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Merino, Mauricio, (2007) “La Fontanería de la Democracia” en *El Universal*. 9 de mayo. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37525.html>> [Consultado el 15 de junio de 2013].
- Montalvo, Tania, (2013) “Peña Nieto publica su declaración patrimonial sin el valor de los bienes” en *CNN México*. 16 de enero. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/16/pena-nieto-publica-su-declaracion-patrimonial-sin-el-valor-de-los-bienes>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- O’Donnell, Guillermo, (1994) “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy*. Vol. 5, núm. 1, enero. National Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press, pp. 55-69
- _____, (1996) “Illusions about Consolidation” en *Journal of Democracy*. Vol. 7, núm. 2. Marzo. National Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press, pp. 43-51.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, (2009) *Report on Citizen Security and Human Rights*. Febrero. Disponible en: <<http://www.hchr.org.mx/>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Organization for Security and Co-operation in Europe, (2013) *OSCE media freedom representative expresses concern about access to information law amendments in Bosnia and Herzegovina*. 4 de junio. Disponible en: <<http://www.osce.org/fom/102269>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Osorio Chong, Miguel Ángel, (2013) Conferencia “Commitment to Security and Justice”. Washington DC, Woodrow Wilson Center, 18 de abril. Disponible en: <<http://www.wilsoncenter.org/event/osoriochong>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Rawlin, Brad, (2008) “Measuring the Relationship between Organizational Transparency and Employee Trust” en *Public Relations Journal*. Vol. 2, núm. 2, Primavera. Public Relations Society of America. También: (2005) *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, Secretaría de la Función Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Reckard, Scott, (2013) “In Major Policy Shift, Scores of FDIC Settlements Go Unannounced” en *Los Angeles Times*. 11 de mayo. Disponible en: <<http://articles.latimes.com/2013/mar/11/business/la-fi-fdic-settlements-20130311>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Rodríguez Cortés, Raúl, (2012) “IFAI: edificio nuevo y opaco” en *El Universal*. México, 31 octubre. Disponible en: <<http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2012/10/98530.php>> [Consultado el 13 de junio de 2013].
- Romero, Vidal; Parás, Pablo y Mitchell, Seligson (2012) *Cultura política de la democracia en México y en las Américas. Hacia la igualdad de oportunidades*. LAPOP / Americas Barometer Report / USAID / ITAM / DATA / Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/Mexico_Country_Report_2012_W.pdf> [Consultado 15 de julio de 2013]
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, (2006) “Leyes de acceso a la información en las grandes metrópolis internacionales” en Guerrero Chiprés, Salvador (ed.), *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. Distrito Federal, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos.
- _____, (2007a) “Opacity in the Management of Public Resources: The case of Government Trust Funds” en Fox, Jonathan *et.al.*, *Mexico’s right-to-know Reforms. Civil Society Perspectives*. México, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- _____, (2007b) *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*. Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 10, Octubre.
- _____, (2007c) “Opacidad en el manejo de recursos públicos: el caso de los Fondos y Fideicomisos” en Fox, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena y Tania Sánchez (dir.),

- Derecho a saber: balance y Perspectivas*. México y Washington D.C., Cívias, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. - Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- _____, (2009) “Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates” en Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (ed.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI-Editores.
- _____, (2010a) “Financial Crisis and Bailout: Legal Challenges and International Lessons from Mexico, Korea, and the United States” en Lindseth, Peter y Susan Rose Ackerman (eds.), *Comparative Administrative Law*. Londres, Edward Elgar Publishing.
- _____, (2010b) “El Principio de Transparencia y Publicidad Parlamentaria” en Eraña, Miguel, *Los principios parlamentarios*. México, Cámara de Diputados, Universidad Olmeca del Sur/Universidad Iberoamericana, Editorial Porrúa.
- _____, (2011a) “Las máscaras de la transparencia en el marco de la transición democrática mexicana” en Uvalle, Ricardo, *Rumbos de la transparencia en México*. México, UNAM, pp. 229–255.
- _____ (ed.), (2011b) *Contemporary Debates on Corruption and Transparency, Rethinking State, Market and Society*. México y Washington D.C, Instituto de Investigaciones Sociales/ Universidad Nacional Autónoma de México/Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción u la Transparencia/Banco.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. y John M. Ackerman, (2006) “The Global Explosion of Freedom of Information Laws” en *Administrative Law Review*. American Bar Association. Vol. 58, núm. 1, pp. 85-130.
- Sandoval Ballesteros, Netzaí, (2009) “La negativa del derecho a la información en las boletas electorales: una violación a los derechos humanos” en Ackerman, John (ed.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Retos de la reforma 2007-2008*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2011) *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*. Anexos, Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Seligson, Mitchell A. y Amy Erica Smith, (2010) *Political Culture of Democracy, 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas*. Nashville, Vanderbilt University, Barómetro de las Américas, LAPOP y USAID. Disponible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Seligson, Mitchell; Smith, Amy Erica y Elizabeth Zechmeister (eds.), (2012) *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Toward Equality of Opportunity*. Barómetro

- de las Américas / LAPOP / USAID. Disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Sin Embargo, (2012) “Monex ligado al caso del lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI”. 5 de febrero. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111>> [Consultado el 10 de julio de 2013].
- _____, (2013) “Los homicidios en los primeros 100 días de Peña Nieto: 4 mil 549... y podrían ser más, dice conteo de Zeta” en *Sin Embargo*. México, 15 de marzo. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/560479>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Singer, Matthew M., (2013) “Bribery Diminishes Life Satisfaction in the Americas” en *Americas Barometer Insights: 2013*. Núm. 89, pp. 1-9. Disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO889en.pdf>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- The Guardian, (2012) “Mexico presidential runner-up alleges money laundering in election”. 19 de Julio. Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering>> [Consultado el 20 de julio de 2013].
- Todos Contamos, (2012) Monitoreo ciudadano para envío y consulta de irregularidades electorales y gastos de campaña del proceso de elecciones 2012. México. Disponible en: <<http://2012.contamos.org.mx/>> [Consultado el 10 de julio de 2013].
- Transparencia Mexicana, (2011) *Índice nacional de corrupción y buen gobierno*. Informe Ejecutivo 2010. México, Transparencia Mexicana. Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>> [Consultado el 10 de julio de 2013].
- Transparency International, (2012) *Corruption Perceptions Index 2012*. Disponible en <<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>> [Consultado el 10 de junio de 2013].
- Vega Casillas, Salvador, (2008) “Anti-Corruption in the Federal Civil Service: Instruments, Mechanisms, and Best Practices” en *Revista de Administración Pública*. Vol. XLIII. Septiembre-Diciembre, pp. 227-248.
- World Association of Newspapers and News Publishers, (2013) “A WAN-IFRA and IPI Joint-Report on the Freedom of the Press in Mexico”. Abril. Viena, International Press Institute. Disponible en: <http://docsfiles.com/pdf_press_freedom_in_mexico.html> [Consultado el 10 de Julio de 2013].
- Zepeda, Guillermo, (2004) *Crimen sin Castigo*. Fondo de Cultura Económica, CIDAC.