

La transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción

La situación en México en la transición del PRI
al PAN

Tesis de Maestría de Investigación

Estudios Latinoamericanos (2013-2016)

Universidad de Leiden

Nombre: Jantine Effting LLM

Número de estudiante: 0923672

Supervisor: Dr. J.C.G. Aguiar

Fecha: 20 de julio de 2016

Palabras: 31.890

Índice

La corrupción y la transparencia en México	3
1. La transparencia y el acceso a la información como armas en el combate a la corrupción	6
1. Los debates sobre la corrupción	6
2. La transparencia y el acceso a la información: Los conceptos más relevantes	11
3. Los dos grandes debates: Secreto versus monitoreo y culturalismo versus institucionalismo	19
2. El surgimiento de la transparencia en México	24
1. La hegemonía del PRI	25
2. El control gubernamental de la información	33
3. La transparencia durante el gobierno de Vicente Fox	40
1. La transición democrática del 2000	40
2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)	50
3. El derecho a la información y la transparencia en la práctica	56
Conclusión	66
Bibliografía	74

La corrupción y la transparencia en México

En 2006, al final de la presidencia de Vicente Fox, México recibió una puntuación de 3.3 en una escala de uno a diez en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, una organización non-gubernamental (Transparencia Internacional 2006:6). El presidente Fox fue un miembro del Partido Acción Nacional (PAN) y ganó las elecciones presidenciales en 2000. Este triunfo del PAN marcó el fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido político que tuvo el poder en México por un periodo de setenta años, aunque cambió de nombre dos veces. Durante el primer año de la presidencia de Fox, Transparencia Internacional publicó su IPC por primera vez y en este momento, México obtuvo una puntuación de 3.7 (Transparencia Internacional 2001:13). Entonces, durante el gobierno de Fox, parece que la percepción de la corrupción en México se empeoró. Se intentará mostrar en esta tesis que este deterioro de la posición de México es llamativo, porque durante su campaña presidencial prometió luchar contra la corrupción en el país y el gobierno de Fox es conocido como el gobierno 'del cambio'. Durante su liderazgo, presentó varias iniciativas y políticas públicas con el objetivo de cumplir con sus promesas. Parte de estas iniciativas y políticas públicas tenían que ver con el mejoramiento de la transparencia que se considera como arma en la lucha contra la corrupción. La pregunta central de esta tesis es: ¿Se usó la transparencia y el acceso a la información como armas eficaces en la lucha contra la corrupción en México en el momento de la transición del PRI al PAN?

También se explicará que la orientación de Fox hacia la transparencia y el acceso a la información no era un desarrollo completamente nuevo y que los 'últimos' gobiernos del PRI ya empezaron a prestar más atención a estos temas. Se analizará porque un partido con una tendencia histórica hacia la opacidad comenzó a transparentar al país durante su 'último' periodo en el poder, con el uso del debate sobre la elección entre el secreto y el monitoreo. Finalmente, se intentará explicar cómo se podría usar la transparencia como arma en el combate a la corrupción y se demostrará la importancia de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La investigación por esta tesis se realizó en parte en México y en parte en los Países Bajos. En México, entre junio y diciembre de 2014, se recopiló información tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias en inglés y en español. Se consultaron también las bibliotecas de varias universidades, como el Centro de Investigación y Docencia

Económicas A.C. y la Universidad La Salle. Se logró hacer quince entrevistas semi-estructuradas con varios académicos, investigadores y organizaciones de la sociedad civil entre octubre y diciembre del mismo año. Estas entrevistas duraron en promedio unos cuarenta y cinco minutos y trataron los temas de la corrupción, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Se usó una lista con preguntas generales que se añadió con preguntas específicas.

Además, para obtener más conocimiento sobre el tema en general, se hizo una pasantía de tres meses por medio tiempo en Fundar, una organización de la sociedad civil que se enfoca en el tema de transparencia y acceso a la información. Finalmente, se asistió a dos eventos del Instituto Federal de Acceso a la Información en la Ciudad de México. El primer evento fue la Semana Nacional de Transparencia, que se llevó a cabo entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 2014, en que hubo varios paneles en que expertos (inter)nacionales discutieron varios temas relacionados con la transparencia. El segundo evento fue el Seminario Internacional sobre Gestión de Información y Transparencia, el cual tuvo lugar los días 27 y 28 de noviembre de 2014, en que se habló, entre otras cosas, sobre la relación entre la transparencia y la corrupción. Después del trabajo de campo en México, se coleccionó más información en la biblioteca de la Universidad de Leiden y en Internet.

El primer capítulo de la tesis dará el marco teórico y estudiará diferentes debates académicos que rodean el tema de la corrupción y el uso de la transparencia como arma en el combate a este fenómeno. Primero, se examinará las diferentes ideas que existen sobre la definición del concepto de la corrupción y se analizará las posibles causas y consecuencias de la corrupción. Segundo, se enfocará en los conceptos de transparencia y acceso a la información. Se comparará el significado de estos dos conceptos y su aplicación en la práctica. También se discutirá algunos temas relacionados a estos conceptos, como los límites de la transparencia. El primer límite que se examinará consiste en las excepciones que existen al principio general de máxima publicidad y tiene que ver con la protección de la seguridad nacional y los datos personales. La calidad y accesibilidad de la información forman el otro límite. Además, se explicará los papeles de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y por qué son adiciones necesarias a la transparencia. Finalmente, al final del capítulo se investigará el estado actual con respecto a dos debates relacionados con la transparencia. El primer debate ya se mencionó y esto se trata de la elección entre el secreto y el

monitoreo. Se argumentará que en los partidos políticos siempre hay una tensión entre una tendencia natural a la opacidad y un deseo de poder monitorear a los demás partidos políticos y que en un momento de una transición democrática este deseo pudiera superar el miedo por ser monitoreada. El otro debate que se tratará es el debate sobre la idea de que la corrupción forma parte de la cultura mexicana. Se explicará porque muchos autores se oponen a esta noción y se discutirá las ideas del culturalismo e institucionalismo.

El segundo capítulo y el tercer capítulo se enfocarán sobre México. En el segundo capítulo se dará información sobre el periodo de setenta años en que el PRI (previamente el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana) gobernó el país. Se explicará que se puede dividir estos setenta años muy en general en dos periodos: un periodo autoritario de 1929 hasta 1976 y un periodo neoliberal de 1976 hasta 2000. Se analizará el control total del PRI sobre la información pública y la dependencia de los medios de comunicación de este partido. Sin embargo, se razonará que durante el segundo periodo esto empezó a cambiar y se analizará el surgimiento de medios de comunicación independientes, de una oposición más fuerte y de las primeras demandas de transparencia en México. Se explicará que los 'últimos' gobiernos del PRI, especialmente el gobierno de presidente Zedillo, empezaron a prepararse por una posible transición democrática y a presentar iniciativas a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

El tercer capítulo se enfocará en el gobierno de Fox. Se debatirá el impacto de la esperanza por el cambio que Fox creó durante su campaña presidencial y la manera en que Fox manejó esta esperanza y las demandas de transparencia y una lucha contra la corrupción. Se explicará el camino hacia la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002 y el contenido de esta ley y las obligaciones que estableció por los varios poderes y organismos gubernamentales. Además, se analizará las funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual fue creado por la LFTAIPG. Se discutirá la importancia de la cooperación de los funcionarios con respecto a la apertura de la información y el papel de la participación ciudadana en el logro de una verdadera rendición de cuentas, de que se demostrará que es indispensable para poder combatir a la corrupción.

Capítulo 1.

La transparencia y el acceso a la información como armas en el combate a la corrupción

Antes de que la tesis se vaya a enfocar en el estudio del caso específico de México, este capítulo dará el marco teórico del tema del uso de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas como armas en la lucha contra la corrupción. Primero, se explicará brevemente cual es el problema de la corrupción y por qué se considera importante combatir este fenómeno. Segundo, se dará las definiciones de varios conceptos relevantes con respecto al uso de la transparencia y el acceso a la información dentro de este combate y se explicará las diferencias entre los conceptos y las maneras en que estos interactúan. Finalmente, se discutirá dos grandes debates que rodean el tema de la transparencia y la corrupción. El primero se trata de la elección entre el secreto y la posibilidad del monitoreo. El segundo es el debate sobre si la corrupción forma parte de la cultura o no y sobre la mejor manera de combatirla.

1. Los debates sobre la corrupción

La falta de una definición de la corrupción

El fenómeno de la corrupción es un concepto muy discutido, por autores como Ampratwum (2008:77-85) y Martínez (2014:108-109). En general es visto por todo el mundo como una práctica que debe ser prohibido y que debe ser combatido. Esto se evidencia entre otros por la enorme cantidad de literatura sobre el tema y por la cantidad de intentos internacionales para luchar contra la corrupción que se incrementó desde el fin de la Guerra Fría (Babu 2006:4-5; Bacio Terracino 2012:39-41; Campos y Bhargava 2007:2; Hess y Dunfee 2000:594-600; Llamzon y Leventhal 2008:203; Reyes 2005:9; Seligson 2002:408; Tanzi 1998:4; Webb 2005:193; Wouters et al. 2013:237). A pesar del acuerdo internacional sobre la idea de que la corrupción es indeseable, Bacio Terracino (2012:7-26) y Carr y Lewis (2010:55-56) argumentan que la falta de un consenso sobre la definición de este concepto dificultará llegar a un acuerdo sobre la mejor manera de combatirla (Altamirano 2007:488; Babu 2006:4-5; Everett et al. 2006:1; Martin 2011:5-7; Reyes 2005:12; Wouters et al. 2013:237).¹ Se puede imaginar que esta falta de una

¹ Arrellano, D. (14 de octubre de 2014). Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Arellano (14-10-2014)); Bohórquez, E. (28 de noviembre de 2014). Director ejecutivo de Transparencia Mexicana. Entrevista personal. México D.F. (En lo

definición universal a veces dificulta la determinación de ciertos actos como actos legales o como actos corruptos (Babu 2006:4-6; Bacio Terracino 2012:14-15; Carr y Lewis 2010:55-56; Everett et al. 2006:1; Hechler et al. 2011:11; Martin 2011:11; Wouters et al. 2013:237).²

Dentro de la literatura sobre corrupción, se puede encontrar varias definiciones. Algunos autores lo usan como sinónimo de cohecho, pero la mayoría de los autores, incluso Argandoña (2007:488-494), Lagunes (2012:806) y Wouters et al. (2013:211, 248, 278), están de acuerdo de que su definición debe ser más amplia que solamente cohecho. Ellos prefieren que se use la definición que fue desarrollada por Transparencia Internacional (2015), que describe la corrupción como “el abuso de poder con la intención de obtener un beneficio privado”. En muchos casos, este abuso va en contra del interés público (Altamirano 2007:501; Ampratwum 2008:76-77; Babu 2006:9-10; Bhargava 2005:1; Carr 2006:9, 20; Carr y Lewis 2010:56; Campos y Bhargava 2007:9; Davis 2012:321; Everett et al. 2006:3; Joutsen y Graycar 2012:425; Lagunes 2012:806; Martínez 2014:108; Mashaw 2006:123-124; Rodríguez 2013:39; Tanzi 1998:8; Webb 2005:194; Zimring y Johnson 2007:247-249).³ La definición de Transparencia Internacional incluye todos los tipos de abuso de poder, tanto en el sector público como en el sector privado, pero no incluye el cohecho activo. Este último se refiere al acto de prometer un beneficio indebido a un funcionario público con el objeto de convencerle a actuar de una manera determinada. Hacer esto siempre es ilegal, aun cuando el cohecho no sea aceptada (Altamirano 2007:501; Argandoña 2007:488-494; Babu 2006:9-10; Carr 2006:9, 20; Carr y Lewis 2010:56; Everett et al. 2006:3; Joutsen y Graycar 2012:425; Mashaw 2006:123-124; Rodríguez 2013:39; Webb 2005:194; Wouters et al. 2013:211, 248, 278).⁴

No todos los autores están de acuerdo con la inclusión del sector público. Coronado (2008:5-7), Martin (2011:5-12) y Yukins (2007:323-325) argumentan que esta inclusión hace que la definición de Transparencia Internacional es demasiado amplia y que de esa manera no cuenta con las diferencias culturales que hay entre países, ya que algunos

sucesivo: Bohórquez (28-11-2014)); Flores Llanos, U. (29 de octubre de 2014). Investigador de Flasco México. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Flores Llanos (29-10-2014)).

² Bohórquez (28-11-2014).

³ Arrelano (14-10-2014); Bohórquez (28-11-2014); Fierro, A.E. (14 de octubre de 2014). Coordinadora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Fierro (14-10-2014)); Flores Llanos (29-10-2014); Ríos Cázares, A. (5 de noviembre de 2014). Profesora del CIDE. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Ríos Cázares (05-11-2014)); Villanueva, E. (23 de octubre de 2014). Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Villanueva (23-10-2014)).

⁴ Arellano (14-10-2014); Fierro (14-10-2014).

países no tienen leyes nacionales que establecen que la corrupción es ilegal en el sector público (Babu 2006:4-8, 18-20, 31; Mashaw 2006:123; Wouters et al. 2013:237-239). Sin embargo, es importante incluir el sector privado dentro de la definición de la corrupción. El sector privado y el sector público tienen una tendencia a superponerse y por eso actos de corrupción cometidos dentro del sector privado, como por ejemplo actos de favoritismo o de facilitación, también tienen consecuencias al funcionamiento del sector público. Si no se lucha la corrupción en el sector privado, nunca se será capaz de derrotarla totalmente en el sector público (Altamirano 2007:488; Arellano et al. 2012:191; Argandoña 2008:488-491; Bacio Terracino 2012:14, 18; Bhargava 2005:1-2; Boersma 2008:32; Carr 2006:5, 19-25; Davis 2012:321; DeAses 2005:554; Everett et al. 2006:3, 9; Hess y Dunfee 2000:595; Martínez 2014:110; Mungiu 2006:86-87; Reyes 2005:16-17; Sandage 2014:31; Sandoval 2011:57-58; Tanzi 1998:8; Zimring y Johnson 2007:247-249).⁵

Como ya se mencionó antes, una de las razones principales que hace que sea tan difícil formar un consenso internacional sobre la definición de la corrupción es la diversidad cultural universal. Lo que se ve como corrupción en algunos países, es visto como un comportamiento aceptable en otros países y Bhargava (2005:4) y Mungiu (2006:88-96) señalan que en los debates sobre la definición del concepto, la sociedad occidental ha sido acusado de imponer sus propios valores con respecto a la corrupción en otros países (Babu 2006:3-4; Bacio Terracino 2012:10, 16-17, 26; Carr y Lewis 2010:55; Cleveland et al. 2010:200; Martin 2011:5-7; Mashaw 2006:123; Sandoval 2011:57; Tanzi 1998:9).⁶ Un ejemplo es la entrega de regalos. En algunas culturas esto es visto como cohecho y corrupción, mientras que otras lo ven como una cortesía social. La idea general dentro del mundo académico en este momento es que debe ser visto como una forma de corrupción si el objetivo de la entrega del regalo es obtener beneficios personales y si el regalo era suficientemente grande para influir el proceso de la toma de decisiones de la persona que recibe el regalo (Hess y Dunfee 2000:595; Cleveland et al. 2010:200; Reyes 2005:17; Tanzi 1998:9; Wouters et al. 2013:237-242).⁷

No obstante, se puede argumentar que esta falta de una definición general no necesariamente es algo problemático. Dado que existen definiciones para los actos de

⁵ Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁶ Garner, P. (1 de diciembre de 2014). Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad de Leeds. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Garner (01-12-2014)).

⁷ Garner (01-12-2014).

corrupción específicos, como el cohecho, la malversación y el lavado de dinero que son actos que todos caen bajo de la idea general de la corrupción, no hay ninguna necesidad de una definición general de la corrupción. El riesgo de limitar el alcance del concepto es demasiado grande cuando se constituye una definición global. También las leyes que no incluyen una definición clara del concepto, pueden formar armas exitosas en la lucha universal contra la corrupción. Por ejemplo, aunque la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción no incluyen una definición, sí tienen un carácter objetivo y universal y han tenido efectos importantes en los países que les implementaron (Babu 2006:4-6; Bacio Terracino 2012:14-20; Carr y Lewis 2010:55-56; Everett et al. 2006:1; Hechler et al. 2011:11; Martin 2011:7; Martínez 2014:108; Mungiu 2006:86; Wouters et al. 2013:237).

Esta tesis se enfocará en la lucha contra la corrupción dentro del sector público de México. La definición de Transparencia Internacional parece la más aceptada dentro del mundo académico y la más usada dentro de México. Por lo tanto, cuando se usa la palabra corrupción en esta tesis, se referirá al abuso del poder gubernamental por un funcionario que tiene la intención de obtener un beneficio privado.

Corrupción: Un fenómeno que hay que combatir

Autores, como Ampratwum (2008:79-80) y Reyes (2008:11-36), están de acuerdo de que la corrupción es dañosa al desarrollo económico, político y social de un país. Argumentan que la corrupción dañará el clima de inversión de un país, porque hace más difícil calcular los riesgos de invertir en este país y aumenta los costos de las transacciones económicas. Además, disminuirá la productividad de un país y su competitividad en el mundo global (Ackerman y Sandoval 2005:18; Anechiarico 2010:243, 257; Bhargava 2005:3, 6; Cabrera 2008:158; Campos y Bhargava 2007:2; Cleveland et al. 2010:200; Colección Editorial del Gobierno del Cambio (CEGC) 2005:33, 57, 76, 259, 283, 306; Davis 2012:321; Everett et al. 2006:1-3; Houston 2007:327; Lagunes 2012:808-809; Martínez 2014:111-112; Seligson 2002:409; Tanzi 1998:27-29).⁸

En el caso de la efectividad gubernamental del país, Ackerman (2008:12-14) y Sandoval (2011:57) mencionan que la corrupción causará un sistema político injusto e

⁸ Bohórquez (28-11-2014); Fierro (14-10-2014); Luévano, R. (2 de diciembre de 2014). Oficial Adjunto del Programa de Derecho a la Información de Artículo19. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Luévano (02-12-2014)); Michener, G. (10 de octubre de 2014). Profesor de la Fundação Getulio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas en Rio de Janeiro, Brasil. Entrevista por Skype. (En lo sucesivo: Michener (10-10-2014)); Noriega, G. (28 de noviembre de 2014). Coordinador del Colectivo por la Transparencia en México y Director de Sonora Ciudadana. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Noriega (28-11-2014)).

ineficaz (CEGC 2005:32, 49, 259; Everett et al. 2006:3; Reyes 2005:28; Tanzi 1998:26; Villanueva 2012:1-3, 10, 17-18).⁹ Junto con la impunidad, la corrupción da un alto grado de discrecionalidad a los funcionarios públicos. Como resultado habrá una falta de predictibilidad de las acciones del gobierno, lo que significa que los ciudadanos no podrán predecir qué decisiones va a tomar y tampoco si va a aplicar la ley en ciertos casos o no (Ampratwum 2008:78; Bhargava 2005:2; CEGC 2005:32; Davis 2012:321; Holmes 2008:33; Reyes 2005:28).¹⁰ Especialmente en países democráticos, esto puede resultar en una disminución de la confianza de los ciudadanos en su gobierno representativo y dañar la legitimidad de este gobierno (Ackerman y Sandoval 2005:18-19; Bhargava 2005:3, 6; Cabrera 2008:159; CEGC 2005:259, 306; Cleveland et al. 2010:201; Davis 2012:321; Everett et al. 2006:1-3; Lagunes 2012:809; Martínez 2014:112; Mungiu 2006:86; Reyes 2005:18-19, 27-28; Sandoval 2011:58; Seligson 2002:412-413, 429; Tanzi 1998:26-27; Villanueva 2012:1-3, 10; Warren 2004:328-329).¹¹

Muchos autores, incluso Cabrera (2008:158-162) y Reyes (2008:18-20), argumentan que la corrupción conlleva un costo social. Actos corruptos aseguran que la desigualdad social y la pobreza siguen existiendo y que estos en algunos casos aumentarán. Además, la corrupción puede disminuir la calidad de vida de los ciudadanos. En un país donde hay mucha corrupción, los precios de diversos servicios públicos y de diversos productos, como educación y medicamentos, tienden a subir y además, si parte de los recursos públicos se pierde en actos de corrupción, quedará menos dinero para invertir en estas dos cosas. De esta manera pone en peligro los derechos de educación y salud y también el derecho a una vida sana. El derecho a una vida segura también está en peligro, porque donde hay corrupción muchas veces ocurre que empleadores pagan sobornos y por lo tanto no están obligados de seguir los requisitos mínimos de seguridad en el lugar de trabajo (Ampratwum 2008:79; Bhargava 2005:3, 6; Cabrera 2008:158; Davis 2012:321; Lagunes 2012:808-809; Martínez 2014:111-113; Tanzi 1998:26, 29; Warren 2004:328-329).¹² El descontento consiguiente puede resultar en una inestabilidad social y formar

⁹ Bohórquez (28-11-2014); Cejudo, G. (26 de noviembre de 2014). Secretario Académico del CIDE. Entrevista Personal. México D.F. (En lo sucesivo: Cejudo (26-11-2014)); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014); Noriega (28-11-2014); Pérez Garrido, H. (12 de noviembre de 2014). Directora ejecutiva de Fundar. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Pérez Garrido (12-11-2014)); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

¹⁰ Cejudo (26-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014).

¹¹ Arrelano (14-10-2014); Bohórquez (28-11-2014); Luévano (02-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹² Ávila, G. (12 de noviembre de 2014). Investigador de la Area de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Ávila, (12-11-2014)); Bohórquez (28-11-2014); Noriega (28-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

un peligro por la seguridad nacional (Bhargava 2005:3; CEGC 2005:105, 283, 306; Holmes 2008:49; Villanueva 2012:1-3, 10).¹³

Hay autores quienes argumentan que en algunos casos, especialmente casos individuales, la corrupción puede tener resultados positivos, porque puede funcionar como grasa en la maquinaria. Por ejemplo, la paga de una mordida para evitar una multa de tráfico puede ser más barato que la paga de la multa y la corrupción puede facilitar el acceso a servicios públicos (Ampratwum 2008:80; Anechiarico 2010:239; Bhargava 2005:4; Everett et al. 2006:3; Houston 2007:325-328, 340-341; Reyes 2005:24-25; Seligson 2002:411; Tanzi 1998:22-25).¹⁴ No obstante, en general se puede concluir de lo anterior que la corrupción tiene un efecto negativo al desarrollo político, económico y social de un país y que por eso debe ser combatida (Ampratwum 2008:80; Anechiarico 2010:257; Houston 2007:341; Lagunes 2012:807; Seligson 2002:429).¹⁵ En la segunda parte de este capítulo, se discutirá diversos conceptos que han sido reconocidos como factores favorables dentro de esta lucha.

2. La transparencia y el acceso a la información: Los conceptos más relevantes

La confusión sobre las definiciones de los conceptos

Igual que en el caso de la corrupción, tampoco hay definiciones fijas de los conceptos de transparencia y acceso a la información. A veces, se usan estos conceptos como sinónimos que refieren a la misma cosa, pero en general, la mayoría de los autores, incluso Fox (2007:664-665) y Villanueva (2005a:62), está de acuerdo de que tienen significados diferentes (Merino 2005a:11-12; Merino 2005b:71-75; Michener y Bersch 2013:233-237).¹⁶

Michener y Bersch (2013:236-239) y Pinto (2009:41-45) argumentan que la transparencia es el concepto fundamental, de que el acceso a la información forma parte (Emmerich 2004:80; Fox 2007:665; Hofbauer y Cepeda 2005:39; Merino 2005a:17-18; Uvalle 2007:49, 55-62, 68). La transparencia es la publicación y divulgación de información que se puede usar para evaluar el gobierno. Según Merino (2005a:12), Uvalle (2007:49, 55-62) y otros, la manera de cumplir con la obligación de transparencia consiste en dos pasos. El primer paso es la transparencia activa, que es la publicación de la

¹³ Arrelano (14-10-2014); Fierro (14-10-2014); Noriega (28-11-2014).

¹⁴ Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Bohórquez (28-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-11-2014); Garner (01-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

¹⁵ Ávila (12-11-2014); Bohórquez (28-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Garner (01-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹⁶ Bohórquez (28-11-2014).

información por parte del gobierno sin necesidad de una solicitud y el segundo paso es el acceso a la información, que refiere a la posibilidad del pueblo de solicitar y recibir información gubernamental. A veces, este segundo paso también se denomina transparencia pasiva (Arzate et al. 2011:135; Emmerich 2004:80; Fox 2007:665; Hofbauer y Cepeda 2005:39; Kocaoglu et al. 2006:9, 37; Lindstedt y Naurin 2010:307; López Ayllón 2005:28-29; Michener y Bersch 2013:236-239; Pérez Garrido 2012:31; Pinto 2009:41-45; Ríos Cázares y Cejudo 2013:338, 359; Toquero 2014:9-10).¹⁷

Al mismo tiempo hay autores que argumentan que es exactamente al revés y que el acceso a la información es el concepto general que contiene la transparencia. Capitanachi (2007:165, 170) y Guerrero (2005:47) argumentan que el acceso a la información refiere a la posibilidad general de acceder a la información que incluye tanto a la información que ya está publicada automáticamente por parte del gobierno, o sea la información transparente, como a la información que los ciudadanos pueden solicitar. Según este grupo la transparencia refiere solamente a la publicación de información por parte del gobierno, sin que alguien necesita solicitarla (Arellano y Lepore 2011:1035; Capitanachi 2007:165, 170; DeAses 2005:566; Guerrero 2005:47; Marván y Corona 2005:43-44; Villanueva 2005a:63-65).¹⁸

Otra discusión relevante con respecto a estos dos conceptos se trata de la pregunta de cuál de los dos causa la existencia del otro. Orellana (2004:52-56) y Bohórquez (2009:11-12) argumentan que la existencia de transparencia en un país resultará en la presencia de acceso a la información. Estos autores, incluso también López Ayllón (2005:28-29) y Toquero (2014:9), argumentan que en el momento en que el gobierno debe generar y publicar información para cumplir con sus obligaciones de transparencia, también debe garantizar el acceso a esta información y responder a preguntas sobre esta información (Marván y Corona 2005:44-49; Michener y Bersch 2013:236-239; Uvalle 2007:49-58). Sin embargo, otro grupo argumenta que sin acceso a la información, la transparencia no puede existir. Según ellos, el derecho de acceso a la información resultará en una obligación de transparencia, porque el gobierno debe generar y publicar la información para que los ciudadanos puedan accederla (Arellano 2007:37-38; Arzate et al. 2011:123-136; Corral y Solís 2005:135-137; Olabe y Kahn 2012:3, 7; Olabe y Vieyra 2011:1; Ríos Cázares y Cejudo 2013:338).¹⁹

¹⁷ Flores Llanos (29-10-2014); Michener (10-10-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

¹⁸ Arellano (14-10-2014).

¹⁹ Arellano (14-10-2014).

Esta confusión dificulta los debates sobre este tema y sobre la manera en que se puede usar los conceptos para combatir a la corrupción. En esta tesis, se seguirá la idea de que la transparencia consiste en dos partes; la parte de la transparencia activa y la parte de la transparencia pasiva, es decir, la parte del acceso a la información. El derecho de acceso a la información también se puede describir como el derecho de hacer solicitudes de información. De esta manera, el concepto de transparencia incluye ambas obligaciones del gobierno, o sea, la obligación de publicar información automáticamente y de responder a las solicitudes de información. El argumento de que el concepto de acceso a la información incluye la transparencia, que refiere a la información publicada y el derecho de solicitar información, es menos convincente, ya que de esta manera el concepto general no se puede subdividir en dos conceptos claros.

Algo sobre que la mayoría sí parece estar de acuerdo es que la publicación de información no siempre resultará en un gobierno más transparente (Arellano y Lepore 2011:1047; Arellano 2007:37-39; Kocaoglu et al. 2006:5; Michener y Bersch 2013:236-239; Olabe y Kahn 2012:7). La próxima parte explicará más en detalle por qué se puede argumentar esto.

Transparencia en la práctica: Sus límites

Excepciones a la transparencia

Primero, es importante señalar que en el mundo académico aparecen algunos ejemplos de excepciones al principio general de máxima publicidad, cual prescribe que la transparencia debe ser la regla y el secreto la excepción. Es importante que estas excepciones existan porque la publicación de cierta información podría dañar por ejemplo la seguridad nacional, los derechos de personas, el funcionamiento del gobierno o la estabilidad económica de un país (Emmerich 2005:24-25; Guerrero 2005:27, 34-35; Kocaoglu et al. 2006:8; Marván y Corona 2005:43-54, 66; Toquero 2014:9, 21-22; Villanueva 2003c:160; Villanueva 2011:169-172). Generalmente, los expertos en este tema aceptan que hay dos excepciones al principio de máxima publicidad y dos pruebas relacionadas a estas excepciones (Guerrero 2005:34-35; López Ayllón y Posadas 2007:21-28; Villanueva 2003c:160; Villanueva 2011:171-172).²⁰

La primera excepción se trata de la posibilidad del gobierno de clasificar ciertos tipos de información como información reservada. Por un lado, puede negar información que

²⁰ Flores Llanos (29-10-2014).

podría dañar la seguridad nacional. En este caso, se puede pensar en información sobre por ejemplo los planes y actividades del ejército, la expedición y producción de pasaportes y carnets de identidad, la operación de los servicios de emergencia o con respecto a la integridad territorial del país (Marván y Corona 2005:59-60; Toquero 2014:9; Villanueva 2003c:160; Villanueva 2011:169-170). Por otro lado, se puede clasificar cierta información como reservada para proteger la seguridad pública, o sea, cuando esta información podría dañar los derechos de los ciudadanos o podría amenazar el orden o la paz pública. Ejemplos de este tipo de información son documentos que se tratan de la prevención de la comisión de delitos o de la prevención de manifestaciones violentas (Marván y Corona 2005:60-64; Toquero 2014:9; Villanueva 2003c:160; Villanueva 2011:169-170).

Durante sus entrevistas, Flores Llanos²¹ y Noriega²² señalaron que el gobierno podría abusar su posibilidad de negar la información y que por eso es importante que exista una prueba para controlar la clasificación y que los ciudadanos pueden cuestionar una respuesta negativa a su solicitud judicialmente (Emmerich 2005:24-25; Marván y Corona 2005:54, 60). Las últimas décadas se desarrollaron dos pruebas, la prueba de daño y la prueba de interés público. Según la prueba de daño el gobierno debe averiguar que la publicación de cierta información resultara en un daño a un bien de interés público. Se debe tratar de un daño específico, presente y probable. Entonces, el gobierno debe estar seguro de que un cierto daño se presentará con alta probabilidad o certeza absoluta en el futuro inmediato después de la divulgación de esta información (Kocaoglu et al. 2006:16; López Ayllón y Posadas 2007:21-22, 28; Marván y Corona 2005:63; Villanueva 2011:170). La otra prueba es la prueba de interés público y esa tiene como objetivo proteger los derechos e intereses privados y particulares. Cuando el beneficio de la publicación de la información para el interés público es mayor que su posible daño, el gobierno debe publicar la información (Kocaoglu et al. 2006:8; López Ayllón y Posadas 2007:21, 38; Marván y Corona 2005:45-46; Toquero 2014:9; Villanueva 2011:170).

La segunda excepción tiene que ver con el derecho a la privacidad e intimidad de los ciudadanos. Para salvaguardar este derecho, el gobierno debe establecer normas para la protección de los datos personales. Es importante que los datos personales no puedan ser abusados. Ciudadanos deben tener la posibilidad de llegar a conocer cuáles datos el

²¹ Flores Llanos (29-10-2014).

²² Noriega (28-11-2014).

gobierno tiene sobre ellos y de corregir estos datos cuando son erróneos. Además, deben poder impedir la divulgación de sus datos personales (Fierro 2003:3, 10-11; López Ayllón y Cohen Cats 2005:212; Marván 2005:24-25; Merino 2005a:15-16; Morales 2014:808; Toquero 2014:9; Villanueva 2003c:160).

Algo que puede estar en conflicto con el derecho a la privacidad, es la obligación de la divulgación de las declaraciones patrimoniales (López Ayllón y Posadas 2007:23-24; Merino 2005a:15-16).²³ En estas declaraciones, servidores públicos y representantes democráticos deben declarar cuáles son sus pertenencias y dar claridad sobre su estado financiero. Las declaraciones posibilitan la verificación de si todos los ingresos de los funcionarios provienen de actos legales y que no participaron en actos corruptos para obtener su riqueza y permiten el descubrimiento de posibles conflictos de interés (Messick 2009:7-9, 16).²⁴ A pesar de estos posibles efectos positivos de la obligación de llenar declaraciones patrimoniales, también hay argumentos en contra, especialmente en contra de su publicación. Guerrero (2005:27), Messick (2009:7-9, 16) y Villanueva²⁵ argumentan que su publicación es una invasión de la privacidad de los funcionarios y que puede tener el resultado de que trabajar en el gobierno será menos atractivo. Además, no hará imposible la comisión de actos corruptos, aunque sí podrían disuadir a los funcionarios menos determinados, porque el costo de revisar y guardar los documentos es muy alto y en muchos países no existen los recursos para controlarlas. Otro argumento en contra de la divulgación de las declaraciones patrimoniales es que puede poner los funcionarios en mayor peligro de secuestros y robos, porque informará a organizaciones criminales sobre sus pertenencias.

Calidad y accesibilidad de la información

Hay que enfatizar que la publicación de la información gubernamental no siempre resultará en transparencia, porque muchas veces existen problemas con la calidad de la información. Aunque esta información debería ser fácil de acceder, específica, relevante, completa, entendible, confiable y verificable, no siempre es así (Arellano 2007:37-41; Arellano y Lepore 2011:1044; Bohórquez 2009:7; Fierro 2003:5; Fox 2007:666-667; Hofbauer y Cepeda 2005:38-40; Kocaoglu et al. 2006:8, 16; Marván y Corona 2005:45;

²³ Ávila (12-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Villanueva (23-10-2014).

²⁴ Ávila (12-11-2014); Bohórquez (28-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014); López Ayllón, S. (26 de noviembre de 2014). Director General del CIDE. Entrevista Personal. México D.F. (En lo sucesivo: López Ayllón (26-11-2014)); Noriega (28-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

²⁵ Villanueva (23-10-2014).

Merino 2005a:13; Michener y Bersch 2013:238-239; Olabe y Vieyra 2011:6, 16; Pérez Garrido 2012:17, 30; Ríos Cázares y Cejudo 2013:359, 366-367).²⁶ Los gobiernos tienden a crear barreras, como la imposición de altos costos, la obligación de auto-identificación, o una ambigüedad deliberada acerca de donde se debe hacer las solicitudes, para desalentar las solicitudes de información (Arellano 2007:36; Kocaoglu et al. 2006:8-9; Pérez Garrido 2012:17; Ríos Cázares y Cejudo 2013:366-374).²⁷ Además, Lindstedt y Naurin (2010:304) y Michener y Bersch (2013:238-239) argumentan que la calidad de la respuesta tiende a dejar mucho de desear.²⁸ A veces, es demasiado amplia o complicada, lo que puede causar que los árboles no dejan ver el bosque al ciudadano quien solicitó cierta información. Otras veces, el gobierno no responde dentro de un plazo razonable, la respuesta contiene errores o la respuesta no responde a la pregunta.

Los problemas con la calidad de la información pueden tener varias causas. Por ejemplo, Arellano (2007:36-38), Merino (2005a:13) y Ríos Cázares²⁹ señalan que la transparencia implica altos costos para el gobierno y Merino (2005c:82-83) además añade que implica desafíos organizacionales. Es decir, a veces, hay una falta de recursos y en otras ocasiones los recursos no son usados eficientemente (Bohórquez 2009:16; Fierro 2003:5, 10; Kocaoglu et al. 2006:7; Pérez Garrido 2012:14; Ríos Cázares y Cejudo 2013:371-374).³⁰ Es importante que se mejore la cooperación entre las diversas instituciones gubernamentales y que el gobierno empiece a establecer y mantener buenos archivos en que la información es almacenada (Arellano 2007:41; Arellano y Lepore 2011:1044; Bohórquez 2009:7, 16, 42; Merino 2005a:13-14; Olabe y Vieyra 2011:12; Pérez Garrido 2012:14; Ríos Cázares y Cejudo 2013:352, 374-375).³¹

Más aún, puede ser que hay una falta de la internalización de la transparencia dentro de las autoridades, lo que quiere decir que los funcionarios deben ser más estimulados para dar la información. Maldonado y Berthin (2004:248-249) y Merino (2005c:81-82) dicen que esta internalización es necesaria, ya que ahora en varios países hay resistencia dentro de los funcionarios a la obligación de divulgar información pública, por parte

²⁶ Cejudo (26-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

²⁷ Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Michener (10-10-2014); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

²⁸ Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Corona, R. (21 de noviembre de 2014). Abogado General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Entrevista personal. México D.F. (En lo sucesivo: Corona (21-11-2014)); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

²⁹ Ríos Cázares (05-11-2014).

³⁰ Cejudo (26-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

³¹ Arellano (14-10-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

porque ellos se sienten como poseedor de esta información (Arellano 2007:36-39; Arellano y Lepore 2011:1031, 1044; Arzate et al. 2011:136; Bohórquez 2009:7; Kocaoglu et al. 2006:7, 16; Olabe y Vieyra 2011:6, 12; Pérez Garrido 2012:14; Ríos Cázares y Cejudo 2013:345, 373-375). Bohórquez (2009:16) y Toquero (2014:9) argumentan que otra parte del problema es que los funcionarios no saben lo que sí y lo que no se deben y pueden divulgar. Esta incertidumbre además puede resultar en una tendencia a la opacidad y en funcionarios que documentan menos.³² Esta tendencia al secreto se discutirá más al final de este capítulo.

Rendición de cuentas y participación ciudadana: Los otros armas en la lucha contra la corrupción

La rendición de cuentas

Bohórquez (2009:11-17) y Jaime et al. (2013:10-15, 53) argumentan que el uso del acceso a la información de calidad y de la información publicada automáticamente por el gobierno no sería suficiente para realmente combatir a la corrupción. Ellos indican que además se necesitará la rendición de cuentas, que se refiere al hecho de que las autoridades deben responsabilizarse de sus acciones y sobre el cumplimiento de sus promesas (Amparo et al. 2010:3-5; Arellano 2007:41-42; Arzate et al. 2011:130; Cabrera 2008:154; Marván y Corona 2005:46; Emmerich 2004:67-69; Emmerich 2005:25; Guerrero 2005:34-49; Lindstedt y Naurin 2010:303-305; Marván y Corona 2005:46; Mashaw 2006:118; Monsiváis 2005:7-10; Olabe y Vieyra 2011:6-7).³³ La rendición de cuentas consiste en dos partes. La primera es la explicación y justificación de las acciones gubernamentales y la determinación de la responsabilidad por estas acciones y la segunda es la parte de las sanciones (Amparo et al. 2010:6, 11; Bohórquez 2009:11-17; Emmerich 2004:78; Emmerich 2005:25; Guerrero 2005:34; Hofbauer y Cepeda 2005:37; Lindstedt y Naurin 2010:304-305; Marván y Corona 2005:46-47; Mashaw 2006:118; Merino 2005a:14-15; Merino 2005c:79-80; Monsiváis 2005:7, 10; Olabe y Vieyra 2011:7; Pérez Garrido 2012:31; Villanueva 2011:178-179). Autores como Amparo et al. (2010:6, 11) y Mashaw (2006:118) argumentan que es importante que los funcionarios sean sancionados si no cumplen con sus obligaciones y que saben que esto va a pasar, como

³² Arellano (14-10-2014); Bohórquez (28-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-10-2014); López Ayllón (26-11-2014); Michener (10-10-2014); Noriega (28-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

³³ Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Corona (21-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

manera de disuadirlos de cometer actos corruptos (Bohórquez 2009:11-17; Emmerich 2005:25; Merino 2005a:14-15).³⁴

Varios autores, entre ellos Cabrera (2008:154) y Emmerich (2004:68-69), identifican dos tipos distintos de la rendición de cuentas. El primero es la rendición de cuentas horizontal, lo cual refiere al control que los diversos institutos gubernamentales ejercen entre sí. Entonces es una rendición de cuentas intergubernamental, cuya fuerza depende de la división de poder entre las diversas partes del gobierno y la independencia de los órganos responsables de controlar los otros órganos (Amparo et al. 2010:6-11; Cabrera 2008:154; Emmerich 2004:68-69; Hofbauer y Cepeda 2005:37; Merino 2005a:12; Monsiváis 2005:10; Olabe y Vieyra 2011:6). El otro tipo es la rendición de cuentas vertical, que es relacionada con la participación ciudadana.

La participación ciudadana

Una de las ideas principales de la democracia es que los ciudadanos participan en la toma de decisiones y que su apoyo da legitimidad a los actos de poder del gobierno. Esta participación también es importante en la lucha contra la corrupción, porque forma una parte indispensable de la rendición de cuentas vertical. Este tipo de la rendición de cuentas refiere al control que los ciudadanos ejercen sobre el gobierno y las maneras en que sancionan al gobierno. Un ejemplo de una manera de sancionar al gobierno es a través de las elecciones. En el momento de una elección, los ciudadanos pueden reemplazar electorados como tipo de sanción para no cumplir con sus promesas o para no representar los ciudadanos de manera satisfactoria. Entonces, los legisladores necesitan el apoyo de los ciudadanos para obtener o mantener el poder en un país. Además, la ciudadanía puede demandar que el gobierno presta atención a varias cosas, por ejemplo a través de manifestaciones o al pedir atención a ciertas cosas en los medios de comunicación (Amparo et al. 2010:3-5; Cabrera 2008:154; Emmerich 2004:68-69; Hofbauer y Cepeda 2005:37; Lindstedt y Naurin 2010:304-305; Merino 2005a:12; Monsiváis 2005:10; Olabe y Vieyra 2011:7).

Es importante que los ciudadanos no solamente tengan la posibilidad de participar, sino que también estén informados del hecho de que pueden participar y como lo pueden hacer. Con respecto a la transparencia, su participación es indispensable para la transparencia pasiva, ya que esa depende de las solicitudes de información que los

³⁴ Ávila (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

ciudadanos presentan antes de las instituciones gubernamentales (Arzate et al. 2011:134-137; Bohórquez 2009:19; Emmerich 2005:25-26, 38; Fierro 2003:7; Hernández 2005:8; Kocaoglu et al. 2006:3-12; Maldonado y Berthin 2004:248; Marván y Corona 2005:42; Merino 2005c:88-89; Olabe y Kahn 2012:1, 7-8; Olabe y Vieyra 2011:12-13; Pérez Garrido 2012:30-31; Villanueva 2003a:146-147). La publicación de información gubernamental de por sí no resultará en menos corrupción, porque no conlleva consecuencias. Es necesario que alguien, es decir la ciudadanía, controla la información, pide justificaciones y sanciona a aquellas personas que cometen actos corruptos.

Para poder participar bien y tomar decisiones bien informadas, es importante que los ciudadanos tengan la mayor cantidad de información de calidad, que se puede usar para investigar la toma de decisiones y las acciones del gobierno. Además, su participación debe poder ser efectiva y los ciudadanos deben tener una capacidad real de participar en la toma de decisiones (Emmerich 2004:69, 86-87; Emmerich 2005:25-26, 38; Hofbauer y Cepeda 2005:41-42; Kocaoglu et al. 2006:5; Maldonado y Berthin 2004:248, 259; Marván y Corona 2005:42-48, 67; Merino 2005c:79-89; Olabe y Kahn 2012:1-9).³⁵ De esta manera, la participación podría resultar en nuevas ideas y soluciones y podría mejorar el funcionamiento del gobierno.

3. Los dos grandes debates: Secreto versus monitoreo y culturalismo versus institucionalismo

Secreto versus monitoreo

Hay una tensión entre el secreto y el monitoreo. Por un lado, el secreto refiere a la idea de que el gobierno tiene una tendencia natural a la opacidad. Por otro lado, la ciudadanía y la oposición siempre desean tener la posibilidad de monitorear al gobierno. Como ya se mencionó antes en la parte sobre la calidad de la información, se discutirá la tendencia a la opacidad más en esta parte de la tesis. No es solamente que los funcionarios tienden a sentirse poseedor de la información pública y tienden a documentar menos cuando hay una posibilidad que alguien solicitará acceso a los documentos que producen, pero esta tendencia también se manifiesta en un nivel más alto del gobierno (Arellano 2007:43; Arellano y Lepore 2011:1030-1033; Capitanachi 2007:170; Kocaoglu et al. 2006:3, 7-11; Merino 2005c:84-85; Michener 2015:85; Olabe y Vieyra 2011:11; Pinto 2009:41-42, 70; Tanzi 1998:16). Michener (2015:77-82) argumenta que en una democracia los partidos

³⁵ Ávila (12-11-2014); Bohórquez (28-11-2014); Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Luévano (02-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

políticos que gobiernan en un país y los partidos que forman parte de la oposición nunca estarán de acuerdo sobre el nivel óptimo de transparencia. Por un lado, los partidos gubernamentales tienden a tener una tendencia a la opacidad, ya que esa les da más discrecionalidad en la toma de sus decisiones y la oportunidad de ocultar sus escándalos y actos corruptos (Ampratwum 2008:78; Arellano 2007:36, 43; Arellano y Lepore 2011:1030-1033; Cabrera 2008:154; Capitanachi 2007:170-171; Marván y Corona 2005:44-45; Michener 2011:146-147; Michener 2015:80; Pinto 2009:41-45, 65-70; Olabe y Vieyra 2011:11; Tanzi 1998:31; Uvalle 2007:57). Por otro lado, la política del monitoreo refiere a la implementación de leyes de transparencia. Según Arellano y Lepore (2011:1032-1034) y Pinto (2009:46-47, 66) los partidos políticos siempre mirarán si la posibilidad del monitoreo no les resultará más beneficioso que la opacidad. Generalmente, el deseo al monitoreo será más fuerte cuando hay una oposición fuerte que consiste en varios partidos políticos (Ampratwum 2008:78; Arellano 2007:43; Arellano y Lepore 2011:1032; Marván y Corona 2005:44; Michener 2015:77-83, 91; Pinto 2009:66; Toquero 2014:4).

Hay tres razones por las cuales un gobierno implementará leyes de transparencia (Michener 2015:77-90). La primera razón es el mejoramiento de su propia imagen nacional e internacional y el aumento de su posibilidad de ser reelecto. La oportunidad de acceder a la información pública y de controlar a la manera en que el gobierno toma sus decisiones, puede tener un efecto positivo a la imagen del partido político que gobierna en un país. Puede causar un crecimiento de la confianza pública en el gobierno y de la legitimidad de este gobierno (Arellano y Lepore 2011:1030; Cabrera 2008:154; DeAses 2005:567-568; Garzón 2005:147; Michener 2011:146-147; Michener y Bersch 2013:240; Pinto 2009:66-69; Ríos Cázares y Cejudo 2013:342; Seligson 2002:412-429; Toquero 2014:4-5; Uvalle 2007:55).

La segunda razón que existe según Michener (2015:77-90) es la impotencia de impedirlo. En el momento en que un solo partido político tiene la mayoría del poder, especialmente cuando se trata de un régimen autoritario, este partido puede frenar a la adaptación e implementación de leyes de transparencia (Ampratwum 2008:81-82; Arellano 2007:43; Arellano y Lepore 2011:1030-1033; Cabrera 2008:154-162; Cejudo 2007:16, 22; Della Porta 2004:36, 49; Emmerich 2005:29; Kocaoglu et al. 2006:3-7; Maldonado y Berthin 2004:247; Marván y Corona 2005:45; Michener 2011:146-147; Michener 2015:77-82; Michener y Bersch 2013:235; Pinto 2009:45-47, 66-69; Tanzi

1998:33; Toquero 2014:5). Sin embargo, cuando la oposición tiene mucho poder y la demanda civil a la transparencia es muy fuerte, intentar evitar las políticas de transparencia resultará muy difícil por el gobierno. Es evidente que cuando la oposición tiene la mayoría del poder, no necesita el apoyo del gobierno para introducir políticas de transparencia.

La última razón es la posibilidad de monitorear a los demás y de detectar y revelar sus escándalos (Ampratwum 2008:81-82; Arellano 2007:43; Arellano y Lepore 2011:1030-1035; Cabrera 2008:154; Capitanachi 2007:165; Cejudo 2007:10, 16-22; DeAses 2005:567; Della Porta 2004:48-49; Emmerich 2005:28-30; Kocaoglu et al. 2006:3-7; Michener 2015:77-90; Michener y Bersch 2013:235, 240; Seligson 2002:412; Tanzi 1998:29-30; Toquero 2014:4; Uvalle 2007:72). Según Pinto (2009:41-47, 66-69) esta razón es el motivo principal para la adaptación de una política a favor de la transparencia por parte de un partido político que prevé una transición política, especialmente de un régimen autoritario a un régimen democrático. El viejo gobierno intentará introducir, adoptar e implementar leyes de transparencia, para tener más posibilidades de monitorear al nuevo gobierno después de la transición.

Finalmente, hay que darse cuenta de que generalmente en el caso de una transición no se tratará de un cambio instantáneo causado por un evento específico, pero que se tratará de un proceso de largo plazo de cambios sociales e institucionales (Arellano y Lepore 2011:1032-1033; Cejudo 2007:9-10, 16-22; Maldonado y Berthin 2004:245; Michener y Bersch 2013:235; Pinto 2009:45-47, 65-70; Ríos Cázares y Cejudo 2013:342; Tanzi 1998:34). Estos procesos son difíciles de investigar y no siempre es fácil ver cuáles cambios formaron partes del proceso (Cejudo 2007:10). No obstante, Michener (2015:87-88) argumenta que aunque se trata de un proceso de largo plazo, finalmente sí se necesita un evento que causa la transición.

Culturalismo versus institucionalismo

Varias veces en esta tesis ya se mencionó la 'cultura del secreto' o la 'cultura de la corrupción', sin embargo, no todos los autores, incluso Maldonado y Berthin (2004:260) y Rodríguez y Ossandón (2011:50-51) están de acuerdo con el uso de la palabra 'cultura' (Larmour 2012:155; Pesqueux 2008:102-105). Como fue el caso con los conceptos de corrupción, transparencia y acceso a la información, también hay un debate sobre la definición de la palabra cultura (Larmour 2012:157-164; López y Cuesta 2009:5-6; Maldonado y Berthin 2004:244; Mashaw 2006:125; Pesqueux 2008:92).

Para algunos autores, como Pillay y Dorasamy (2010:363-368), la palabra refiere a algo inalterable. Según ellos, la palabra cultura tiene un sentido muy determinante y conlleva un cierto grado de tolerancia (Ampratwum 2008:78-79; Coronado 2008:4-7, 19; Everett et al. 2006:9; Halter et al. 2009:374; Kocaoglu et al. 2006:5; Larmour 2012:157-168; Laso 2010:109-112; López y Cuesta 2009:5-7; Lutz 2004:265; Nieto 2004:55-61; Pesqueux 2008:88; Rodríguez y Ossandón 2011:50-51, 61). Se puede argumentar que la tolerancia a la corrupción y la opacidad complicará la lucha contra la corrupción, porque la ciudadanía no se realizará la importancia de esta y será menos inclinada a participar en ella. Además, la idea de que la corrupción forma parte de la cultura inalterable no respeta el individualismo de las personas e implica que no se pueden tomar sus propias decisiones (Coronado 2008:8-9; López y Cuesta 2009:7-8; Mashaw 2006:125; Pesqueux 2008:92). Everett et al. (2006:8) sugieren que en vez de usar la palabra 'cultura' se usa 'cáncer' o 'epidemia', ya que de estas cosas es más evidente que pueden ser combatidos (Larmour 2012:157-161; López y Cuesta 2009:5-10; Mashaw 2006:125; Pesqueux 2008:89).

Además, hay una discusión sobre la mejor manera de luchar contra la corrupción. Algunos autores argumentan que sería mejor intentar combatirla a través de una educación que se enfoque en la creación de un rechazo general de la corrupción (Capitanachi 2007:170-172; Davis 2012:333; Halter et al. 2009:383-384; Kocaoglu et al. 2006:7, 16-19; Mashaw 2006:132-133; Pillay y Dorasamy 2010:365-368; Ríos Cázares y Cejudo 2013:367-375; Rodríguez y Ossandón 2011:51, 59-61). Hay que desarrollar una nueva preferencia por la transparencia y una demanda de un gobierno profesional, honesta, eficiente y que tiene legitimidad. Otros argumentan que es más importante que haya buena legislación anticorrupción y leyes que garantizan la transparencia (Davis 2012:319; Pinto 2009:43-44; Ríos Cázares y Cejudo 2013:368). Los autores que están de acuerdo con la idea del institucionalismo además argumentan que es importante que se implemente estas leyes en todos los niveles del gobierno (Arellano 2007:44-45; Arellano et al. 2012:191-192; Davis 2012:319, 329-330; Halter et al. 2009:376-384; Holmes 2008:70; Kocaoglu et al. 2006:19; Lutz 2004:264-265; Maldonado y Berthin 2004:247; Mashaw 2006:131-133; Nieto 2004:59-61; Pillay y Dorasamy 2010:363-369; Pinto 2009:43-47, 65-70; Ríos Cázares y Cejudo 2013:367-375; Reyes 2005:9, 24-25; Rodríguez y Ossandón 2011:61).³⁶ Según la idea del institucionalismo, es normal que la gente elija la opción más beneficiosa y a través de instituciones que implementan la ley, es posible crear

³⁶ Bohórquez (28-11-2014); Fierro (14-10-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

más incentivos para la transparencia que para la opacidad. Es decir, en el momento en que las leyes anticorrupción están implementadas, la opacidad parecerá menos beneficiosa, ya que resultará en una sanción y la transparencia parecerá más beneficiosa, porque resultará en un cumplimiento con la ley.

Es claro que no es fácil combatir a la corrupción. La falta de definiciones claras dificulta los debates sobre este tema y el desarrollo de un consenso sobre la mejor manera de combatirla. Sin embargo, es evidente que la lucha va a necesitar una estrategia de largo plazo que incluye la implementación de políticas de transparencia, suplementado con una garantía de la rendición de cuentas y la facilitación de la participación ciudadana. Aunque en un país el gobierno y la oposición nunca van a estar de acuerdo sobre el nivel óptimo de la transparencia, hay muchos argumentos a favor de su implementación, también por parte del gobierno. En el próximo capítulo la tesis se enfocará en el caso de México. Se discutirá el surgimiento de la transparencia en este país durante la segunda mitad del siglo XX y se analizará el papel que el gobierno, los partidos políticos de la oposición, los medios de comunicación, el mundo académico y los ciudadanos jugaron en este surgimiento.

Capítulo 2.

El surgimiento de la transparencia en México

En 1929 el Partido Nacional Revolucionario, que después cambió su nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI), ganó las elecciones en México y en este momento se empezó un periodo de setenta años en que este partido político llegó a tener todo el poder en el país (Bailey y Paras 2006:61-62; Béjar 2001:106-107; Cejudo 2007:7; Kaufman 1998:101-102; Klesner 2001:107; Shelley 2001:213; Strategic Survey 2001:87).³⁷ Se inició un tiempo de autoritarismo, presidencialismo y corrupción, sin transparencia y elecciones libres (Amparo et al. 2010:14; Araujo 2009:212-214, 223; Béjar 2001:101-107; Carbonell 2003a:381-382; Cejudo 2007:17; Cejudo 2008:122-123; Dávalos 2012:125-127; Flores-Macías 2013:128; Francisco Escobedo 2003:64-65; Gómez-Vilchis 2012:345, 355; Kaufman 1998:101-102; Krauze 2006:60; Tromme y Otaola 2014:559-560). Este capítulo se tratará de este periodo de setenta años. Primero, se explicará en líneas globales la manera en que el PRI gobernó en México y se argumentará que se puede dividir este periodo en dos partes, la primera parte del estado autoritario de 1929 hasta 1976 y la segunda parte de las reformas neoliberales y democráticas de 1976 hasta 2000 (Araujo 2009:205-211, 227-228; Carbonell 2003a:381-382; Cejudo 2007:15-23; Crespo 2006:104; Crespo 2012:84, 90-91; Gómez-Vilchis 2012:343-345, 355; Paolino 2009:321-325).

Segundo, se discutirá el control total que el gobierno priista tenía no solamente sobre la información gubernamental, sino también sobre los medios de comunicación. Se demostrará que durante la primera parte de la hegemonía estos medios de comunicación eran muy dependientes de los subsidios gubernamentales y no eran críticos (Amparo et al. 2010:15, 48; Bailey y Paras 2006:61-62; Cejudo 2008:112; Flores-Macías 2013:136; Francisco Escobedo 2003:64-69; Krauze 2006:60; López Ayllón 2005:6; Michener 2010:73-79, 86-95, 115; Morris 1999:624-628, 634-640; Nieto 2012:26; Nieto 2013:134; Pinto 2009:44-49; Serra 2013:136-137; Shelley 2001:215-220; Tromme y Otaola 2014:559-560).³⁸ Después, se argumentará que durante la segunda parte las primeras nociones de la necesidad de la transparencia, de la utilidad de la posibilidad de monitorear al gobierno y a los partidos políticos de la oposición y de la lucha contra la corrupción

³⁷ Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014); Noriega (28-11-2014).

³⁸ Arellano (14-10-2014); Garner (01-12-2014).

empezaron a aparecer en México. En este periodo, la oposición se fortaleció y lentamente la sociedad civil, el mundo académico y los medios de comunicación se levantaron para luchar por estas dos cosas (Araujo 2009:224-228; Arzt y Mena 2004:106-107; Bailey y Paras 2006:60-62; Cejudo 2007:17-18; Crespo 2006:103; Michener 2010:77-79, 86-100, 111-118, 128, 179; Morris 1999:631-634; Nieto 2012:27; Rubio 1998:23-28; Tromme y Otaola 2014:560-561). Todo esto se explicará en más detalle en este capítulo que sigue el argumento del profesor López Ayllón de que “la transparencia y el acceso a la información van o corren paralelos con el proceso de democratización”.³⁹

1. La hegemonía del PRI

Setenta años de presidencialismo y autoritarismo

Aunque dentro de la Constitución de 1917 se estableciera México como una federación con una división equitativa de poderes y con mecanismos de control y contrapesos, en la práctica todo el poder estaba en las manos del presidente y estos mecanismos no fueron implementados (Amparo et al. 2010:13-14; Araujo 2009:206; Bailey y Paras 2006:61-62; Béjar 2001:106-107; Carbonell 2003a:381-382; Dávalos 2012:122; Francisco Escobedo 2003:64-65; Krauze 2006:54; Rios-Figueroa 2012:208-210; Tromme y Otaola 2014:559-560). La centralización del poder dentro de la figura del presidente se describe como presidencialismo y causó que en México para políticos o gente con aspiraciones políticas fue más importante obtener la aprobación del presidente que la aprobación del pueblo (Amparo et al. 2010:14; Araujo 2009:214; Bailey y Paras 2006:61-62; Béjar 2001:106-107; Carbonell 2003a:381-382; Francisco Escobedo 2003:64-65; González 2009:82; Rios-Figueroa 2012:210; Rubio 1998:10-14; Tromme y Otaola 2014:559-560). En consecuencia, se puede argumentar que la corrupción se convirtió en una moneda de cambio dentro del estado autoritario del PRI.

Con el presidencialismo, el presidente tuvo la oportunidad de elegir y reemplazar todos los miembros de su gobierno y los jueces en base de su propia agenda política y personal. Hubo mucho nepotismo en los procesos de contratación y pocas veces la decisión fue fundada en base de las habilidades de las personas (Araujo 2009:213-214; Béjar 2001:106-107; Cejudo 2008:122-123; Gómez-Vilchis 2012:345; González 2009:82; Nieto 2013:134; Rios-Figueroa 2012:210). Esta dependencia de los miembros del gobierno y los jueces de la aprobación del presidente fue la razón principal por los

³⁹ López Ayllón (26-11-2014).

problemas con la implementación de los mecanismos de control establecidos por la Constitución. Tanto el poder judicial como el poder legislativo no podía jugar un papel en la toma de decisiones y la manera de gobernar del país (Amparo et al. 2010:14-15; Araujo 2009:214; Béjar 2001:101-107; Béjar 2012:623; Carbonell 2003b:44-45; Dávalos 2012:122; González 2009:82; Rios-Figueroa 2012:210; Tromme y Otaola 2014:560-561). Además, existió la práctica del dedazo durante todos los gobiernos del PRI, excepto durante el de Zedillo, cual refiere a la idea de que el presidente podía elegir su propio sucesor y que no hubo criterios ni un proceso democrático para elegirlo (Béjar 2001:107; Gómez-Vilchis 2012:345; Nieto 2013:134). Todo eso fue muy dañoso para la representatividad del gobierno (Cejudo 2008:122-123).

Durante este periodo México fue oficialmente una democracia y hubo elecciones regulares. Sin embargo, y como se explicará más en detalle en otra parte de esta tesis, estas elecciones no eran libres, sino eran fraudulentas y la oposición no tuvo oportunidad real de participar en ellas (Araujo 2009:212, 223; Cejudo 2007:17; Crespo 2006:102; Gómez-Vilchis 2012:345, 355; González 2009:82; Morris 1999:633; Rios-Figueroa 2012:210; Serra 2013:137; Tromme y Otaola 2014:559-560).⁴⁰ En estos años además hubo mucha corrupción en el gobierno y prácticas de nepotismo, clientelismo, tráfico de influencias y abuso de poder fueron muy cotidianos (Bailey y Paras 2006:61-62; Crespo 2006:102; Dávalos 2012:125-127; Flores-Macías 2013:128; Francisco Escobedo 2003:64; Krauze 2006:60; Nieto 2012:26; Tromme y Otaola 2014:559-560).

Los dos diferentes periodos dentro de la hegemonía del PRI

Según Crespo (2006:104; 2012:90-91) y Paolino (2009:321-324) se puede dividir este periodo de setenta años de hegemonía en dos partes. La primera es el periodo de 1929 hasta 1976 y la segunda es el periodo de 1976 hasta la pérdida de la elección presidencial en 2000. En las siguientes secciones se explicará porque es verdad que se puede hacer esta división.

El periodo autoritario (1929-1976)

En el primer periodo el poder ejecutivo se comportó como un poder muy autoritario, populista, dominante y nacionalista, mientras que los otros dos poderes no tenían la posibilidad de controlar a las acciones del ejecutivo. Además, este tiempo se caracterizó por un aumento casi constante del tamaño de la administración pública (Amparo et al.

⁴⁰ Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014).

2010:48; Araujo 2009:206-212; Bailey y Paras 2006:60-61; Béjar 2001:101, 108; Cejudo 2007:6; Dávalos 2012:122; Francisco Escobedo 2003:64; Nieto 2013:133-134; Pinto 2009:48). Durante estas décadas el PRI tenía el apoyo de gran parte de la población mexicana. Tanto los campesinos y los sindicatos, como los negocios y el ejército y muchos otros sectores se sentaron representados por el PRI y el partido incorporó casi todos los movimientos políticos desde la extrema derecha hasta la izquierda (Araujo 2009:207, 214-215; Francisco Escobedo 2003:64; Gómez-Vilchis 2012:344; Nieto 2013:133-134; Serra 2013:136; Tromme y Otaola 2014:559-560). Todos estos grupos pudieron beneficiar del desarrollo económico que el PRI logró producir con sus numerosas intervenciones en la economía durante su primer periodo de dominación. Además, México fue un estado de bienestar y la ciudadanía benefició de sus políticas sociales. Consecuentemente, la legitimidad y popularidad de sus gobiernos dentro del pueblo generalmente fueron altas (Araujo 2009:211; Carbonell 2003a:381-382; Cejudo 2008:112; Crespo 2012:84; Francisco Escobedo 2003:64-65; Gómez-Vilchis 2012:344; Krauze 2006:60; Morris 1999:626-628; Nieto 2012:25-26; Nieto 2013:134; Serra 2013:136).⁴¹

No obstante, los altos gastos del estado de bienestar al final fueron una de las causas de la crisis económica que empezó en 1976. Con el paro del desarrollo económico el PRI ya no pudo usar los recursos gubernamentales para mantener sus prácticas de clientelismo y esto causó una disminución del apoyo popular al partido. La estabilidad que el PRI logró mantener por tantos años empezó a vacilar y el PRI comenzó a perder su legitimidad, aún más por la creciente insatisfacción por parte del pueblo con la desigualdad que había en el país (Araujo 2009:208-209, 216-225; Cejudo 2007:7-11, 16; Cejudo 2008:116; Crespo 2012:84-91; Gómez-Vilchis 2012:344; Paolino 2009:325; Serra 2013:137). Todos estos problemas obligaron al PRI cambiar lentamente sus políticas económicas y sociales.

El periodo neoliberal (1976-2000)

Aunque la crisis económica ya inició en 1976, el primer gobierno que tuvo que ver con ella, es decir, el gobierno de José López Portillo (1976-1982), no inició las reformas neoliberales. Fueron los presidentes Miguel de la Madrid (1988-1994) y especialmente Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) quienes eran realmente

⁴¹ Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014); Noriega (28-11-2014).

tecnócratas y quienes implementaron las reformas económicas neoliberales (Amparo et al. 2010:14; Araujo 2009:205-206, 219-220; Cejudo 2007:11-22; Cejudo 2008:112, 120; González 2009:89; Kaufman y Rubio 1998:1; Michener 2010:103-104; Nieto 2012:26; Rios-Figueroa 2012:207; Shelley 2001:215-218; Tromme y Otaola 2014:560; Valentin 2012:53).⁴² Además, durante sus presidencias, el neoliberalismo fue promovido dentro de México por actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Estados Unidos. El gobierno mexicano necesitaba el apoyo de estos actores para poder salir de la crisis económica y por lo tanto sus demandas tenían mucha influencia en el país (Araujo 2009:217-218; Crawford 1997:407-408; Michener 2010:103-104; Morris 1999:632; Nieto 2012:26; Pinto 2009:49-50; Rubio 1998:26-27; Shelley 2001:217).

Aunque las reformas neoliberales tuvieron varios objetivos, el más importante fue la disminución del tamaño del gobierno y de la influencia dominante del gobierno priista sobre la economía y el sector público del país. Para lograr este objetivo, se privatizaron los servicios públicos y se descentralizaron el poder del gobierno (Araujo 2009:229; Asch et al. 2011:22; Cejudo 2007:6, 15-22; Cejudo 2008:115-121; González 2009:83-90; Hernández y Pansters 2012:765-766; Michener 2010:103; Morris 1999:634-636; Paolino 2009:321-326; Rubio 1998:14; Shelley 2001:215-218; Tromme y Otaola 2014:560; Valentin 2012:52-53).⁴³ A pesar de que parecía que las privatizaciones ayudaron la economía mexicana y que la gravedad de la crisis se comenzó a reducir, estas privatizaciones también causaron un aumento del poder del sector público y de su discrecionalidad, y como resultado también de la corrupción, la violencia y el narcotráfico en los años noventa (Asch et al. 2011:22; Morris 1999:624-640; Nieto 2012:26-28; Nieto 2013:134; Pérez Herrero 2013:306-307, 324-325; Shelley 2001:215-218). Por lo tanto, las reformas debilitaron la estabilidad política y la insatisfacción social creció aún más, ya que el gobierno no logró mejorar el nivel de vida ni disminuir la desigualdad en el país (Araujo 2009:214-215; Correa-Cabrera 2012:179-180; Morris 1999:624-640; Nieto 2012:26-27; Pérez Herrero 2013:306-307, 324-325).

Otra parte de las reformas neoliberal que contribuyó a este proceso fue iniciado por el presidente Salinas. Este presidente entró a las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Salinas

⁴² Corona (21-11-2014); Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014).

⁴³ Garner (01-12-2014).

empezó estas negociaciones y afirmó el tratado resultante a pesar de que gran parte del pueblo mexicano no estaba de acuerdo con la necesidad por y tampoco con el contenido de este tratado (Cejudo 2007:14; Crawford 1997:408-410; Crespo 2012:85; Kaufman 1998:101-110; Nieto 2012:26; Rubio 1998:10). Especialmente los partidarios del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (el EZLN, los Zapatistas) estaban en contra del tratado y el día que este entró en vigor, el EZLN tomó sus armas y se levantó en contra del gobierno (Araujo 2009:216; Crespo 2012:85, 89-90; Kaufman 1998:108-110, 123; Kaufman y Rubio 1998:1; Nieto 2012:27-28; Parra Barboza y Vargas 2012:386-387; Pérez Herrero 2013:306-307, 324-325; Serra 2013:137). Este levantamiento de los Zapatistas fue la primera vez en que un movimiento guerrillero se levantó en contra del PRI. Este partido siempre había sido orgulloso de su capacidad de mantener la paz en el país, al contrario de muchos otros gobiernos en América Latina, donde hubo guerras civiles y dictaduras violentas (Araujo 2009:216; Asch et al. 2011:22; Morris 1999:635-636; Serra 2013:136-137).

El levantamiento contribuyó a la decisión de Zedillo de continuar con e intensificar la toma de decisiones que favorecieron la transición democrática, que tuvo lugar al mismo tiempo que las reformas neoliberales. Crespo (2012:86-90) explica que en el momento en que no hay espacio para grupos adversarios para explicar y hacer público sus quejas, ellos tienden a radicalizarse. Para evitar que la oposición y especialmente los Zapatistas se radicalizaron y para evitar una revolución o guerra civil, avanzar con la apertura democrática, evidenciada por la continuación del desarrollo de, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), fue una elección inteligente de Zedillo.

Desacuerdo dentro del PRI

También dentro del PRI no todos estaban de acuerdo con la implementación del neoliberalismo por los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo. Las opiniones dentro del partido se podría dividir en dos grupos (Araujo 2009:205-213, 219-230; Carbonell 2003a:381-382; Crespo 2012:84-89; Francisco Escobedo 2003:64-65; Gómez-Vilchis 2012:343; Klesner 2001:112; Krauze 2006:60; Michener 2010:109; Nieto 2012:27; Nieto 2013:137; Rubio 1998:17-21; Tromme y Otaola 2014:560; Valentin 2012:53).⁴⁴ El primer grupo fue el grupo de los liberales y tecnócratas, que estaban a favor de un gobierno

⁴⁴ Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014); Noriega (28-11-2014).

menos autoritario y de la toma de los primeros pasos en la dirección de una transición a la democracia. El segundo grupo consistió del viejo régimen del partido, que tuvo el poder dentro del partido en el periodo antes de 1976 y quienes gobernaron el país de manera populista con un estado de bienestar y autoritario.

Los neoliberales ignoraron los partidarios del viejo régimen y Araujo (2009:207-208, 221-232) y Crespo (2006:104; 2012:85-86) argumentan que los presidentes Salinas y Zedillo fueron menos fiel al PRI que al neoliberalismo (Michener 2010:103-104). Según ellos, estos presidentes cedieron parte de su poder voluntariamente a la oposición para intentar garantizar la continuidad de las reformas neoliberales, porque opinaron que estas pudieron ayudar la economía mexicana. En 1988, el desacuerdo entre los dos grupos tuvo como resultado que un grupo de priistas del viejo régimen se despidió del partido. Uno de ellos fue Cuauhtémoc Cárdenas, quien después fundó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), uno de los mayores competidores del PRI (Araujo 2009:221-232).⁴⁵

A los fines del gobierno de Zedillo las reformas neoliberales tuvieron su efecto esperado y en este momento ya no hubo una crisis económica tan grave en México (Crespo 2006:104; Crespo 2012:90-91).

La aparición de la oposición y la respuesta de los 'últimos' gobiernos del PRI

Durante el primer periodo del PRI los demás partidos públicos no pudieron participar en las elecciones y el gobierno solamente les dio la oportunidad de participar en el debate político cuando les conviniera (Araujo 2009:212-214; Béjar 2001:108; Crespo 2012:87-90; Gómez-Vilchis 2012:344, 355; Klesner 2001:107; Pinto 2009:48; Serra 2013:137). Esto quiere decir que un partido pudo participar solamente cuando estaba de acuerdo con la opinión del PRI. En todos los momentos que la participación de la oposición no le convenía, el PRI la suprimió. A pesar de que las elecciones no eran libres, además hubo mucho fraude en ellas. Un tipo de fraude muy recurrente durante este periodo fue la compra de votos (Amparo et al. 2010:14; Arzt y Mena 2004:106; Bailey y Paras 2006:61-62; Francisco Escobedo 2003:64; Gómez-Vilchis 2012:344; González 2009:82; Morris 1999:633; Rios-Figueroa 2012:210; Serra 2013:137).

Con el principio de la crisis económica y la implementación de las políticas neoliberales, también se inició la transición democrática (Béjar 2001:113-114; Cejudo 2007:16; Cejudo 2008:112; Correa-Cabrera 2012:179-180, 186; Gómez-Vilchis 2012:343,

⁴⁵ Garner (01-12-2014); Noriega (28-11-2014).

345; Nishikawa 2012:22-24).⁴⁶ Durante los gobiernos de los años ochenta y noventa, la oposición empezó a crecer y demandar la oportunidad de participar en el campo político. El Partido Acción Nacional (PAN) y especialmente el PRD empezaron a tener más partidarios dentro del pueblo y hubo un fortalecimiento de la llamada general por la democracia (Araujo 2009:221-228; Béjar 2001:122-123; Béjar 2012:623-624; Gómez-Vilchis 2012:344-345; Hernández y Pansters 2012:764-765; Kaufman 1998:123; Klesner 2001:107; Michener 2010:103; Morris 1999:633; Rubio 1998:8; Serra 2013:137).⁴⁷ Durante su presidencia, Zedillo eligió no reprimir esta oposición creciente, sino la dio aun más espacio dentro del campo político (Araujo 2009:213, 227-228; Crespo 2012:90-91; Francisco Escobedo 2003:70; Hernández y Pansters 2012:764-765; Krauze 2006:60; Michener 2010:103-104; Morris 1999:634-636; Paolino 2009:324; Valentin 2012:53-54).⁴⁸

Zedillo no solamente dio más espacio y poder a la oposición, también dio más poder a los poderes legislativos y judiciales y les hizo más independientes del presidente. Con esto, limitó el presidencialismo aun más y los otros poderes empezaron a usar y desarrollar sus nuevas capacidades (Amparo et al. 2010:14-15; Asch et al. 2011:22; Béjar 2001:100-105, 114; Béjar 2012:620, 622-625, 633; Carbonell 2003b:43-45; Cejudo 2007:16-22; Cejudo 2008:121-123; Concha Cantú 2005:182; Dávalos 2012:121-122; Krauze 2006:54; Paolino 2009:326; Tromme y Otaola 2014:559-561; Valentin 2012:53).⁴⁹ Parte de esta disminución del poder del presidente fue también su decisión de no practicar el dedazo y entonces no eligió su propio sucesor (Rubio 1998:15; Strategic Survey 2001:87).

Al final, durante las elecciones de 1997 el PRI perdió su mayoría en el Congreso del país (Amparo et al. 2010:14; Araujo 2009:206-207; Bailey y Paras 2006:62; Béjar 2001:113, 122; Béjar 2012:624; Cejudo 2007:16; Crespo 2012:90-91; Kaufman 1998:101-102, 123; Kaufman y Rubio 1998:1; Nieto 2012:27; Parra Barboza y Vargas 2012:386-387). Aunque las elecciones ya empezaron a ser más competitivas durante las presidencias de De la Madrid, la victoria de Salinas en 1988 fue rodeado por muchos rumores sobre fraude electoral. En 1990 Salinas estableció el IFE como instituto encargado de vigilar la credibilidad y honestidad de los procesos electorales y después de

⁴⁶ López Ayllón (26-11-2014).

⁴⁷ Garner (01-12-2014); Noriega (28-11-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

⁴⁸ Arellano (14-10-2014); Garner (01-12-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

⁴⁹ Ríos Cázares (05-11-2014).

su inauguración, Zedillo dio autonomía a este instituto para fortalecer sus poderes (Crespo 2012:90-91; Francisco Escobedo 2003:86; Hernández y Pansters 2012:766; Michener 2010:104-107; Morris y Klesner 2010:1277-1278; Strategic Survey 2001:88). Finalmente, las elecciones de 1997 fueron las primeras elecciones completamente libres (Araujo 2009:205-207, 218-228; Correa-Cabrera 2012:179-180; Crespo 2012:84-85; Gómez-Vilchis 2012:345, 355; Michener 2010:104-108; Rubio 1998:25, 30-33; Tromme y Otaola 2014:560-561; Valentin 2012:53). En el momento que el PRI ya no tenía la mayoría en el Congreso, el poder de este instituto aumentó y el espacio para la discusión política incrementó (Béjar 2001:100; Cejudo 2008:121).⁵⁰ Como resultado, Zedillo tuvo que escuchar a los partidos de la oposición y negociar y cooperar con ellos.

En 2000, el PAN ganó la elección presidencial y esta ganancia marcó el fin de la hegemonía del PRI, que duró setenta años (Araujo 2009:207, 225-230; Asch et al. 2011:22; Bailey y Paras 2006:62; Béjar 2001:113; Cejudo 2007:16; Cejudo 2008:121-122; Crespo 2012:85-86; Gómez-Vilchis 2012:343; Hernández y Pansters 2012:765; Klesner 2001:107; Krauze 2006:54; Nieto 2012:27; Nishikawa 2012:24; Paolino 2009:321-324; Parra Barboza y Vargas 2012:386-387; Pinto 2009:49-50; Serra 2012:137-138; Shelley 2001:213).⁵¹ Aunque Dávalos (2012:131), Flores-Macías (2013:137) y Nieto (2012:27) parecen argumentar que la transición democrática ocurrió en este momento de la elección de Fox del PAN como presidente del país, la transición no fue causada por un evento específico, pero fue el resultado de un proceso de largo tiempo (Béjar 2001:100-101; Béjar 2012:623; Cejudo 2007:5-23; Cejudo 2008:119-123; Concha Cantú 2005:182; Gómez-Vilchis 2012:343; Hernández y Pansters 2012:764-765; López Ayllón 2005:7; Michener 2010:75; Tromme y Otaola 2014:560-561; Valentin 2012:54).⁵²

No obstante, hay que señalar que aunque la pérdida marcó el fin del periodo de 70 años de hegemonía del PRI, no significó el fin de este partido político. Aunque al principio del Siglo XXI la popularidad del PRI continuó disminuir, esto cambió durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). Al final, en 2012 el PRI regresó a la presidencia con Enrique Peña Nieto (2012-2018) (Flores-Macías 2013:128-141; Hernández y Pansters 2012:759, 784-786; Paolino 2009:323-346). Además, como se discutirá en el próximo capítulo, el partido continuó jugar un papel importante dentro del Congreso Nacional. Entonces, cuando se habla de los 'últimos' gobiernos del PRI en esta

⁵⁰ Arellano (14-10-2014); Cejudo (26-11-2014); Michener (10-10-2014).

⁵¹ Cejudo (26-11-2014); Michener (10-10-2014); Noriega (28-11-2014).

⁵² López Ayllón (26-11-2014).

tesis, se refiere a los gobiernos de Salinas y Zedillo y no se quiere decir que después nunca hubo otro gobierno del PRI.

Se puede concluir que generalmente hay un acuerdo de que la hegemonía del PRI ya no existía después de que Fox ganó la elección presidencial, pero que el PRI no dejó de existir o de jugar un papel importante dentro del entorno político mexicano. Después de la elección de 2000, el PAN tuvo la tarea de consolidar la democracia y de responder a las demandas de la sociedad civil, el mundo académico y los periodistas inquisitivos (Correa-Cabrera 2012:179-180). La manera en que el PAN trató de cumplir con esta responsabilidad también se discutirá más en el siguiente capítulo.

2. El control gubernamental de la información

La aparición de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil

La supresión de los medios de comunicación

Durante la hegemonía del PRI no hubo mucha atención para el combate a la corrupción (Tromme y Otaola 2014:559-560). Esta falta de atención fue causada por gran parte por el hecho de que la corrupción ayudó al PRI a mantener la estabilidad política y social en el país, especialmente durante su periodo autoritario (Amparo et al. 2010:14; Cejudo 2008:112; Concha Cantú 2005:165; Krauze 2006:60; Morris 1999:624, 628-640; Morris y Klesner 2010:1259-1260; Nieto 2012:25-26; Nieto 2013:134; Shelley 2001:215).⁵³ Tampoco hubo atención para cosas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en este periodo (Amparo et al. 2010:15; Cejudo 2008:112; Krauze 2006:60; Morris 1999:624-640; Nieto 2012:26; Nieto 2013:134; Pinto 2009:44; Serra 2013:136; Shelley 2001:215; Tromme y Otaola 2014:559-560). De verdad, hubo mucha opacidad. Los medios de comunicación estaban completamente debajo del control del PRI y no hubo lugar por investigaciones independientes, ni por voces disonantes dentro de la cobertura mediática (Amparo et al. 2010:48; Bailey y Paras 2006:61-62; Francisco Escobedo 2003:64-69; López Ayllón 2005:6; Michener 2010:73-95, 115; Pinto 2009:48-49; Serra 2013:137; Shelley 2001:218-220).

Obviamente, este control sobre los medios de comunicación significó que el PRI podría vigilar que información estos dieron al público. Solamente permitió a la prensa prestar atención a las exigencias del PRI y no al descontento o los argumentos de sus oponentes. Aunque existieron algunos movimientos sociales, por gran parte estos eran

⁵³ Arellano (14-10-2014); Garner (01-12-2014).

cooptados por el PRI y en este caso también, los medios de comunicación solamente pudieron prestar atención a estos movimientos en el momento en que sus exigencias correspondieron con los planes del PRI en un intento de mostrar que el PRI escuchaba a la ciudadanía (Araujo 2009:216; Bailey y Paras 2006:60-61; Francisco Escobedo 2003:65-66; Morris 1999:631; Morris y Klesner 2010:1259-1260; Nishikawa 2012:23; Shelley 2001:218-220). Todo esto limitó gravemente la información que fue disponible para la ciudadanía e impidió su participación.

Las primeras voces disonantes y las dudas de los medios de comunicación

En los fines de los años setenta junto con el inicio de la crisis económica hubo un cambio. El gobierno comenzó a reformar sus leyes con respecto a la transparencia y sus políticas con respecto a los medios de comunicación (Araujo 2009:227-228; Crespo 2006:103). Primero, en 1977 se cambió la Constitución Mexicana y se incorporó el derecho a la información en el Artículo 6º de esta ley. No obstante, la incorporación de este derecho no tuvo un impacto grande en la práctica, ya que no hubo un acuerdo sobre la interpretación del derecho, y especialmente sobre la inclusión de la transparencia activa, o sea, de una obligación por el gobierno de fabricar y publicar información de buena calidad sin que alguien la solicita (Arzt y Mena 2004:106; Concha Cantú 2005:180-182; Dávalos 2012:122; Francisco Escobedo 2003:68-69; López Ayllón 2005:1-6; Michener 2010:86-87; Parra Barboza y Vargas 2012:386; Pinto 2009:49).⁵⁴

Cuando el gobierno de presidente De la Madrid intentó proponer una reforma al derecho a la información en 1986 para resolver este y otros problemas, varios miembros de la prensa se levantaron en contra de esta reforma. Lo mismo ocurrió en 1995 cuando el gobierno de Zedillo también propuso una reforma a este derecho, a pesar de que en este momento ya había más atención para la necesidad de acceso a la información de calidad y de medios de comunicación independientes (Michener 2010:77-117, 128; Pinto 2009:50; Tromme y Otaola 2014:560-561). Michener (2010:77-117, 128) explica que estos medios de comunicación tenían varias razones para su resistencia a las reformas. Por una parte no entendieron bien los objetivos de las reformas y pensaron que las reformas iban a obligar a los medios de comunicación a dar más información al gobierno y no al revés (Michener 2010:79-96, 115-116; Pinto 2009:48-50). Por otra parte, también hubo medios de comunicación que simplemente no se interesaba por un cambio ya que

⁵⁴ López Ayllón (26-11-2014).

estaban satisfechos con la situación de aquel momento (Flores-Macías 2013:136; Michener 2010:77-96). Durante la hegemonía del PRI algunos medios de comunicación afiliados con este partido político recibieron muchos subsidios del gobierno y recibieron información del gobierno. A pesar de que no fue información objetiva y que tampoco siempre era correcta, sí dificultó el acceso a este mercado para la competencia. Junto con los subsidios, dio una posición muy fuerte a los medios de comunicación existentes que eran favorables al PRI (Flores-Macías 2013:136; Michener 2010:93-94, 115-116; Paolino 2009:325; Pinto 2009:49). Las razones de resistir a las reformas, también fueron las razones principales de la falta de profesionalización de los medios de comunicación y de su tendencia a auto-censura (Michener 2010:78-96, 113; Shelley 2001:220-221).

Sin embargo, en este periodo los primeros medios de comunicación más independientes, como por ejemplo las revistas *Proceso* y *Uno Más Uno*, intentaron fundarse y dar información objetiva y completa al público. Aunque el gobierno intentó reprimirlas y prohibir su venta, resultó difícil y ambas revistas aún existen (Cejudo 2008:121; Michener 2010:86, 95-100). Se puede argumentar que la creación de estas revistas independientes fue muy importante en la formación y la movilización de las voces disonantes dentro de la población mexicana (Araujo 2009:227-228; Cejudo 2008:121; Crespo 2006:103; Michener 2010:96-100, 179; Morris 1999:631-632).⁵⁵

El aumento de la demanda a la transparencia

Al mismo momento de las reformas neoliberales que dieron más espacio a la oposición y de la crisis económica, la demanda a la transparencia aumentó. La llegada de las revistas independientes causó que la ciudadanía se dio cuenta de que “el problema que [tenía fue] que antes en México todo era secreto”⁵⁶ y se organizó más dentro de organizaciones de la sociedad, porque estaba insatisfecho con la corrupción, la desigualdad y los demás problemas en el país (Araujo 2009:224-225; Béjar 2001:109-110; Nieto 2012:27; Tromme y Otaola 2014:560). La idea de que una transición a la democracia y más transparencia pudieron contribuir en la lucha contra la corrupción surgió (Arzt y Mena 2004:106-107; Bailey y Paras 2006:62; Béjar 2001:99-100; Cejudo 2007:17-18; Concha Cantú 2005:200; Correa-Cabrera 2012:185; Dávalos 2012:122-124; Gómez-Vilchis 2012:345, 355; Morris 1999:634).

⁵⁵ Garner (01-12-2014).

⁵⁶ Villanueva (23-10-2014).

Esta idea surgió tanto dentro de los medios de comunicación y el mundo académico, como dentro de la sociedad civil. El primer grupo empezó a investigar más y más periodistas escribieron artículos críticos sobre el régimen del PRI y sus acciones (Pinto 2009:49; Rubio 1998:5, 27-28; Shelley 2001:221). Incluso los medios de comunicación que antes estaban debajo del control del PRI empezaron a ser más independientes, especialmente después del momento en que la crisis económica limitó los fondos que el gobierno pudo gastar en sus subsidios para estos medios de comunicación (Michener 2010:99-100; Paolino 2009:325; Pinto 2009:49-50). Como reacción a esta pérdida de influencia, la violencia por parte del gobierno hacia la prensa creció y partidarios del gobierno mataron varios periodistas críticos (Michener 2010:100; Morris 1999:626-627; Rubio 1998:27; Shelley 2001:221). El segundo grupo se volvió más activo dentro del campo político e investigó más (Amparo et al. 2010:50; Araujo 2009:227-228; Bailey y Paras 2006:62; Michener 2010:118). Finalmente, la sociedad civil comenzó a solicitar más información gubernamental y más posibilidades por la participación pública y empezó a colaborar más con organizaciones internacionales (Araujo 2009:227-228; Arzt y Mena 2004:106-107; Bailey y Paras 2006:60-61; Cejudo 2007:18; Michener 2010:111, 118; Morris 1999:631-634; Nieto 2012:27; Nishikawa 2012:23; Rubio 1998:23-28).

Según Michener (2010:73), unas de las razones del aumento de este crecimiento de la exigencia de transparencia, fueron el fraude durante las elecciones presidenciales en 1988 y los masacres de Tlatelolco en 1968 y en Corpus Christi en 1971. Estas cosas mostraron al público el peligro de la opacidad, la corrupción y la violencia que el PRI usaba para mantener el poder (Béjar 2001:109-110; Morris 1999:635-636; Rubio 1998:6-7).

Los motivos del gobierno de Zedillo por sus medidas a favor de la transparencia

Es importante reconocer que ya durante el gobierno de Zedillo se presentaron los primeros cambios con respecto a la transparencia y la corrupción en México, algo que Ríos Cázares argumentó que no solamente fue debido al esfuerzo del PAN y quien dijo que “yo creo que se da poco crédito al sexenio de Zedillo, que era priista”.⁵⁷ Como ya se explicó en el primer capítulo de esta tesis hay un debate académico sobre la tensión entre el secreto, es decir, la tendencia natural a la opacidad y el monitoreo, que está a favor de la implementación de leyes de transparencia, para poder monitorear a la competencia. Por un lado, se argumentó que cuando hay una hegemonía, habrá una tendencia a la opacidad,

⁵⁷ Ríos Cázares (05-11-2014).

porque, como explicó Pérez Garrido, “el partido político que esté en el poder va a ser siempre reticente al acceso a la información”.⁵⁸ Por otro lado, en el caso en que hay una transición a la democracia o en que hay un gobierno que consiste en varios partidos políticos, se demostró que existirá una preferencia al monitoreo. Se discutieron las tres razones que un gobierno puede tener para implementar la transparencia según, entre otros, Michener (2015:77-90) y Pinto (2009:66). Aquí se analizará cuáles de estas razones jugaron un papel en México durante el gobierno de Zedillo y como influenciaron su decisión de introducir iniciativas y adoptar políticas a favor de la transparencia.

La primera razón fue el mejoramiento de la imagen del gobierno y el aumento de la confianza pública en este gobierno (Arellano y Lepore 2011:1030; Cabrera 2008:154; DeAses 2005:567-568; Garzón 2005:147; Michener 2011:146-147; Michener y Bersch 2013:240; Pinto 2009:66, 68-69; Ríos Cázares y Cejudo 2013:342; Seligson 2002:412-429; Toquero 2014:4-5; Uvalle 2007:55). Los ‘últimos’ presidentes priistas empezaron a combatir a la corrupción y a implementar políticas de transparencia. Sin embargo, estas políticas no siempre eran muy exitosas (Cejudo 2007:8, 16; Cejudo 2008:121; Michener 2010:97; Morris 1999:624-626; Tromme y Otaola 2014:562). Por ejemplo, intentos de enjuiciar políticos corruptos de un gobierno anterior muchas veces fracasaron, pero sí fueron usados para distanciarse de las decisiones impopulares del gobierno anterior y para mejorar la imagen del nuevo gobierno priista (Morris 1999:624-628). Además, las primeras leyes que se trataron de la transparencia en la realidad no mejoraron su utilidad ni su disponibilidad (Concha Cantú 2005:172; Michener 2010:97; Morris 1999:624-626). Entonces, los gobiernos del PRI parecían entender la importancia de una imagen de no ser corrupto para la elevación su legitimidad e intentaron crear tal imagen (Arzt y Mena 2004:106; Cejudo 2008:116-121; Crespo 2006:103; Morris 1999:624-634). No obstante, el resultado limitado de estas políticas causó que algunos de los entrevistados describieron estas políticas más como una simulación de transparencia en vez de como una voluntad real para crear transparencia.⁵⁹

La segunda razón se describió como la imposibilidad de impedir las medidas a favor de la transparencia, por ejemplo porque hay una oposición fuerte o una demanda grande por la transparencia dentro de la sociedad civil (Ampratwum 2008:81-82; Arellano 2007:43; Arellano y Lepore 2011:1030-1033; Babu 2006:3; Cabrera 2008:154-162;

⁵⁸ Pérez Garrido (12-11-2014).

⁵⁹ Ávila (12-11-2014); Corona (21-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014).

Cejudo 2007:16, 22; DeAses 2005:567-568; Kocaoglu et al. 2006:3-7; Maldonado y Berthin 2004:247; Marván y Corona 2005:45; Michener 2011:146-147; Michener y Bersch 2013:240; Michener 2015:75-90; Michener y Bersch 2013:235; Pinto 2009:45-47, 66-69; Tanzi 1998:33; Toquero 2014:5). Como ya se demostró, en México, después de las elecciones de 1997 el PRI no tuvo mayoría en el Congreso y el presidente Zedillo fue obligado a negociar con la oposición. Además, hubo diversos actores internacionales que ejercieron presión sobre el gobierno para adoptar políticas anti-corrupción. Arellano,⁶⁰ Pérez Garrido⁶¹ y Cejudo⁶² argumentaron durante sus entrevistas que en este momento el gobierno priista ya no tuvo otra opción que adoptar políticas de transparencia.

Finalmente, la última razón fue el deseo de tener la posibilidad de monitorear a la oposición y la posibilidad de detectar escándalos de corrupción por parte de esta oposición (Ampratwum 2008:81; Arellano y Lepore 2011:1030-1035; Cabrera 2008:154; Emmerich 2005:28-30; Kocaoglu et al. 2006:5; Michener 2015:77-90, 97; Michener y Bersch 2013:240; Pinto 2009:41-42, 66; Toquero 2014:4). Especialmente un gobierno que prevé una transición de gobierno, estará inclinado a adoptar una política de transparencia, para poder atar las manos del gobierno que viene y para poder monitorear a este nuevo gobierno (Pinto 2009:66). Durante las entrevistas, esta razón se mencionó más que las otras dos para la introducción de las políticas de transparencia por el PRI.⁶³ No fue que el PAN fuera más o menos corrupto que el PRI, pero su relato en contra de la corrupción y a favor de la restricción de los poderes del poder ejecutivo dependiera de los incentivos que hubo a favor de tal relato en el momento en que este partido ganó la elección presidencial. En el momento en que la probabilidad de una alternación creció en México, estos incentivos también aumentaron, porque el PRI querría tener la posibilidad de monitorear al PAN o al PRD después de la alternancia y limitar sus opciones para la implementación de sus políticas. Se puede razonar que en este momento los costos de un mayor escrutinio empezaron a pesar menos que la posibilidad de controlar a los demás partidos políticos.

Según Michener (2010:111)⁶⁴ y Morris (1999:633-634) un gobierno que prevé una transición también puede presumir que en el momento en que hay un cambio de gobierno

⁶⁰ Arellano (14-10-2014).

⁶¹ Pérez Garrido (12-11-2014).

⁶² Cejudo (26-11-2014).

⁶³ Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Fierro (14-10-2014); Flores Llanos (29-10-2014); López Ayllón (26-11-2014); Michener (10-10-2014); Ríos Cázares (05-11-2014).

⁶⁴ Michener (10-10-2014).

en un municipio, estado o alguna otra instancia gubernamental y se trata de un cambio de un gobierno con miembros de un partido político a un gobierno de otro partido político, los nuevos integrantes del gobierno investigarán las acciones del viejo gobierno. Se puede presumir esto, porque es evidente que para mejorar su propia imagen, resultará beneficioso por este nuevo gobierno exponer actos de corrupción del viejo gobierno (Cejudo 2007:19; Morris 1999:633-634; Shelley 2001:217). Especialmente al final de la hegemonía del PRI, los funcionarios priistas entendieron que la posibilidad que otro partido tomaría el poder después de las siguientes elecciones era grande. Ya que sabían que muy probablemente este nuevo gobierno iba a buscar actos de corrupción, intentaron ocultar información adversa e introducir leyes de transparencia limitada (Michener 2010:95-100, 111).⁶⁵

En este capítulo se demostró que por un periodo de setenta años el PRI tuvo casi todo el poder en México, pero que la disminución de su poder fue un proceso de largo plazo en que la crisis económica de 1976 tuvo un papel muy importante. En reacción a esta crisis los gobiernos de Salinas y Zedillo implementaron varias reformas neoliberales, que limitaron el tamaño del estado mexicano y su influencia en los medios de comunicación. La mayor independencia de estos resultó en más investigación y la publicación de artículos críticos, que ampliaron la demanda por la transparencia dentro de la población. Al final, se puede concluir que el gobierno de Zedillo tuvo tres razones principales para implementar políticas de transparencia. Por un lado, quería mejorar su imagen y aumentar sus posibilidades de monitorear a un nuevo gobierno. Por otro lado, simplemente no tuvo la posibilidad de impedir la aprobación de estas políticas y leyes de transparencia, ya que después de 1997 no más pudo detener los planes de la oposición que tuvo el control sobre el poder legislativo.

En el próximo capítulo se discutirá lo que ocurrió con respecto a la transparencia durante el gobierno de Fox, que tuvo la tarea de cumplir con las demandas de la sociedad civil y los medios de comunicación que en este momento eran mucho más fuertes e independientes que durante la hegemonía del PRI.

⁶⁵ Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Michener (10-10-2014).

Capítulo 3.

La transparencia durante el gobierno de Vicente Fox

En 2000 empezó un nuevo periodo en la historia de México con la elección de Vicente Fox del PAN como presidente del país. El primer gobierno del PAN tuvo la tarea de continuar con la democratización y desarrollar una nueva manera de involucrar la ciudadanía en la democracia. Durante su campaña presidencial Fox prometió luchar contra la corrupción y la tendencia a la opacidad (Cejudo 2007:18-21; Crespo 2006:102-103; Garzón 2005:150-159; Gómez-Vilchis 2012:345-354; Klesner 2001:107-113; Krauze 2006:54-58; López Ayllón 2005:5; Michener 2010:75-77, 119-120, 150; Nieto 2013:137; Pinto 2009:50-51, 67; Ramírez y Hernández 2014:87-88). Un paso muy importante en el cumplimiento de esta promesa, pero quizás no completamente voluntario, fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) (Arellano y Lepore 2009:312-313, 321; Cejudo 2007:19-20; Fierro 2003:12; Francisco Escobedo 2012:28-29; López Ayllón 2005:2, 7, 19-38; Michener 2010:73-82, 171-172; Morales 2014:810-812; Villanueva 2003b:134-137).

En este capítulo se discutirá la forma en que estos dos desarrollos tuvieron lugar y cuáles fueron sus consecuencias por el nivel de la transparencia en México. Se empezará con un análisis de la esperanza que existió un cambio real en el país en 2000 y el papel del Grupo Oaxaca en la creación de la LFTAIPG. Segundo, se estudiará algunos aspectos importantes del contenido de la LFTAIPG, como la inclusión del principio de máxima publicidad y las obligaciones de transparencia que la LFTAIPG impone en las entidades y dependencias de la Administración Pública su objetivo de promover la participación de los funcionarios y la ciudadanía en el uso de la transparencia como un arma en la lucha contra la corrupción. Se tratará la sensación de muchos de los funcionarios de que la información es su propiedad, en vez de que se pertenece al pueblo. Además, se discutirá la importancia de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

1. La transición democrática del 2000

Una esperanza por el cambio

En general, se puede decir que hubo varias explicaciones por la aparición de una esperanza por un cambio en el momento en que se inauguró el primer gobierno democrático en México (Arzt y Mena 2004:106-108; Bailey y Paras 2006:60-62; Béjar

2001:109-110, 122; Cejudo 2007:18; López Ayllón 2005:5, 11; Michener 2010:86-100, 111-130, 147-151, 179; Nieto 2012:27; Pinto 2009:49-50, 67; Shelley 2001:213, 221, 227; Tromme y Otaola 2014:560-561).⁶⁶ Aquí se discutirá tres de las explicaciones. La primera explicación es el crecimiento de la independencia de los medios de comunicación y la sociedad civil. La segunda se trata del proceso de democratización y la nueva división del poder entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. La última explicación tiene que ver con las cosas que Fox prometió durante su campaña presidencial.

Como ya se discutió en el segundo capítulo de esta tesis, durante los ‘últimos’ gobiernos priistas, los medios de comunicación empezaron a ser más libres y la sociedad civil empezó a organizar y levantarse. Estos dos grupos, junto con el mundo académico demandaron un cambio en México con respecto a los altos niveles de la corrupción y los bajos niveles de la transparencia y la rendición de cuentas (Amparo et al. 2010:50; Araujo 2009:224-229; Arzt y Mena 2004:106-107; Bailey y Paras 2006:60-62; Béjar 2001:109-110; Cejudo 2007:18; Cejudo 2008:121; Crespo 2006:103; Michener 2010:86-100, 111-119, 179; Morris 1999:631-634; Nieto 2012:27; Nishikawa 2012:23; Pinto 2009:49-50; Ríos Ruíz 2007:167; Rubio 1998:5, 23-28; Shelley 2001:221; Tromme y Otaola 2014:560-561; Ugalde 2002:9).⁶⁷ Sin duda, toda la atención en los medios de comunicación demostró la importancia de prestar atención a estos temas para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, la emancipación de la prensa no significó que los medios de comunicación se libraron completamente de los partidos políticos. El PRI, lo cual tuvo tanto poder sobre gran parte de la prensa durante su periodo de hegemonía, mantuvo parte de su influencia sobre los medios importantes como Televisa y alentó su participación en la demanda por la transparencia (Flores-Macías 2013:136; Michener 2010:126; Pinto 2009:50; Rodríguez Rico 2010:25-34).

Segundo, con la democratización, el poder legislativo aumentó su importancia y la posibilidad de este poder de controlar al poder ejecutivo creció (Amparo et al. 2010:15; Béjar 2001:105, 113, 120; Béjar 2012:626-628; Cejudo 2008:121-123; Hernández y Pansters 2012:774, 790; Jaime et al. 2013:39, 107; Michener 2010:121; Tromme y Otaola 2014:561). Durante la presidencia de Fox, el PAN no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, ni en el Senado. En la Cámara de Diputados un 45 por ciento de los diputados

⁶⁶ Garner (01-12-2014).

⁶⁷ Garner (01-12-2014).

pertenecieron al PRI y un 42 por ciento al PAN y en el Senado 46 por ciento de los senadores fueron priistas y 42 por ciento panistas (Flores-Macías 2013:137; Hernández y Pansters 2012:786; Klesner 2001:111; Krauze 2006:57-58; Michener 2010:75-77, 121-122; Shelley 2001:214; Strategic Survey 2001:88-93; Wood 2012:96-98).⁶⁸ El PRI también mantuvo el poder en 19 de los 31 Estados Mexicanos (Flores-Macías 2013:137; Strategic Survey 2001:88-93; Wood 2012:96-98). Por lo tanto, el gobierno de Fox tuvo que negociar con los otros partidos políticos y especialmente con el PRI, con toda su experiencia de gobernar (Béjar 2012:638-639; Hernández y Pansters 2012:786; Klesner 2001:107; Krauze 2006:57-58; Michener 2010:121; Serra 2013:146-147). Ríos Cázares argumentó que “[aunque] el PAN ganó la presidencia, (...) no ganó una mayoría legislativa, entonces, si el PRI no hubiera aceptado esas reformas, esas reformas no pasaron”.⁶⁹ Otro partido político importante fue el PRD que durante el gobierno panista logró aumentar su popularidad entre el pueblo mexicano (Araujo 2009:221-232; Wood 2012:95). El hecho de que la oposición tuvo tanto poder dentro del poder legislativo, le dio el poder de obligar al poder ejecutivo a rendir cuentas y de aprobar leyes que al gobierno no le gustaron. Asimismo, el tercer poder, el poder judicial, que siempre había sido un instituto muy corrupta y opaca, también se volvió más independiente durante el gobierno de Fox (Cejudo 2008:121-122; Shirk 2000:30; Tromme y Otaola 2014:561; Ugalde 2002:9).

Finalmente, las promesas de Fox durante su campaña presidencial se concentraron en la lucha contra la corrupción e impunidad, la profesionalización del gobierno y un aumento de la transparencia. Cejudo (2007:18, 2008:117-122) y Francisco Escobedo (2003:78) argumentan que después de su inauguración no hizo suficiente para realmente intentar lograr estos cambios y cumplir con sus promesas (Crespo 2006:102-107; Crespo 2012:91; Garzón 2005:150-159; Gómez-Vilchis 2012:345-354; Jaime et al. 2013:26-30; Klesner 2001:107-113; Krauze 2006:57-58; Michener 2010:75-77, 119-129, 150; Pinto 2009:50-51, 67; Tromme y Otaola 2014:561-562, 574). Otros, como Luévano, argumentan que “la transición democrática del PRI al PAN generó demasiado expectativas”⁷⁰ y que fue imposible cumplir con estas expectativas (Gómez-Vilchis 2012:347-355; Serra 2013:137-139). Por ejemplo, el enjuiciamiento de políticos priistas que cometieron actos de corrupción en los gobiernos anteriores no fue posible (Cejudo 2008:121-122; Crespo 2006:103-107; Crespo 2012:91-94; Flores-Macías 2013:136; Klesner 2001:112-113).

⁶⁸ Cejudo (26-11-2014); López Ayllón (26-11-2014).

⁶⁹ Ríos Cázares (05-11-2014).

⁷⁰ Luévano (02-12-2014).

Como ya se explicó Fox necesitaba el apoyo del PRI en el Congreso y enjuiciar a priistas corruptos hubiera dañado la relación entre Fox y el PRI.

Otra razón por la falta de acciones puede ser que al ser presidente, los beneficios por Fox de la opacidad y secrecía empezaron a pesar más que los beneficios de la posibilidad del monitoreo de su gobierno desde los otros poderes y la sociedad y que por lo tanto hubo una falta de voluntad política por su parte (Cejudo 2008:121-122; Crespo 2006:107; Crespo 2012:92; Flores-Macías 2013:136; Francisco Escobedo 2003:78, 81; Gill y Hughes 2005:121; Michener 2010:75-77, 129; Pinto 2009:50-51; Tromme y Otaola 2014:582).⁷¹ Noriega arguyó que “pudiéramos tener al Papa Francisco gobernando México y el Papa Francisco sería corrupto (...) porque los incentivos están orientados hacia allá”.⁷² No obstante, Fox sí introdujo algunos programas políticos e iniciativas que tenían que ver con el tema de la transparencia (Gómez-Vilchis 2012:345-346; Krauze 2006:58; Labardini 2003:197-198; Martínez 2004:45-46; Nieto 2013:140-141; Sánchez 2009:96; Sandoval 2014:422-424). Una razón posible por esto sería su necesidad de proteger su imagen positiva de ser un presidente transparente y no-corrupto, con el fin de mantener el apoyo de la población mexicana.

Para cumplir, o para por lo menos parecer cumplir, con sus promesas, intentó transformar y profesionalizar a la Administración Pública Federal (APF) del poder ejecutivo. Para lograr esto estableció el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, que tuvo la tarea de detectar y prevenir la corrupción y la impunidad dentro de la APF (Gómez-Vilchis 2012:346; Jaime et al. 2013:28; Martínez 2004:35-38, 46-47; Sánchez 2009:75; Serrano 2009:207-210; Tromme y Otaola 2014:561-562). La Secretaría de la Función Pública (SFP) (anteriormente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) recibió la obligación de desarrollar programas que previnieron la corrupción y promovieron la transparencia y rendición de cuentas y de operar el nuevo Sistema Profesional de Carrera en la APF (Gómez-Vilchis 2012:347, 355; Jaime et al. 2013:11, 25, 38; Nieto 2013:141; Nieto 2014:112; Ozuna et al. 2014:1441, 1447; Sánchez 2009:75-76, 94; Tromme y Otaola 2014:571-572; Ugalde 2002:9). Además, se estableció la Administración Superior de la Fiscalización, una instancia independiente del poder ejecutivo, que controló el uso de los recursos gubernamentales por este poder y que respondió al poder legislativo

⁷¹ Fierro (14-10-2014).

⁷² Noriega (28-11-2014).

(Bohórquez 2011:67-68; Jaime et al. 2013:11, 25; Nieto 2013:140-141; Ozuna et al. 2014:1441, 1447). Adicionalmente, durante la presidencia de Fox, México afirmó e implementó varios tratados internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Bohórquez 2011:67-68; Jaime et al. 2013:21; Morales 2014:809; Nieto 2014:112; Ozuna et al. 2014:1442; Ríos Ruíz 2007:180; Robinson 2013:86-91; Rodríguez Rico 2010:19; Ugalde 2002:9). Para asegurar la implementación de esta última convención, se estableció un organismo anticorrupción con autonomía; la Subcomisión Intersecretarial para el Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la Corrupción (Martínez 2014:115; Tromme y Otaola 2014:561-562). Sin embargo, como posteriormente se explicará en más detalle, el efecto de estas cosas no fue muy grande, por gran parte porque el gobierno no logró consolidar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

El desarrollo de tres iniciativas de una ley de transparencia

Otra cosa que Fox hizo para (parecer) cumplir con las promesas que hizo durante la campaña fue que dio un grupo gubernamental (el Grupo Gubernamental) la tarea de redactar una iniciativa por una ley de transparencia. Según López Ayllón (2005:7-8, 37) y Gómez-Vilchis (2012:347, 354), esto fue por un deseo de cumplir con sus promesas (Garzón 2005:150-159; Labardini 2003:197-198), pero Crespo (2006:107) y Michener (2010:75-77) argumentan que no fue completamente voluntario pero que no pudo hacer otra cosa por la demanda que hubo por la transparencia, que fue causado no solamente por su falta de una mayoría en el Congreso, pero también por gran parte por los esfuerzos del Grupo Oaxaca (Gill y Hughes 2005:129; Pinto 2009:50-53).⁷³ El Grupo Gubernamental consistió en funcionarios altos de varias instituciones gubernamentales y con conocimiento sobre tanto el derecho a la información como el funcionamiento del gobierno (López Ayllón 2005:10, 37). Además, durante el periodo en que se elaboró esa iniciativa, el gobierno organizó varias consultas públicas para intentar involucrar la población mexicana en el proceso y mantener una imagen positiva (Gill y Hughes 2005:129; López Ayllón 2005:12-16; Michener 2010:160-161). El 31 de noviembre de 2001, este Grupo Gubernamental introdujo su iniciativa de ley en la Cámara de Diputados (López Ayllón 2005:16; Michener 2010:147, 163-164). Mientras que el Grupo

⁷³ Flores Llanos (29-10-2014).

Gubernamental estaba desarrollando su iniciativa de ley, la primera versión de esta iniciativa, que fue más limitada en su alcance que la iniciativa final, se filtró (Michener 2010:147-150).

Como reacción a esta primera iniciativa con un alcance limitado y a la esperanza por un cambio en 2001 se formó y levantó el Grupo Oaxaca (Gill y Hughes 2005:129; López Ayllón 2005:11; Michener 2010:129-130, 147-151). Dentro de este grupo se unieron miembros de varias organizaciones de la sociedad civil, académicos de varias universidades, como Francisco Escobedo, Ernesto Villanueva y Jorge Islas, y diversos medios de comunicación (Cejudo 2007:19; Francisco Escobedo 2003:63, 72-73; Gill y Hughes 2005:127-128; López Ayllón 2005:11; Michener 2010:75-77, 129-130; Pinto 2009:51-52; Villanueva 2003b:135; Villanueva 2009:88-89). Estos tres grupos todos aportaban su propio conocimiento, experiencia y habilidades al grupo (Francisco Escobedo 2003:73; Michener 2010:179-181). El Grupo Oaxaca decidió luchar por el acceso a la información y una ley federal en este tema, ya que todos los miembros del grupo estaban de acuerdo sobre los objetivos principales que querrían lograr en este tema (Francisco Escobedo 2003:63, 71-78; Gill y Hughes 2005:127-129; Michener 2010:75-77, 129-130, 151; Villanueva 2003b:134-135). Otros temas que discutieron fueron por ejemplo los temas de una ley del secreto profesional del periodista y de una ley del derecho de réplica, pero al final concluyeron que hubo demasiado diferentes opiniones dentro del grupo sobre estos temas (Francisco Escobedo 2003:76-78; Villanueva 2003b:133-135).

El objetivo principal del Grupo Oaxaca fue la aprobación de una ley de máximo alcance en el tema de la transparencia (Francisco Escobedo 2003:63, 71; Michener 2010:129-130, 151; Villanueva 2003b:136). Para lograr este objetivo, los medios de comunicación que formaron parte del grupo, entre los cuales se encontraron periódicos importantes como La Reforma, El Universal y La Jornada, prestaron mucha atención al tema en sus artículos e intentaron crear una demanda por la transparencia dentro de la población (Francisco Escobedo 2003:74-85; Francisco Escobedo 2012:28-29; Gill y Hughes 2005:128-129; López Ayllón 2005:6-7, 11; Michener 2010:75-77, 129-130, 146-151, 180-181; Morales 2014:811; Pinto 2009:51-52). Se explicaron los argumentos del Grupo Oaxaca a su público de manera muy positivo y prestaron menos atención a los argumentos del gobierno a favor de una transparencia más limitada. La mayoría de la atención por la posición gubernamental fue negativa (Francisco Escobedo 2003:74-82; Gill y Hughes 2005:128-

129; Michener 2010:75-77, 117, 125-130, 146-164, 180-181; Pinto 2009:51-52, 66-68). La movilización resultante de la opinión pública a favor de la transparencia fue muy difícil de ignorar por el gobierno de Fox, ya que su imagen y legitimidad dependieron de su popularidad entre la ciudadanía.

Otra cosa que el Grupo Oaxaca hizo, fue la elaboración de su propia iniciativa de ley como contrapropuesta para la iniciativa del Grupo Gubernamental (Francisco Escobedo 2003:80-85; Gill y Hughes 2005:129-130; Michener 2010:129-130, 150). El 26 de mayo de 2001, se publicó la Declaración de Oaxaca que delimitó su decálogo del derecho a la información con las principales demandas del grupo con respecto al contenido de una ley de transparencia (Francisco Escobedo 2003:74-79; Gill y Hughes 2005:128-129; Michener 2010:150; Morales 2014:810). Según el contenido del decálogo los miembros del grupo estuvieron de acuerdo de que el derecho a la información fue un derecho fundamental que necesitaba participación pública. Con respecto a este derecho el gobierno tuviera que, según ellos, basarse en un principio de máxima publicidad, ya que la información pertenecía al pueblo, y tuviera que publicar información de calidad activamente y responder a solicitudes de información. Solamente se pudiera negar información en casos excepcionales, claros y limitados de reserva o de confidencialidad. Además, debería desarrollar procedimientos ágiles, sencillos y baratos para cumplir con este derecho y crear un organismo autónomo que promovía la apertura y resolvería posibles controversias. Debería publicar la información sobre el uso de recursos públicos. Entre las diversas leyes estatales hubiera tenida homogeneidad y dentro de la ley federal hubiera tenida consistencia jurídica (Francisco Escobedo 2003:74-79; Morales 2014:810).

Al mismo tiempo, el Grupo Oaxaca intentó obtener el apoyo de políticos por su iniciativa (Francisco Escobedo 2003:80-82; Gill y Hughes 2005:129; Michener 2010:129-130). El primer partido que empezó a apoyar al Grupo Oaxaca fue el PRD y después también obtuvo el apoyo del PRI (Francisco Escobedo 2003:71, 80-85; Gill y Hughes 2005:128-129; Michener 2010:75-77, 150-166; Pinto 2009:53, 66-69). Como se demostró en el segundo capítulo de esta tesis, durante su hegemonía, el PRI había estado en contra de un acceso amplio a la información gubernamental y a favor de la opacidad (Gill y Hughes 2005:129; Michener 2010:75-77, 165-166; Pinto 2009:66-69). Sin embargo, durante los 'últimos' gobiernos priistas esto ya empezó a cambiar. Cuando durante el gobierno de Fox el PRI formó parte por primera vez de la oposición, el partido realmente

se presentó como defensor de una iniciativa más amplia por una ley de transparencia (Cejudo 2007:19-21; Flores-Macías 2013:139; Gill y Hughes 2005:129-134; Michener 2010:75-77; Pinto 2009:50-53, 66-69). Entonces, mientras que la voluntad política dentro de los nuevos gobernadores del país disminuyó, la voluntad política para introducir la transparencia en México entre el nuevo partido de oposición aumentó (Flores-Macías 2013:139; Francisco Escobedo 2003:82; Gill y Hughes 2005:129-134; Michener 2010:75-77, 165-167; Pinto 2009:66-69).⁷⁴ La campaña mediática del Grupo Oaxaca y la movilización de la opinión pública a favor de la transparencia, también lo ayudó a obtener este apoyo político, ya que causó que estar en contra de la transparencia fue muy desastroso por la imagen de un partido político (Concha Cantú et al. 2005:339; Flores-Macías 2013:139; Francisco Escobedo 2012:28-29; Michener 2010:75-77, 123-124, 161-163, 179; Pinto 2009:66-69).⁷⁵

Es llamativo que también hubo varios políticos panistas que apoyaron la iniciativa del Grupo Oaxaca (Francisco Escobedo 2003:80-81; Michener 2010:154-155; Pinto 2009:66). Una de las causas de esto fue que dentro del PAN no todos estaban de acuerdo con el liderazgo de Fox (Klesner 2001:112; Krauze 2006:57-58; Michener 2010:75-77, 125). Antes de su presidencia, Fox fue empresario, a saber fue el presidente de Coca-Cola en México y también fue el gobernador de Guanajuato (Krauze 2006:54; Michener 2010:121-122; Shelley 2001:227; Strategic Survey 2001:87-88). Empezó su campaña presidencial muy tempranamente con el apoyo de sus 'Amigos de Fox', que principalmente consistió en empresarios y académicos, quienes no todos fueron miembros del PAN y que lo apoyaron a nivel individual (Klesner 2001:108-112; Michener 2010:121-122; Shirk 2000:28-30; Strategic Survey 2001:87-88). Para su gabinete, Fox eligió varios de sus amigos, muchos sin experiencia de gobernar y solamente un miembro del PAN (Klesner 2001:108-112; Krauze 2006:57-58; Michener 2010:121-122; Shirk 2000:30; Strategic Survey 2001:88). Otra razón fue el apoyo histórico del PAN por una ley amplia de transparencia y el, ya discutido, efecto positivo a la imagen del partido (Michener 2010:125, 154-155).

Con el apoyo necesario de varios legisladores, el Grupo Oaxaca presentó su propia contrapropuesta de una iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001 (Francisco Escobedo 2003:71, 80-85; López Ayllón 2005:16-17; Michener 2010:130, 165-166). Su apoyo fue

⁷⁴ Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁷⁵ Corona (21-11-2014); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014).

necesario ya que en México ciudadanos no tienen el derecho de iniciativa de ley (Francisco Escobedo 2003:80-85; Gill y Hughes 2005:129-130). Después de su presentación en la Cámara de Diputados, el gobierno no tuvo la posibilidad de ignorar la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca y tuvo la obligación de negociar con los legisladores que la presentaron (Francisco Escobedo 2003:81-82; Michener 2010:117). Estos legisladores que apoyaron al Grupo Oaxaca optaron para poner el poder de negociar sobre el contenido la iniciativa final en las manos de algunos de los académicos del Grupo Oaxaca en vez de que ellos mismos iban a negociar con el gobierno (Francisco Escobedo 2003:81-83; Michener 2010:130, 150-151).

La tercera iniciativa que se presentó en este periodo con respecto a una ley de transparencia fue la del diputado Luis Miguel Barbosa. Esta iniciativa individual fue más limitada y enfocada que las otras dos iniciativas (López Ayllón 2005:10-11; Villanueva 2003b:136). El impacto de esta iniciativa a la ley final fue menor que el impacto de las otras iniciativas y por lo tanto se optó por no discutirla en detalle en esta tesis. En un gobierno dividido, la cantidad de iniciativas de ley de políticos individuales comparada con la cantidad de iniciativas de ley de un partido tiende a cambiar. En un gobierno más democrático y dividido, normalmente existe más competitividad entre los diferentes legisladores y ellos son menos dependientes de su partido político (Béjar 2012:632-641). Sin embargo, para la aprobación de estas iniciativas sí es importante que son adoptadas como iniciativas partidistas. La probabilidad de esta adaptación aumenta a ras con la experiencia del legislador, porque esta experiencia resultará en una mejor intuición política y un mejor trabajo legislativo.

La negociación sobre la iniciativa final de la ley de transparencia

Después de la presentación de las diferentes iniciativas de ley en la Cámara de Diputados se empezó la negociación sobre la iniciativa final en que se intentó unir las tres iniciativas (Arzt y Mena 2004:107-108; López Ayllón 2005:18-19; Olabe y Vieyra 2011:12-13; Pinto 2009:53; Villanueva 2003b:136). Para hacer esto hubo cinco jornadas de negociación entre representantes de los tres grupos (Cejudo 2007:19; Francisco Escobedo 2003:84-85; Gill y Hughes 2005:129; López Ayllón 2005:18-19). El poder ejecutivo fue representado principalmente por Sergio López Ayllón y el Grupo Oaxaca por Jorge Islas y Juan Francisco Escobedo (Francisco Escobedo 2003:83; Michener 2010:156-157).

Entre las iniciativas hubo varias diferencias, tanto en su alcance y su contenido, como en sus grupos defensores. Como ya se explicó, mientras que la iniciativa del Grupo

Gubernamental tuvo el apoyo del poder ejecutivo, la iniciativa del Grupo Oaxaca tuvo el apoyo de la sociedad civil y de la oposición (Pinto 2009:52-53). En general, la iniciativa del Grupo Oaxaca tuvo un alcance más amplio que la del Grupo Gubernamental (Francisco Escobedo 2003:83; Michener 2010:130, 171-172). Una de las razones por este hecho fue, según López Ayllón (2005:19), que el Grupo Oaxaca no tuvo que preocuparse con la gobernabilidad de la ley. Arellano pareció estar de acuerdo con esto y observó “me parece que incluso el Grupo Oaxaca tuvo la ventaja de no tener que preocuparse de la (...) verdadera implementación”.⁷⁶ Sin embargo, también hubo muchas similitudes entre las iniciativas y solamente algunos puntos de discusión, de los cuales se discutirá algunos (Francisco Escobedo 2003:84; López Ayllón 2005:17-20).

Un primer punto de discusión fue la demanda del Grupo Oaxaca de la inclusión dentro de la ley de la creación de un órgano garante con el poder de revisar las negativas a la información. Al final, como resultado, se incluyó la creación del IFAI (Gill y Hughes 2005:129; Morales 2014:812). Sin embargo, este instituto no fue completamente autónomo, como hubiera preferido el Grupo Oaxaca (Michener 2010:171). Otro punto de discusión fue el procedimiento de la elección de los comisionados del pleno de este IFAI (Francisco Escobedo 2003:84; Gill y Hughes 2005:129). Mientras que dentro de la iniciativa gubernamental estos serían nombrados por el presidente, el Grupo Oaxaca quería que hubo una necesidad de ratificación de este nombramiento por el Senado. Al final, se eligió para dar el Senado la posibilidad de objetar a los nombramientos (Gill y Hughes 2005:129; López Ayllón 2005:21-23, 31; Michener 2010:81).

Otro punto de discusión se trató de la obligación de responder de las entidades y las dependencias de la APF. Al Grupo Oaxaca le gustaría que una falta de responder a una solicitud resultó en una respuesta afirmativa a esta solicitud de información, mientras que el Grupo Gubernamental argumentó a favor de una negativa ficta. Ambos grupos querían proteger la certeza jurídica y la apertura más amplia con esta inclusión. El Grupo Gubernamental argumentó que si una entidad no responde, aun cuando esto significa una positiva ficta, esto no resultará automáticamente en una entrega de la información. Al final, el Grupo Oaxaca ganó esta discusión y según la ley una falta de responder es igual a una respuesta afirmativa (López Ayllón 2005:23-24; Michener 2010:81-82).

Tanto el Grupo Oaxaca y su movilización de la opinión pública y búsqueda de apoyo de la oposición, como el Grupo Gubernamental y su iniciativa de ley tenían mucha

⁷⁶ Arellano (14-10-2014).

influencia sobre el contenido de la iniciativa final (Cejudo 2007:19; Cejudo 2008:122; Francisco Escobedo 2003:78-80; Gill y Hughes 2005:129; López Ayllón 2005:7, 19-20, 37; Michener 2010:130, 150, 171-172; Morales 2014:810-812; Olabe y Vieyra 2011:12-13; Pinto 2009:51-52; Villanueva 2003b:136-137). Según Villanueva (2003b:134-137) el gran éxito del Grupo Oaxaca fue debido por gran parte por el hecho de que el grupo escribió su propia iniciativa de ley y que no solamente criticó a la iniciativa del gobierno (Francisco Escobedo 2003:81). De lo anterior se puede concluir que el esfuerzo del Grupo Oaxaca contribuyó a la imposibilidad del gobierno de Fox de impedir la ley de transparencia.

Finalmente, el 24 de abril de 2002, después de las negociaciones, se introdujo la iniciativa final, llamada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental Pública en la Cámara de Diputados (Francisco Escobedo 2003:84; Gill y Hughes 2005:129). Con la introducción de esta iniciativa de ley, parecía que el contexto legal estuviera listo para realmente enfrentar a la corrupción y asegurar la transparencia en México. Además, la inclusión de la creación de un instituto garante parecía asegurar su efectividad dentro del contexto institucional.

2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)

El contenido de la ley federal de transparencia

La LFTAIPG fue aprobada por la Cámara de Diputados un día después de su introducción en esta Cámara y al final del mismo mes el Senado también aprobó la ley. Finalmente, la ley entró en vigor el 11 de junio de 2002 (Francisco Escobedo 2003:85; López Ayllón 2005:25; Ramírez y Hernández 2014:87; Ríos Ruíz 2007:164-165; Tenorio 2012:9-10). Generalmente, se considera esta ley como un paso importante en la lucha contra la opacidad y la corrupción en México y como una de las mejores leyes de transparencia del mundo. El objetivo principal de esta ley, que reglamenta al Artículo 6º de la Constitución Mexicana, es arreglar la transparencia activa y el acceso a la información en México y por lo tanto contiene algunas obligaciones de transparencia (Arellano y Lepore 2009:312-313, 321; Carbonell 2007:77-79; Cejudo 2007:19-20; Francisco Escobedo 2012:28-29; López Ayllón 2005:2, 25-38; Michener 2010:73-82, 150; Olabe y Kahn 2012:16-19; Ramírez y Hernández 2014:87-88; Ríos Ruíz 2007:164-165; Rosales 2013:11-13; Tenorio 2012:9-10).

La ley se base en algunos principios importantes. El primer principio es el principio de que la información pertenece al pueblo y no al gobierno. Como resultado, no debe importar quién solicita cierta información o su posible justificación para solicitarla y el gobierno no debe demandar una identificación o una explicación de los solicitantes (Arellano y Lepore 2009:321-322; Gill y Hughes 2005:122; López Ayllón 2005:26-27; Morales 2014:808-809; Ozuna et al. 2014:1443; Ríos Ruíz 2007:166; Rosales 2013:10-11; Tenorio 2012:6-7; Villanueva 2011:171).⁷⁷ Además, la entrega de la información debe ser gratuita o solamente se puede cobrar los costos de su reproducción y envío al solicitante (Baltazar y Guerrero 2005:67-68; López Ayllón 2005:28, 36; López Ayllón y Cohen Cats 2005:230; Morales 2014:808-809; Rosales 2013:10-11; Tenorio 2012:6-7).

El segundo principio se trata de la existencia y la calidad de la información. La LFTAIPG da instituciones gubernamentales la obligación de crear y distribuir información sobre su uso de recursos públicos, sus acciones y su desempeño en general, y de mantener buenos archivos (Amparo et al. 2010:15; Arzt y Mena 2004:107-109, 116-117; Corral y Solís 2005:126; López Ayllón 2005:6; Ozuna et al. 2014:1443; Ramírez y Hernández 2014:88; Ríos Ruíz 2007:166; Rosales 2013:10-11). Dentro de la ley se encuentra tanto una obligación de transparencia activa, a decir de publicar información de oficio, como de transparencia pasiva, que se refiere a la obligación de responder a solicitudes de acceso a la información (Arellano y Lepore 2009:321-322; Bohórquez 2009:24; Francisco Escobedo 2012:31; Guerrero 2005:47; López Ayllón 2005:9, 28; López Ayllón y Cohen Cats 2005:218; Michener 2010:81-82; Rosales 2013:13-14; Villanueva 2009:86-87; Villanueva 2011:171).

Otro principio es el principio de la máxima publicidad. Según este principio toda la información debe ser accesible, salvo algunas excepciones limitadas (Arellano y Lepore 2009:321-322; Arzt y Mena 2004:109-110; Baltazar y Guerrero 2005:48; Gill y Hughes 2005:122; López Ayllón 2005:26-27; López Ayllón y Cohen Cats 2005:222, 229; López Ayllón y Posadas 2007:49-59; Michener 2010:81; Morales 2014:808-809; Ríos Ruíz 2007:165-166; Rosales 2013:10-11; Sandoval 2014:423-424; Tenorio 2012:6-10; Uvalle 2007:67-68; Villanueva 2005b:183; Villanueva 2011:171). De acuerdo con la posición actual de la mayoría de los expertos en este tema, la ley mexicana contiene dos excepciones. La primera excepción es la clasificación de cierta información como reservada para un periodo máximo de doce años (Arzt y Mena 2004:109-110; López

⁷⁷ Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Michener (10-10-2014); Villanueva (23-10-2014).

Ayllón 2005:31-33; López Ayllón y Posadas 2007:50-59; Morales 2014:808-809; Ríos Ruíz 2007:165-166; Rosales 2013:10-11; Tenorio 2012:6-10; Villanueva 2005b:183). La LFTAIPG contiene dos pruebas que se debe hacer antes de calificar información como reservada. La primera es la prueba de daño, que impone la obligación de determinar si la publicación de la información conlleva un daño presente, probable y específico. Entonces para calificar la información como reservada debe existir un daño que se presentará con alta probabilidad o certeza absoluta en este caso en particular en el futuro inmediato (López Ayllón 2005:31-33; López Ayllón y Posadas 2007:50-59; Marván y Corona 2005:53, 61-63; Michener 2010:82; Uvalle 2007:68). La segunda prueba es la del interés público, la cual determina que la información no puede estar reservada cuando el interés público de su publicación es más importante que su posible daño. Esto sería el caso, por ejemplo, cuando se trata de información sobre posibles abusos de derechos humanos (López Ayllón 2005:19-20; Michener 2010:81-82, 151; Tenorio 2012:6-10; Tromme y Otaola 2014:579-580). Ejemplos de información que se puede calificar como reservada son tipos de documentos que se tratan de la seguridad nacional o pública, la defensa nacional, la seguridad de la salud pública y la estabilidad de la economía (Arzt y Mena 2004:109-117; Gill y Hughes 2005:122-123; López Ayllón 2005:19-20, 31-33; López Ayllón y Posadas 2007:50-59; Marván y Corona 2005:53, 59-60; Merino 2005c:129-130; Ríos Ruíz 2007:165-166; Tenorio 2012:10-18).

La otra excepción al principio de máxima publicidad tiene que ver con la protección de los datos personales contra el abuso de estos datos. Para hacer esto, en México se puede calificar tal tipo de información como confidencial (Arzt y Mena 2004:109-110; Gill y Hughes 2005:122-123; López Ayllón 2005:31-35; López Ayllón y Posadas 2007:50-59; Morales 2014:808-809; Ríos Ruíz 2007:165-166; Rodríguez Rico 2010:24-25; Rosales 2013:10-11; Tenorio 2012:10-18; Villanueva 2005b:183-185). La ley obliga sus sujetos a publicar la información en caso de dudas y a crear versiones sin la información clasificada de estos documentos en todos los momentos en que esto sea posible y les obliga a publicar estas versiones. Entonces, toda la información que se puede publicar sin posible daño, debe ser publicada (Arzt y Mena 2004:116-117; Baltazar y Guerrero 2005:48).

La ley se refiere tanto al poder ejecutivo, como al poder judicial y legislativo. Sin embargo, contiene más obligaciones específicas para el primer poder y especialmente por las entidades y dependencias de la APF. Para los otros sujetos obligados, como por ejemplo el Instituto Federal Electoral (IFE), establece unas obligaciones mínimas y

limitadas y les obliga y recomienda a adoptar sus propios reglamentos con respecto a la transparencia y el acceso a su información (Arellano y Lepore 2011:1036; Concha Cantú 2005:176-177; Corral y Solís 2005:128-132; Francisco Escobedo 2012:31; López Ayllón 2005:9, 27; López Ayllón y Cohen Cats 2005:209, 236; Michener 2010:171; Ozuna et al. 2014:1443; Parra Barboza y Vargas 2012:387; Ríos Cázares y Cejudo 2013:341; Ríos Ruíz 2007:175). Primero se discutirá más cuales institutos son estos otros sujetos obligados y cuáles son sus obligaciones. Después, se concentrará en las obligaciones de las entidades y dependencias de la APF.

Los otros sujetos obligados

El primer otro sujeto obligado es el poder legislativo, que debe representar y rendir cuentas al pueblo (Amparo et al. 2010:24, 32, 45-46; Corral y Solís 2005:136). La LFTAIPG no establece un órgano que puede controlar el cumplimiento con la ley de este poder, ni establece obligaciones específicas (Arzt y Mena 2004:116; Baltazar y Guerrero 2005:40; Concha Cantú et al. 2005:342; Corral y Solís 2005:126, 135-136; Sandoval 2014:423). Según Amparo et al. (2010:45-52) hay una tendencia a la opacidad entre los legisladores, quienes tienen mucha discrecionalidad en su desempeño y no tienen obligación explícita de informar sobre y explicar y justificar sus acciones (Amparo et al. 2010:24-32; Corral y Solís 2005:132-135; Ugalde 2002:9). Además, hay una falta de sanciones, especialmente de sanciones reales (Amparo et al. 2010:53). La falta de la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores, es visto por varios autores, como Amparo et al. (2010:24-29, 53-55), como una de las causas por la deficiencia en su representatividad y transparencia, ya que el pueblo no tiene la posibilidad de sancionarles de esta manera (Béjar 2012:636-641; Corral y Solís 2005:136). Al contrario, en vez de rendir cuentas al pueblo mexicano, los legisladores tienden a rendir cuentas a sus superiores y a los coordinadores de sus partidos políticos. Estos líderes se juntan en las Juntas de Coordinación Política del Congreso, cuales proponen la integración de las comisiones del Congreso y deciden sobre el gasto de los recursos de la Cámara de Diputados y del Senado (Amparo et al. 2010:36-37, 52-55).

El poder judicial también es un sujeto obligado. Antes de que la LFTAIPG entró en vigor, las instituciones judiciales tuvieron la tendencia de interpretar el derecho a la información de manera limitada y ya que el Ministerio Público se ubica debajo del control del poder ejecutivo, esto tuvo poca voluntad de sancionar a los gobernadores corruptos (Carbonell 2003a:44-45; Carbonell 2003b:46-47; Concha Cantú 2005:160-168, 179-183,

202; Francisco Escobedo 2003:75; Ríos-Figueroa 2012:208-209; Romero 2012:9, 17; Rosales 2013:14; Villanueva 2005b:180-182). Es importante que la ciudadanía entienda el funcionamiento de los procedimientos judiciales, para que pueda controlar al poder judicial (Concha Cantú 2005:165-168, 180-188, 203-204). Además, el poder judicial debe publicar información sobre las sentencias, porque esto puede asegurar la certidumbre, igualdad y seguridad jurídica, ya que hará más fácil saber las decisiones en casos similares (Concha Cantú 2005:160-169, 203-204; Villanueva 2005b:182-186). Sin embargo, también hay que proteger los datos personales de las personas de que se tratan estos juicios (Concha Cantú 2005:176-177, 200-201; Tenorio 2012:11-17; Villanueva 2005b:185-186). La Suprema Corte de Justicia estableció su propia Comisión de Transparencia y Acceso a la Información en 2003, que creó reglas específicas por el poder judicial federal (Concha Cantú 2005:176-179; Corral y Solís 2005:137; Ríos Ruíz 2007:175).

Hay algunos institutos que tienen autonomía constitucional, pero que también son obligados a desarrollar e implementar sus propias leyes de transparencia. Ejemplos son el IFE, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Banco de México (Arellano y Lepore 2009:322-333; Arellano y Lepore 2011:1037-1043). Según la ley su comportamiento debe cumplir a los requisitos de eficiencia, puntualidad, accesibilidad y comprensibilidad, pero la ley deja la interpretación de estos requisitos a los sujetos obligados (Arellano y Lepore 2009:314-323, 333; Arellano y Lepore 2011:1037; Arzt y Mena 2004:107-108; Ramírez y Hernández 2014:91-99; Villanueva 2005b:179-180). López Ayllón razonó que “la heterogeneidad se genera justamente en que estamos poniendo el mismo el mismo estándar para todos”.⁷⁸ Tiene razón, ya que en la práctica algunos sujetos interpretaron las obligaciones de manera más amplia que otros y hubo mucha heterogeneidad entre los reglamentos de los diferentes institutos (Arellano y Lepore 2009:314-323, 333-338; Arellano y Lepore 2011:1031; Concha Cantú 2005:176-177, 202-203; Jaime et al. 2013:55; Marván y Corona 2005:53-59).⁷⁹ López Ayllón aumentó que “realmente lo que habría que pensar es en establecer obligaciones distintas”.⁸⁰

Según Arellano y Lepore (2009:333-334; 2011:1037-1043) hay una relación entre el número de solicitudes que el instituto recibe y el alcance de su reglamento. Por ejemplo,

⁷⁸ López Ayllón (26-11-2014).

⁷⁹ Arellano (14-10-2014); Cejudo (26-11-2014).

⁸⁰ López Ayllón (26-11-2014).

el IFE, lo cual es responsable de las elecciones libres, creíbles y justas, recibe muchas solicitudes de información y es uno de los más transparentes de los sujetos obligados (Arellano y Lepore 2009:333-334; Arellano y Lepore 2011:1043-1044; Hernández y Pansters 2012:766-768; Morris y Klesner 2010:1277-1278). Este hecho se puede usar como argumento a favor de la participación ciudadana, porque la idea de la participación es que los ciudadanos soliciten información y evidentemente un aumento de las solicitudes tiende a causar una disminución de la heterogeneidad y un arrasamiento y mejoramiento del nivel de la transparencia en el país.

El acceso a la información de la Administración Pública Federal

La LFTAIPG sí estableció reglas y obligaciones más claras para las entidades y dependencias de la APF (Cejudo 2008:122; Concha Cantú et al. 2005:340). Según la ley, la APF debe ser transparente y tener un buen archivo (Ramírez y Hernández 2014:91). Mientras que la SFP fue la institución con la tarea de coordinar, evaluar y controlar a la APF, la LFTAIPG estableció el IFAI como un instituto independiente, con autonomía presupuestaria, de decisión y operativa, encargado de vigilar el cumplimiento con esta ley por parte de la APF (Amparo et al. 2010:15; Baltazar y Guerrero 2005:39-50; Cejudo 2007:19-20; López Ayllón 2005:30-31; López Ayllón y Cohen Cats 2005:211-212; Merino 2005c:102; Michener 2010:81, 171-172; Morales 2014:812; Olabe y Kahn 2012:16-19; Ramírez y Hernández 2014:87-99; Ríos Ruíz 2007:165-166; Rodríguez Rico 2010:24).

La LFTAIPG obligó a todas las entidades y dependencias de la APF a establecer tanto una unidad de enlace como un comité de información (Arzt y Mena 2004:108; Gill y Hughes 2005:122; López Ayllón 2005:30; López Ayllón y Cohen Cats 2005:211-212, 227; Ramírez y Hernández 2014:98). La unidad de enlace fue encargada de juntar y publicar información y de recibir y responder a las solicitudes de acceso a la información y de corrección de datos personales. El comité de información, un cuerpo colegiado, tuvo la tarea de coordinar y supervisar las acciones de la entidad o dependencia a la cual pertenecía y la organización de su archivo. Cuando la unidad de enlace opina que cierta información debe ser confidencial o reservada, el comité de información es jurídicamente responsable de esta clasificación. Hay mucha heterogeneidad entre las actitudes de las diferentes entidades y dependencias con respecto a su interpretación de los requisitos para hacer esto (Carbonell 2007:74-78; Concha Cantú 2005:202-203; Fox et al. 2011:55-56; Gill y Hughes 2005:131-132; López Ayllón 2005:30-34; López Ayllón y Cohen Cats 2005:211-212, 227-229, 236; López Ayllón y Posadas 2007:50; Ríos Ruíz 2007:166-167).

Un problema que se reconoció con respecto a la creación de estas unidades de enlaces y los comités de información fue que las entidades y dependencias no recibieron recursos, tanto financieros como humanos, para hacerlo (Concha Cantú et al. 2005:341; Gill y Hughes 2005:121-123). Un resultado de esto fue que la cantidad de solicitudes a que las unidades de enlace respondieron con una respuesta de que la información no existió aumentó en los primeros años después de que la LFTAIPG entró en vigor, porque hubo una falta de recursos para generar, archivar o buscar la información (Fox et al. 2011:7, 33, 50; López Ayllón y Cohen Cats 2005:229-230; Michener 2010:173-175).⁸¹

El IFAI recibió el poder de resolver de manera definitiva e inatacable los desacuerdos sobre las respuestas negativas a una solicitud de acceso a la información por parte de una dependencia o entidad de la APF y de garantizar su cumplimiento con la LFTAIPG (Arellano y Lepore 2011:1036-1037; Arzt y Mena 2004:110-115; Baltazar y Guerrero 2005:41-47; Fox et al. 2011:7, 32-40, 50; López Ayllón 2005:30-34; López Ayllón y Cohen Cats 2005:211-212, 227; Merino 2005c:102-103, 132; Michener 2010:81-82; Ramírez y Hernández 2014:98-99; Uvalle 2007:67; Villanueva 2005b:180). Cuando un particular no estaba de acuerdo con la respuesta del IFAI, tuvo la posibilidad de ir al poder judicial por vía de amparo (López Ayllón 2005:30; López Ayllón y Posadas 2007:50). El IFAI tenía algunos otros objetivos también, los cuales se analizará en la próxima parte de esta tesis.

3. El derecho a la información y la transparencia en la práctica

Las cuatro funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información

El IFAI tiene cuatro funciones principales, de las cuales ya se discutió la primera, que fue la resolución de problemas entre el gobierno y solicitantes de información (Arellano y Lepore 2011:1036-1037; Arzt y Mena 2004:110-111; Baltazar y Guerrero 2005:39-46; López Ayllón 2005:31; Ramírez y Hernández 2014:98-99).⁸² La segunda función es la protección de los datos personales (Arzt y Mena 2004:110-111; Baltazar y Guerrero 2005:39-46; Fierro 2003:11-12; Rosales 2013:13; Tenorio 2012:5-9; Uvalle 2007:67). Según la LFTAIPG, los ciudadanos deben poder ejercer su derecho de revisión y rectificación con respecto a sus propios datos personales (Arzt y Mena 2004:110; Tenorio 2012:6-7, 17-18).

Tercero, el IFAI tiene el objetivo de vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG, por ejemplo con respecto a la calidad de la información y la organización de los archivos

⁸¹ Cejudo (26-11-2014); Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); Luévano (02-12-2014).

⁸² Villanueva (23-10-2014).

(Arellano et al. 2012:193; Arellano y Lepore 2011:1047; Baltazar y Guerrero 2005:41-46; Francisco Escobedo 2012:30-31; Merino 2005c:119-121; Morales 2014:813; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Ramírez y Hernández 2014:80-88, 96-100; Ríos Ruíz 2007:166-170; Rodríguez Rico 2010:24-25; Tenorio 2012:6-7; Uvalle 2007:67; Villanueva 2009:87).⁸³ La información debe ser de buena calidad, lo que significa que debe ser utilizable, confiable, completa, entendible y relevante. Además, para facilitar la investigación es importante que haya buenos archivos, en que se puede encontrar también información sobre el proceso de la deliberación acerca de las decisiones.

Finalmente, su última función es la de la promoción de la transparencia activa y del uso del acceso a la información, tanto entre los funcionarios como entre la ciudadanía (Arzt y Mena 2004:110-111; Baltazar y Guerrero 2005:39-46; López Ayllón 2005:31, 38; Michener 2010:81; Ozuna et al. 2014:1443; Ramírez y Hernández 2014:99; Rodríguez Rico 2010:24; Rosales 2013:13). Se hace esta promoción a través de diversas políticas públicas y de la educación (Baltazar y Guerrero 2005:69-70; Olabe y Kahn 2012:18-19; Ramírez y Hernández 2014:81-82). La participación de estos dos grupos en la implementación de la transparencia es muy importante, como se demostrará en las siguientes partes de este capítulo.

La tendencia de los funcionarios a la opacidad

Aunque la LFTIAPG declara que los funcionarios deben cumplir con las obligaciones de esta ley, Sandoval (2014:401-404, 416-417, 426) y Merino (2005c:133) argumentan que entre ellos existe una tendencia natural hacia la opacidad. Según Arellano (2007:43-44) y Sarsfield (2012:401-404) esta tendencia es causada por los beneficios que la opacidad parece tener por los funcionarios. Se argumentan que se debe ver a los funcionarios como personas racionales, que siempre van a hacer un cálculo entre los costos y beneficios de sus posibles acciones (Amparo et al. 2010:15-16; Arellano et al. 2012:194-195; Arellano y Lepore 2011:1030-1036, 1048; Fox et al. 2011:12, 52-53; Gill y Hughes 2005:121-132; Morales 2014:805-809; Pinto 2009:65; Sánchez 2009:70-73; Tenorio 2012:9; Villanueva 2009:88; Ugalde 2011:53; Uvalle 2007:68). Entonces, cuando tienen la impresión de que la transparencia traerá desventajas que ventajas, elegirán la opacidad.

Una posible desventaja de la transparencia por los funcionarios es el aumento que esta significa por su posibilidad de ser monitoreado. En México, los funcionarios se

⁸³ Arellano (14-10-2014); Fierro (14-10-2014).

tienden a sentir como propietarios de la información e información significa poder en este país (Arellano y Lepore 2011:1032-1036; Arzt y Mena 2004:117; Carbonell 2007:72-73; Corral y Solís 2005:126; Fierro 2003:1-3, 12; Fox et al. 2011:47-48; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Uvalle 2007:63; Villanueva 2009:89). Muchas veces, los funcionarios no entienden los objetivos de la transparencia y tienen miedo de que con esta información se interpretará todas sus acciones, especialmente sus posibles errores inconscientes, como actos de corrupción (Carbonell 2007:72-73; Concha Cantú 2005:165; Fierro 2003:1-2; Fox et al. 2011:48-52; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Serrano 2009:215-216).⁸⁴ Un resultado de esta idea es que los funcionarios empiezan a documentar menos, para evitar ser obligados de publicar la información (Fox et al. 2011:48-52; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Sandoval 2014:418-419). Otra causa de la tendencia hacia la opacidad son los sueldos bajos que los funcionarios reciben. Como resultado, estarán más dispuestos a ganar un poquito más dinero con actos de corrupción (Asch et al. 2011:38; Dávalos 2012:124; Serrano 2009:212-222; Yankelevich 2012:460).⁸⁵ Además, “los funcionarios públicos de las instituciones tienen muy marcada la jerarquía”,⁸⁶ y dependen mucho de la aprobación de sus superiores y la historia les enseñó que a ellos no le gusta la transparencia (Arellano y Lepore 2011:1033; Béjar 2012:636-641; Gill y Hughes 2005:133; Ugalde 2011:53). No se debe desconocer el poder de los hábitos y la aprobación histórica de actos de corrupción dentro del poder ejecutivo (Anechiarico 2010:258; Arellano y Lepore 2009:321; Fox et al. 2011:52-53; Gill y Hughes 2005:132-133; Sarsfield 2012:220-223). De lo anterior, se puede deducir que hubo una necesidad de crear más incentivos a favor de la transparencia en México, porque sin estos la opacidad se mantuviera.

Cejudo (2008:122)⁸⁷ y otros autores argumentan que hay una necesidad de una internalización de la transparencia dentro de los funcionarios y de una concientización de sus beneficios a través de la educación y profesionalización de este grupo (Arellano 2007:44-45; Arellano y Lepore 2009:313-321, 339-340; Arellano y Lepore 2011:1031-1033, 1048; Asch et al. 2011:38; Concha Cantú 2005:205; Concha Cantú et al. 2005:340; Fierro 2003:6, 12; Fox et al. 2011:49; Gill y Hughes 2005:131-132; Labardini 2003:198; Martínez 2004:52-53; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Ramírez y Hernández 2014:81-

⁸⁴ Arellano (14-10-2014); Cejudo (26-11-2014); Fierro (14-10-2014); Michener (10-10-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁸⁵ Villanueva (23-10-2014).

⁸⁶ Luévano (02-12-2014).

⁸⁷ Cejudo (26-11-2014).

82; Sandoval 2014:415-416; Serrano 2009:212-222).⁸⁸ Unos ejemplos de los beneficios que la transparencia puede tener para ellos son, primero, que les obligará a mantener mejores archivos y a mejorar la organización de sus archivos, que también facilitará su propio trabajo, ya que será más fácil encontrar cierta información y segundo, que será más fácil obtener información de otras entidades gubernamentales, lo cual les permitirá tomar decisiones más informadas (Fox et al. 2011:48-49; Hofbauer y Cepeda 2005:41-42; Michener 2011:151).

Para ayudar la lucha contra la corrupción entre los funcionarios, el gobierno mexicano también aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Esta ley, que se enfoca en evitar el nepotismo en la contratación de los funcionarios obliga la contratación de funcionarios con experiencia, que son responsables, honestos y profesionales y que tienen una tendencia hacia la transparencia (Anechiarico 2010:244-245; Baltazar y Guerrero 2005:63-65; Cejudo 2007:20; Cejudo 2008:112, 122; Jaime et al. 2013:26-27; Martínez 2004:32, 38, 50; Sánchez 2009:75-76, 94-97; Sandoval 2014:426-437; Serrano 2009:214-215). Además, otro componente de la creación de incentivos hacia la transparencia fue la obligación de la entrega anual de una declaración patrimonial, en que los funcionarios deben dar información sobre sus propiedades y la existencia de posibles conflictos de interés (Anechiarico 2010:245; Baltazar y Guerrero 2005:63-65; Carbonell 2007:72; Jaime et al. 2013:29; Labardini 2003:198; Marván y Corona 2005:51; Morales 2014:809).⁸⁹

Sin embargo, según Anechiarico (2010:251-253, 358) y Gill y Hughes (2005:123-126) lo más importante para utilizar la transparencia activa y el acceso a la información como armas en la lucha contra la corrupción en México es que se obliga a los funcionarios a rendir cuentas y que se empieza a realmente luchar contra la impunidad (Arellano et al. 2012:194-195; Arellano y Lepore 2011:1030-1046; Fox et al. 2011:51-52; Jaime et al. 2013:29; Pinto 2009:65-66; Sánchez 2009:71; Sarsfield 2012:224; Ugalde 2011:53; Yankelevich 2012:460).⁹⁰ López Ayllón argumentó que “el error está en creer que la ley lo puede resolver”⁹¹ y Ríos Cázares dijo que “la transparencia es un instrumento del combate

⁸⁸ Flores Llanos (29-10-2014); Michener (10-10-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

⁸⁹ Ávila (12-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Noriega (28-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁹⁰ Bohórquez (28-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Fierro (14-10-2014); Garner (01-12-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁹¹ López Ayllón (26-11-2014).

a la corrupción, pero no es la solución”.⁹² O sea, es importante reconocer que la transparencia no es suficiente para erradicar a la corrupción.

La rendición de cuentas y la importancia de la participación ciudadana

Como se explicó en el primer capítulo, la rendición de cuentas consiste en dos elementos. El primer elemento es la explicación y la justificación de las acciones gubernamentales y las sanciones forman el segundo elemento (Amparo et al. 2010:6, 11, 23, 54; Arzt y Mena 2004:117; Jaime et al. 2013:53; Martínez 2014:114; Ramírez y Hernández 2014:82; Serrano 2009:219-220; Sarsfield 2012:225-229). De lo precedente, se puede llegar a la conclusión que después de que la LFTAIPG, la cual contiene el requisito de la transparencia activa y pasiva, entró en vigor, el primer elemento de la rendición de cuentas ya se debería cumplir en México (Arellano et al. 2012:194-195; Arellano y Lepore 2011:1040-1046; Ramírez y Hernández 2014:88). Durante la hegemonía del PRI los funcionarios casi nunca fueron sancionados por sus actos de corrupción ni por no cumplir con sus obligaciones de transparencia y en las pocas ocasiones en que sí fueron sancionados, las sanciones fueron débiles (Amparo et al. 2010:53; Arellano et al. 2012:194-202; Arellano y Lepore 2011:1030-1033; Labardini 2003:198; Sarsfield 2012:225-229).⁹³ Entonces, se puede razonar que el segundo elemento tampoco fue presente en México al comienzo de la presidencia de Fox y que su gobierno tuvo que introducir políticas de rendición de cuentas.

Según los autores que están a favor de la idea del institucionalismo, se puede luchar contra la corrupción en México con la creación de fuertes instituciones y leyes anti-corrupción y con una disminución de la impunidad (Bohórquez 2011:63-65; Sánchez 2009:97-98; Sarsfield 2012:218; Ugalde 2002:7-8).⁹⁴ Estos autores están de acuerdo con la idea de que los funcionarios son actores racionales que hacen un análisis de los incentivos a favor y en contra de la corrupción. Durante la entrevista Ríos Cázares arguyó que “una de las grandes causas de la corrupción en México es la ausencia de consecuencias en los actos de corrupción y de tráfico en influencias”. Según ella, “lo más importante es tratar de hacer creíbles las sanciones, [o sea] que la probabilidad de ser sancionado se incremente”.⁹⁵ Bohórquez añadió que “importa más que crees que te pueden castigar que

⁹² Ríos Cázares (05-11-2014).

⁹³ Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); López Ayllón (26-11-2014); Luévano (02-12-2014); Noriega (28-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁹⁴ Arellano (14-10-2014); Cejudo (26-11-2014).

⁹⁵ Ríos Cázares (05-11-2014).

realmente te pueden castigar”.⁹⁶ Entonces, se podría considerar una alta probabilidad, o por lo menos la percepción de una alta probabilidad de ser sancionado, como un incentivo fuerte a favor de la transparencia. Una disminución de la impunidad puede aumentar esta percepción y prevenir actos de corrupción (Arellano 2007:44; Arellano et al. 2012:211-212; Bohórquez 2011:65-66; Crespo 2006:107-108; Fox et al. 2011:53; Jaime et al. 2013:43, 47, 53; Ramírez y Hernández 2014:82; Rodríguez Rico 2010:22; Sánchez 2009:71, 94-95; Sandoval 2014:401-404; Sarsfield 2012:218-219, 225-229; Serrano 2009:211; Ugalde 2002:8, 53-54). Durante el gobierno de Fox, el nivel de la impunidad continuó formar un problema, también con respecto al incumplimiento de la LFTAIPG. La percepción baja de la probabilidad de ser sancionada resultante causó una falta de respeto por las leyes y por eso la aprobación de la nueva ley no fue suficiente para realmente lograr que los funcionarios dejaron de tener una preferencia por el secreto (Amparo et al. 2010:39; Crespo 2006:103; Merino 2005c:106; Rios-Figueroa 2012:209-210; Sarsfield 2012:219-223; Serrano 2009:217; Ugalde 2011:54; Villanueva 2005b:180-181).

Ugalde (2002:6-8) y Villanueva (2011:168-169) argumentan que un problema de la idea del institucionalismo es que no reconoce que los funcionarios no solamente son influenciados por las instituciones y leyes, pero que también son influenciados por las convenciones informales y por su entorno social. Es decir, que la actitud de la ciudadanía con respecto a la transparencia y la corrupción es aun más importante que los reglamentos que el gobierno establece en este tema. Argumentan que por eso es importante que la ciudadanía se involucre en la lucha contra la corrupción y que usa su derecho de acceso a la información (Amparo et al. 2010:15-16; Arellano y Lepore 2011:1046-1048; Bohórquez 2009:19; Concha Cantú 2005:157-158; Fierro 2003:7-11; Garzón 2005:139, 159; Jaime et al. 2013:40, 56; Martínez 2004:38, 48-49; Morales 2014:805-811; Ramírez y Hernández 2014:85-88; Sánchez 2009:94-95; Sandoval 2014:426, 436-437; Shelley 2001:217-222; Tenorio 2012:4-5; Uvalle 2007:63-65).⁹⁷

Es conveniente recordar que hay un desacuerdo entre los especialistas en este tema sobre la manera en que se debiera ver la corrupción. En el primer capítulo ya se discutió la pregunta de si la corrupción forma parte de la cultura mexicana. Durante las entrevistas, algunos de los entrevistados subrayaron su pensamiento de que se puede encontrar la corrupción en todo el mundo y dentro de todos los partidos y movimientos

⁹⁶ Bohórquez (28-11-2014).

⁹⁷ Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014).

políticos (Bohórquez 2011:62; Francisco Escobedo 2012:28; Martínez 2004:54; Nieto 2014:110).⁹⁸ Sin embargo, también hubo algunos, como Cejudo, que admitieron que en México existe un contexto social especial en que no existe una aversión para la corrupción. O sea, que en este país la participación en actos de corrupción, como en el pago de mordidas, es visto como una práctica normal, omnipresente, como “el comportamiento esperado”⁹⁹ y como algo que no se puede escapar (Asch et al. 2011:27-28, 38; Baca y Círigó 2011:70-74; Coronado 2008:2-7, 16-19; Dávalos 2012:124-128; Nieto 2014:103-105; Yankelevich 2012:435-436, 459-460). Según Villanueva, la idea general es que “no ser corrupto es más costoso que ser corrupto”,¹⁰⁰ a pesar de que, como Bohórquez explicó, “desde una perspectiva colectiva nunca es eficiente la corrupción”.¹⁰¹ Aunque no están de acuerdo sobre el uso de la palabra ‘cultura’, los diferentes expertos en este tema sí están de acuerdo de que hay que cambiar la manera en que los mexicanos ven la corrupción (Bohórquez 2011:65-66; Concha Cantú et al. 2005:343; Kocaoglu et al. 2006:5; Labardini 2003:202-203; Lutz 2004:265; Martínez 2014:115; Nieto 2014:103-105; Pillay y Dorasamy 2010:367-368; Rodríguez y Ossandón 2011:61; Ugalde 2002:7-10).¹⁰² Se debe erradicar la tolerancia a la corrupción y la opacidad y la ciudadanía debe darse cuenta de la importancia de su participación en la lucha contra estas dos cosas para cambiar los incentivos sociales.

Luévano argumentó que en ese momento una de las principales razones de la participación limitada durante la presidencia de Fox fue que “las políticas públicas en el país [estaban] generadas desde la perspectiva del gobierno y no con la perspectiva ciudadana”.¹⁰³ Tanto la corrupción como la transparencia son conceptos muy abstractos y es muy difícil movilizar la ciudadanía por luchar por un concepto abstracto (Bohórquez 2011:64-68; Shelley 2001:222-223). Bohórquez explicó durante la entrevista que “las estrategias anticorrupción que funcionan tienen objetivos muy particulares, no describen el problema de la corrupción en abstracto”. Según él, en México “no hemos diseñado el sistema para participar y (...) no tiene sentido hacerlo”.¹⁰⁴ Hay que comprender que es más fácil movilizar a la ciudadanía para participar en campañas específicas que se

⁹⁸ Bohórquez (28-11-2014); Noriega (28-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

⁹⁹ Cejudo (26-11-2014).

¹⁰⁰ Villanueva (23-10-2014).

¹⁰¹ Bohórquez (28-11-2014).

¹⁰² Arellano (14-10-2014); Ávila (12-11-2014); Bohórquez (28-11-2014); Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); Garner (01-12-2014); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014); Noriega (28-11-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹⁰³ Luévano (02-12-2014).

¹⁰⁴ Bohórquez (28-11-2014).

enfocan en problemas que tienen un impacto en su vida privada y que son relacionados con este concepto abstracto, como por ejemplo la corrupción en la expedición de las licencias de conducir (Bohórquez 2011:64-68; Olabe y Kahn 2012:17-18; Shelley 2001:222-223).¹⁰⁵ Según Ríos Cázares “los individuos son absolutamente estratégicos”¹⁰⁶ y entonces, hay que crear políticas públicas y estrategias específicas que les incentivan a participar.

Ya se explicó que uno de los principios básicos de la LFTAIPG es que la información debe ser de buena calidad y que el IFAI está encargado de garantizar esta calidad (Arzt y Mena 2004:107-109, 116-117; Corral y Solís 2005:125-126; López Ayllón 2005:6, 31; Ramírez y Hernández 2014:98-99; Ríos Ruíz 2007:166-170; Rodríguez Rico 2010:24-25; Rosales 2013:10-13). Sin embargo, durante el gobierno de Fox, la gran mayoría de la información fue de pobre calidad y confiabilidad y además, muchas veces fue escrita de tal manera que los ciudadanos no la podían entender (Arellano et al. 2012:193; Cota y Rodríguez 2006:114; Francisco Escobedo 2012:30; Parra Barboza y Vargas 2012:388; Villanueva 2009:87).¹⁰⁷ Según Fierro, esta falta de comprensibilidad y la imposibilidad resultante de participar resultó en el hecho de que “si te vas más abajo en la sociedad, pues son gente que está limitada en manifestaciones, no encuentra otra manera de impactar en (...) las decisiones públicas”. Ella concluyó que “en este sentido, probablemente, la transparencia ha fracasado, porque no ha logrado (...) realmente fortalecer a la sociedad”.¹⁰⁸ Como lo dijo Pérez Garrido, “es muy complicado participar”.¹⁰⁹ Esta dificultad contribuyó al hecho de que, aunque después de la aprobación de la LFTAIPG el número de solicitudes creció de casi 25.000 en 2003 a más de 100.000 en 2008, la mayoría de las solicitudes fueron hechas por académicos, periodistas y empleados de las organizaciones de la sociedad civil y no por el ciudadano medio (Arzt y Mena 2004:114; Carbonell 2007:73; Fox et al. 2011:10-11; Marván y Corona 2005:52; Merino 2005c:109; Michener 2010:173; Michener 2011:151; Morales 2014:812-814).¹¹⁰

El uso del Internet como herramienta en las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de Fox también limitó la participación ciudadana. El acceso al Internet aún es limitado en México y cuando el IFAI obligó el uso de un sistema electrónico, el Sistema de

¹⁰⁵ Ávila (12-11-2014); Cejudo (26-11-2014); Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹⁰⁶ Ríos Cázares (05-11-2014).

¹⁰⁷ Ávila (12-10-2014); Bohórquez (28-11-2014); Corona (21-11-2014); Flores Llanos (29-10-2014); Luévano (02-12-2014); Villanueva (23-10-2014).

¹⁰⁸ Fierro (14-10-2014).

¹⁰⁹ Pérez Garrido (12-11-2014).

¹¹⁰ Arellano (14-10-2014); Ríos Cázares (05-11-2014); Villanueva (23-10-2014).

Solicitud de Información, a las entidades y dependencias de la APF para recibir y procesar las solicitudes de información, disminuyó la posibilidad de participar de gran parte de la población que aún no tuvo acceso al Internet (Arzt y Mena 2004:114-115; Baltazar y Guerrero 2005:67-68; Fox et al. 2011:11-12; Olabe y Kahn 2012:16-17; Rodríguez Rico 2010:27; Rosales 2013:14; Villanueva 2009:87-89).¹¹¹ Ávila dijo:

*“sin duda, insisto en el punto que si hubiera (...) mayor penetración del Internet y del uso de las tecnologías, ese tipo de intervención podría ser más amplia y podría ser más eficaz”.*¹¹²

Aunque acudir a la entidad o dependencia también fue una manera de solicitar y recibir información, esta manera tomó mucho tiempo, que los ciudadanos no tenían o no querían dedicar a ejercer su derecho de acceso a la información (Baltazar y Guerrero 2005:67-68). Fox et al. (2011:32, 46-54), Michener (2010:175) y Serrano (2009:216-217) argumentan que la voluntad limitada de los ciudadanos de invertir su tiempo en participar en la lucha contra la corrupción a través de la transparencia, puede ser además una razón para no apelar respuestas negativas de los comités de información en el IFAI, que es algo que es costoso, difícil y toma mucho tiempo. Entonces, el hecho de que el número de quejas ante el IFAI se disminuyó proporcionalmente cada año durante el gobierno de Fox, no significa necesariamente que realmente hubo menos quejas.¹¹³

Otra explicación por la voluntad limitada de invertir tiempo fue dado por Pérez Garrido, quien argumentó que:

*“en muchas ocasiones participar es visto como una pérdida de tiempo, porque sabes que (...) probablemente vas a invertir tu tiempo en algo que de todas maneras no va a servir para el desarrollo de tu colonia, de tu calle, de tu país. Entonces, como no tienes confianza y como no crees que sirva y no (...) tienes garantías de que tu participación va a ser verdaderamente tomada en cuenta, pues, mejor decidas hacerte de un lado”.*¹¹⁴

Noriega estuvo de acuerdo con este argumento y razonó que “para que tú, como ciudadano (...) puedas tener la posibilidad de cambiar un reglamento, un artículo (...) es imposible, ¿no? O sea, el sistema no se mueve en torno de los ciudadanos”.¹¹⁵

¹¹¹ Fierro (14-10-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹¹² Ávila (12-11-2014).

¹¹³ Villanueva (23-10-2014).

¹¹⁴ Pérez Garrido (12-11-2014).

¹¹⁵ Noriega (28-11-2014).

Varios expertos señalan que no se debe ignorar el papel importante que la sociedad civil puede jugar en lograr una participación ciudadana más amplia. Ávila razonó que “aunque no es uno de nuestros objetivos, me parece que también [nosotros, las organizaciones de la sociedad civil] hemos funcionado a veces de enlace entre el gobierno y la sociedad”.¹¹⁶ Aunque la sociedad civil durante la presidencia de Fox fue más fuerte que durante la hegemonía del PRI, aún hubiera sido mejor que se fortaleciera más (Araujo 2009:229; Asch et al. 2011:38; Bohórquez 2011:68; Morales 2014:810-812).¹¹⁷ La sociedad civil mexicana fue demasiado débil y necesitaba más apoyo del gobierno y de la ciudadanía para realmente poder influenciar a las políticas del gobierno.

Del anterior se puede concluir que aunque el IFAI tiene la tarea de enseñar a los ciudadanos qué es el derecho a la información y ayudarlos a ejercer este derecho, no logró realmente crear un nivel alto de participación ciudadana (Arellano 2007:44; Bohórquez 2009:42-45; Fox et al. 2011:31, 46-47; Gill y Hughes 2005:131; Martínez 2004:38, 48-53; Marván y Corona 2005:68; Michener 2011:151; Shelley 2001:222-228; Villanueva 2009:90).¹¹⁸

¹¹⁶ Ávila (12-11-2014).

¹¹⁷ Corona (21-11-2014); Fierro (14-10-2014); López Ayllón (26-11-2014); Luévano (02-12-2014); Pérez Garrido (12-11-2014).

¹¹⁸ Fierro (14-10-2014); Luévano (02-12-2014); Michener (10-10-2014); Villanueva (23-10-2014).

Conclusión

Esta tesis empezó con un capítulo que explicó el marco teórico necesario para poder responder a la pregunta central de la tesis. Esta pregunta era: ¿Se usó la transparencia y el acceso a la información como armas eficaces en la lucha contra la corrupción en México en el momento de la transición del PRI al PAN? Primero se explicó que la falta de definiciones claras por estos tres conceptos dificulta el debate académico sobre el tema. Después, se introdujo dos debates centrales de este tema. El primer debate tuvo que ver con la elección entre el secreto y el monitoreo y el segundo debate se trató de las ideas del culturalismo y del institucionalismo. El segundo capítulo se enfocó en el periodo de setenta años en que el PRI gobernó en México y demostró que la actitud del PRI hacia la transparencia cambió en las últimas décadas del Siglo XX. Finalmente, el tercer capítulo se trató del gobierno de Fox, o sea, del gobierno 'del cambio' en que la LFTAIPG entró en vigor, que es considerada como una de las mejores leyes de transparencia en el mundo.

En esta conclusión se dará la respuesta de la pregunta central, basado en la información y los argumentos que fueron discutidos en la tesis. En los tres capítulos se demostró que hubo varias complicaciones en el uso de la transparencia y el acceso a la información como armas en la lucha contra la corrupción en México. La primera complicación de la falta de definiciones claras es una complicación mundial. En esta tesis se optó para usar la definición de Transparencia Internacional para el concepto de la corrupción, que la define como "el abuso de poder con la intención de obtener un beneficio privado" (Transparencia Internacional 2015). La transparencia se definió como un concepto que incluye tanto la obligación de la transparencia activa, que es la obligación del gobierno de publicar información sin la necesidad de una solicitud de información, como la transparencia pasiva, es decir, la divulgación de información después de una solicitud.

De todo lo que fue discutido en esta tesis, se puede deducir que hay cuatro elementos cuya presencia es muy importante para asegurar de que la transparencia forma un arma eficaz en la lucha contra la corrupción. Estos elementos son: una actitud favorable de los partidos políticos hacia la transparencia; una buena ley de transparencia; instituciones fuertes que vigilan el cumplimiento de esta ley; y el uso de la transparencia por parte de la ciudadanía. Aquí se explicará otra vez la importancia de estos elementos y el grado en

que fueron presentes en México durante los gobiernos de los presidentes Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006).

El primer elemento de la actitud de los partidos políticos es muy relacionado con el debate sobre la elección entre el secreto y el monitoreo. Como se explicó, en cada país existe una tensión entre la tendencia natural del gobierno a la opacidad y el deseo de poder monitorear al gobierno. Especialmente en el caso de una transición democrática, como hubo en México en 2000, el deseo al monitoreo puede volverse superior a la tendencia al secreto. En aquel momento, en México todas las tres cosas que normalmente causan el soporte a la política del monitoreo fueron presentes. Estas cosas fueron la necesidad de un mejoramiento de la imagen del partido, una oposición fuerte que hizo que fue imposible para el PRI impedir la aprobación de políticas de transparencia y la comprensión de que probablemente hubiera una transición del poder a otro partido político. Después de esta transición democrática, esta última razón para estar a favor de la transparencia ya no fue presente porque la popularidad del PAN fue muy alta.

Primero, se demostró que durante los últimos años de la hegemonía del PRI, tanto este partido como los partidos políticos de la oposición quisieron mejorar su imagen y obtener el apoyo de la mayoría de los ciudadanos. En el segundo capítulo, se argumentó que se pudiera dividir la historia priista de México en dos periodos, es decir, en un primer periodo autoritario de 1929 hasta 1976 y un segundo periodo de 1976 hasta el momento de la transición democrática al PAN en 2000. Durante el primer periodo, que fue caracterizado por el autoritarismo y el presidencialismo, no hubo espacio por la oposición política ni por voces disonantes, mientras que los gobiernos priistas sí lograron mantener el apoyo de la mayoría de los ciudadanos, quienes beneficiaron de sus políticas económicas y sociales. En 1976, con la llegada de la crisis económica, este apoyo popular y la legitimidad del PRI empezaron a disminuir. En una búsqueda por maneras de recuperar su legitimidad, el PRI tuvo que cambiar sus políticas económicas y sociales. Especialmente los gobiernos de Salinas y Zedillo adoptaron varias reformas neoliberales, las cuales causaron una disminución del poder del presidente y de todo el PRI, tanto en el entorno político como en el entorno económico del país. Estos 'últimos' gobiernos del PRI también empezaron a implementar reformas con respecto al acceso a la información en el país. Se incluyó el derecho en el Artículo 6º de la Constitución Mexicana y en se propusieron varias reformas a este derecho. Sin embargo, hubo resistencia a estas propuestas por parte de los medios de comunicación, que no entendieron el significado

del derecho de acceso a la información y que históricamente eran muy dependientes de los subsidios PRI y tenían miedo de que las reformas iban a acortar sus subsidios. Durante estos años, el PRI no logró eliminar el secreto gubernamental y como consecuencia, tampoco logró mejorar su imagen a través de políticas de transparencia.

Durante la hegemonía del PRI, el PAN argumentó a favor de la transparencia. Especialmente Fox, en su campaña presidencial, prometió que un gobierno panista implementaría leyes de transparencia, combatiría contra la corrupción y profesionalizaría al gobierno. Estas promesas tuvieron un efecto positivo a la imagen del PAN y ayudaron a Fox a ganar la elección presidencial. Después de esta victoria, tuvo la tarea de mantener la aprobación del pueblo y sus iniciativas a favor de la transparencia y en contra de la corrupción formaron parte de sus intentos para lograr esto. El hecho más relevante fue que dio un grupo de funcionarios altos y expertos en el tema de la transparencia el mandato de desarrollar una iniciativa de ley de acceso a la información. Entonces, para Fox mantener esta imagen de ser un presidente transparente y no-corrumpo fue de gran importancia porque lo ayudó a conservar la legitimidad de su gobierno.

La segunda razón para implementar políticas y leyes de transparencia es la imposibilidad de impedirlos. En las elecciones de 1997 el PRI perdió su mayoría en el Congreso y por lo tanto después de este momento se vio obligado a negociar con la oposición. Con las reformas neoliberales, el poder legislativo, al igual que el poder judicial, obtuvo más poder y por primera vez pudo realmente controlar al poder ejecutivo y adoptar decisiones en contra de la voluntad del gobierno. Además, en los años noventa, los medios de comunicación y los académicos empezaron a investigar más y a publicar más artículos críticos. Al mismo tiempo, la sociedad mexicana consideró la corrupción y sus efectos negativos como una de las causas importantes de los problemas económicos, políticos y sociales en el país y en este periodo las primeras demandas por una lucha contra la corrupción aparecieron. Como resultado, el PRI ya no tuvo la posibilidad de mantener su política del secreto.

El PAN tampoco adoptó sus políticas de transparencia completamente por su propia voluntad. Como el PRI durante sus 'últimos' años en el poder, el gobierno panista tampoco tuvo una mayoría en el Congreso y también se vio obligado a negociar con la oposición y rendir cuentas al poder legislativo. Además, hubo una presión a favor de la transparencia por parte de los medios de comunicación, el mundo académico, las organizaciones de la sociedad civil, que se juntaron dentro del Grupo Oaxaca como reacción a una primera

versión filtrada de la iniciativa de ley del Grupo Gubernamental. Este grupo desarrolló su propia iniciativa de ley de acceso a la información, con un alcance máximo y pidió atención por este tema en la prensa, para intentar influenciar a la opinión pública y movilizar al pueblo. Además, buscó y logró obtener el apoyo del PRD y del PRI, los cuales lo apoyaron principalmente para mejorar su propia imagen y ampliar las posibilidades de monitorear al PAN. Con este apoyo el Grupo Oaxaca pudo presentar su iniciativa de ley y al final también negociar con el Grupo Gubernamental sobre el contenido final de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y obligar al gobierno a ampliar el alcance de esta ley. Obviamente, con tanta presión a favor de la transparencia por actores influenciales, el PAN no pudo impedir la introducción de las políticas de transparencia.

La tercera razón para estar a favor de la política del monitoreo es la posibilidad que la transparencia ofrece de monitorear a los demás. El gobierno de Zedillo ya pudo prever que probablemente perdería la elección presidencial de 2000 y por lo tanto tuvo la oportunidad de prepararse por esta transición. Después de una alternancia los mecanismos de transparencia darían al PRI la oportunidad de controlar al nuevo gobierno y divulgar sus actos corruptos. Por lo tanto, la actitud del gobierno de Zedillo hacia la transparencia se volvió más favorable. No obstante, después de la transición democrática, esta razón desapareció por parte del gobierno panista, aunque como ya se mencionó sí fue una razón para la oposición para apoyar a la lucha por la transparencia. En este momento para el gobierno de Fox los beneficios del secreto se volvieron más importantes que los beneficios del monitoreo, ya que la opacidad lo dio más discrecionalidad en la manera en que gobernó al país.

El segundo elemento indispensable es la existencia de una buena ley de transparencia. Aunque el PRI insertó el derecho a la información dentro de la Constitución Mexicana, la ya mencionada resistencia de los medios de comunicación causó que durante este periodo no hubo muchos avances hacia una buena legislación en el tema de la transparencia. El paso más importante fue realizado en 2002, con la aprobación de la LFTAIPG. Es bueno que esta ley incluyera algunos principios básicos, como el principio de que la información pertenece al pueblo y no al gobierno y el principio de máxima publicidad, a que solamente se permite una excepción cuando la divulgación de cierta información puede resultar en un daño presente, probable y específico, que pesa más que el interés público o cuando se trata de un dato personal. La ley federal principalmente

impuso obligaciones al poder ejecutivo, pero también contuvo obligaciones y recomendaciones para el poder legislativo, el poder judicial, los Estados Mexicanos y para algunos organismos federales que tenían autonomía constitucional.

Sin embargo, para estos últimos grupos, solamente estableció algunos requisitos mínimos y les dio mucha discrecionalidad en elegir en qué manera cumplirían con estos requisitos. Esto causó una gran heterogeneidad entre sus reglamentos y disminuyó el efecto de la LFTAIPG en estas instituciones, porque tendrían a interpretar la ley de manera muy limitada, ya que la transparencia implicaría más control y más trabajo para ellos. Hubiera sido mejor que la ley había establecido requisitos más específicos por estos sujetos para garantizar la homogeneidad y un alcance máximo de la ley. Entonces, aunque la LFTAIPG es vista como una de las mejores leyes de acceso a la información en el mundo, también hay muchos aspectos de esta ley, especialmente con respecto al cumplimiento de la ley, que se necesitan mejorar para realmente garantizar su utilidad en la lucha contra la corrupción en México.

La existencia de instituciones fuertes que vigilan el cumplimiento de la ley es el tercer elemento que se necesita para asegurar de que la transparencia sea un arma eficaz en el combate a la corrupción. Es claro que la existencia y la fortaleza de las instituciones depende de la calidad y el contenido de la transparencia. En el caso de México, la LFTAIPG creó el IFAI como un instituto independiente, con autonomía presupuestaria, de decisión y operativa, y le dio la tarea de vigilar el cumplimiento con la ley federal por parte de la APF. Este IFAI tiene cuatro tareas principales. Primero, resolver desacuerdos sobre las respuestas negativas a solicitudes de acceso por parte de una entidad o dependencia de la APF. Segundo, proteger los datos personales. Tercero, vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG y la calidad de la información. Finalmente, promover la transparencia, tanto entre los funcionarios como entre la ciudadanía.

Según la idea del institucionalismo, ya con la presencia de estos tres elementos la transparencia debería haber sido presente en México durante la presidencia de Fox. Ya que todos los individuos son estratégicos, siempre elegirán por la opción más beneficiosa. Con la ley y las instituciones se pudiera crear incentivos por la transparencia. Siguiendo la idea del institucionalismo, la inclusión de los principios de que la información pertenece al pueblo y de la máxima publicidad dentro de la LFTAIPG sería suficiente para hacer esto.

Sin embargo, no es así. El cuarto elemento necesario es un sistema eficiente de rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía. Es necesario que se internalice la

transparencia entre los funcionarios, que deben comprender su importancia y dejar de sentirse propietarios de la información y acabar de negar el acceso a la información gubernamental. Además, la manera en que los ciudadanos miran los temas de corrupción y transparencia debe cambiar. Deben entender que el excuso de que la corrupción forma parte de la cultura y que por lo tanto es incambiable y predeterminado no es correcto y que esta idea causa cierto grado de tolerancia en el país y una falta de respeto por la ley.

Se puede promover la internalización de la transparencia a través del aumento del nivel de la rendición de cuentas y una disminución de la impunidad. Como se explicó, la rendición de cuentas consiste tanto en la obligación de explicar y justificar las acciones gubernamentales, como en una obligación de sancionar actos de corrupción. Es obvio que una percepción de una alta probabilidad de ser sancionado puede formar un desincentivo fuerte con respecto a la participación en la corrupción por parte de los funcionarios. La educación puede ser otro instrumento para la promoción de la transparencia. Muchas veces, la tendencia a la opacidad es el resultado de que a los funcionarios el secreto parece más beneficioso que la transparencia.

En México, al final de la hegemonía del PRI hubo mucha impunidad y una baja percepción de la probabilidad de ser sancionado. Aunque el gobierno de Fox intentó aumentar esta percepción, la impunidad continuó formar un problema durante su presidencia, especialmente con respecto a casos en que funcionarios no cumplieron con las obligaciones de la LFTAIPG. Adicionalmente, el IFAI no logró enseñar a los funcionarios que la transparencia también conlleva beneficios, como la existencia de mejores archivos que facilitan la búsqueda a la información. Esto fue evidenciado por el hecho de que los funcionarios empezaron a documentar menos después de la aprobación de la LFTAIPG y por el crecimiento de las respuestas de inexistencia de la información a las solicitudes. Entonces, con respecto a la rendición de cuentas vertical hubo mucho que el gobierno de Fox hubiera podido mejorar para garantizar que el cuarto elemento indispensable para el uso de la transparencia como arma eficaz existiera en México también.

El IFAI también tiene la tarea de aumentar la participación ciudadana. La ciudadanía tiene diversas maneras de obligar al gobierno a rendir cuentas y de sancionarlo por sus actos corruptos, principalmente con el uso de su voto en las elecciones, algo que es uno de los conceptos básicos de la democracia. Es problemático que en México no exista la posibilidad de la reelección inmediata, ya que limita la posibilidad del pueblo de sancionar

a los legisladores individuales con el uso de su voto. Otro concepto básico de la democracia es que se basa en la idea de que los ciudadanos deben participar en la toma de las decisiones. De los resultados de esta investigación, se puede concluir que en el caso mexicano hay tres cuestiones importantes que limitan la participación pública. El primer problema es el hecho de que tanto la corrupción como la transparencia son conceptos muy abstractos y que es difícil movilizar a un ciudadano para luchar por un concepto abstracto. Se puede resolver este problema con el desarrollo de programas anticorrupción enfocadas en problemas específicos que tienen un impacto en la vida personal de los ciudadanos. Durante la presidencia de Fox la inexistencia de tales programas fue uno de los principales obstáculos a la participación pública.

Segundo, participar fue muy complicado por el ciudadano medio en este periodo. Aunque la LFTAIPG incluye la obligación de la existencia de información accesible, entendible, relevante, confiable y completa y de la creación de archivos bien organizados, los problemas con su cumplimiento resultaron en que muchas veces la información no fue de la calidad deseada. Como resultado, la mayoría de la población no la pudo entender. Es obvio que cuando no se puede entender la información, la ciudadanía no puede obligar al gobierno a rendir cuentas, porque no va a saber de qué cosas y decisiones debe pedir una explicación y justificación. Por lo tanto, no podrán identificar cuáles acciones fueron injustas y no podrán señalar cuáles funcionarios deben ser sancionados por sus acciones injustas. La participación también resultó difícil en México porque el gobierno optó para usar el Internet como instrumento principal para comunicarse con los ciudadanos. Durante la presidencia de Fox el acceso al Internet aún fue muy limitado y entonces muchos ciudadanos no tenían la posibilidad de hacer una solicitud de acceso a la información. Aunque académicos, periodistas e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil sí tenían acceso al Internet y ejercieron su derecho de acceso a la información, el impacto de particularmente el último grupo fue limitado por su influencia limitada.

Finalmente, la participación ciudadana también fue limitada porque la gente tuvo la impresión de que su participación no tenía sentido. La desconfianza cívica y el nivel alto de la impunidad causaron que los ciudadanos pensaron que el gobierno no iba a escuchar a sus demandas ni hacer algo con sus denuncias. Por lo tanto, la voluntad de invertir tiempo en participar en la lucha por la transparencia y contra la corrupción fue limitada.

En conclusión, en esta tesis se demostró que hay cuatro elementos que son indispensables para el uso de la transparencia como un arma eficaz en la lucha contra la corrupción. En México, con respecto a la presencia del primer elemento, la transición del PRI al PAN fue de vital importancia, porque causó que los beneficios del monitoreo se volvieron superior a los beneficios del secreto, tanto por el gobierno de Zedillo antes, como por el gobierno de Fox después de la transición. Aunque la ley de transparencia que se aprobó en 2002 fue considerada como una de las mejores leyes del mundo en este tema y por eso parecía que el segundo elemento fue presente en México, sí hubo espacio para mejorarla de tal manera que no diera tanta oportunidad para la heterogeneidad en su implementación. Tercero, ya que la LFTAIPG estableció al IFAI como órgano garante, con autonomía parcial, parecía que el elemento institucional también fue presente en México.

Sin embargo, el cuarto elemento fundamentalmente indispensable no fue presente durante la presidencia de Fox. Hubo demasiada impunidad, que causó una percepción baja de la probabilidad de ser sancionado, y una falta de la internalización de la idea de la importancia de la transparencia entre los funcionarios. Además, la participación ciudadana fue limitada por el hecho de que la transparencia y la corrupción son conceptos abstractos, que dificulta la movilización de los ciudadanos; por la pobre calidad de la información y el uso del Internet en la comunicación con la gente, que causaron que el pueblo no podía ejercer su derecho de acceso a la información ni obligar al gobierno a rendir cuentas; y por el sentido de que participar no tenía sentido, causado por la desconfianza cívica y el nivel de la impunidad.

Entonces, para que la transparencia realmente hubiera funcionado como arma eficaz en la lucha contra la corrupción en México en los años acerca de la transición del PRI al PAN, hubiera sido necesario que la rendición de cuentas y la participación también fueron presentes y que se cumplió con la necesidad de la presencia de este cuarto elemento. Es decir, en el momento en que uno de los cuatro elementos no es presente, la transparencia no puede ser un arma eficaz en la lucha contra la corrupción.

Bibliografía

- Ackerman, John (2008). 'Introducción: Más allá del acceso a la información'. En: Ackerman (ed.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México D.F.: Siglo XXI.
- Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia No. 7*. México D.F.: IFAI.
- Altamirano, Giorleny (2007). 'The impact of the Inter-American Convention against Corruption'. *Inter-American Law Review* 38(3):487-547.
- Amparo, María, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ampratwum, Edward (2008). 'The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies'. *Journal of Money Laundering Control* 11(1):76-87.
- Anechiarico, Frank (2010). 'La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica'. *Gestión y Política Pública* 9(2):239-261.
- Araujo, Octavio (2009). 'México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político'. *Andamos* 6(11):205-234.
- Arellano, David (2007). 'Fallas de transparencia: Hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas'. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 14(45):31-46.
- Arellano, David y Walter Lepore (2009). 'Reformas de transparencia: Hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México'. *Foro Internacional* 49(2):312-341.
- Arellano, David y Walter Lepore (2011). 'Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization'. *Organization Studies* 32(8):1029-1050.
- Arellano, David, Walter Lepore e Israel Aguilar (2012). 'Sanciones administrativas como mecanismo anticorrupción: El caso de México a nivel federal, 2005-2008'. *Revista de Gestión Pública* 1(2):189-216.
- Argandoña, Antonio (2007). 'The United Nations Convention against Corruption and its impact on international companies'. *Journal of Business Ethics* 74:481-496.
- Arzate, Enrique Uribe, María de Lourdes González Chávez y Hiram Raúl Piña Libien (2011). 'Notas sobre el derecho a la información y a la transparencia como

- herramientas para el combate a la corrupción en el estado constitucional'. *Criterio Jurídico* 11(2):115-143.
- Arzt, Sigrid y Amalia Mena (2004). 'El acceso a la información pública en México: Transparencia y combate a la corrupción'. *Nueva Sociedad* 194:105-118.
- Asch, Beth, Nicholas Burger y Mary Manqing Fu (2011). *Mitigating corruption in government security forces: The role of institutions, incentives, and personnel management in Mexico*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Babu, Rajesh (2006). 'The United Nations Convention against Corruption: A critical overview'. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=891898> (última consulta: 20-07-2016).
- Baca, Pedro y Alberto Círigo (2011). 'Los jóvenes mexicanos y la corrupción'. *Este País* 239:69-74.
- Bacio Terracino, Julio (2012). *The international legal framework against corruption: States' obligations to prevent and repress corruption*. Cambridge: Intersentia.
- Bailey, John y Pablo Paras (2006). 'Perceptions and attitudes about corruption and democracy in Mexico'. *Mexican Studies* 22(1):57-82.
- Baltazar, Atzimba y Juan Guerrero (2005). 'El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La construcción institucional'. En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-III.
- Béjar, Luisa (2001). 'La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México'. *Revista Mexicana de Sociología* 63(3):99-133.
- Béjar, Luisa (2012). '¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo'. *Revista Mexicana de Sociología* 74(4):619-647.
- Bhargava, Vinay (2005). 'The cancer of corruption'. Presentado ante el World Bank Global Issues Seminar Series, Washington D.C., en octubre. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf> (última consulta: 20-07-2016).
- Boersma, Martine (2008). 'Catching the 'big fish'? A critical analysis of the current international and regional anti-corruption treaties'. Maastricht: Faculty of Law Working Paper 2008-2009. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1301602 (última consulta: 20-07-2016).

- Bohórquez, Eduardo (2009). *Hacia una nueva arquitectura de la información pública: Información pública y política social en el Distrito Federal. Ensayos para la transparencia en la Ciudad de México No. 9*. México D.F.: InfoDF.
- Bohórquez, Eduardo (2011). 'Corrupción: La epidemia silenciosa que afecta a los mexicanos'. *Este País* 239:60-68.
- Cabrera, Joan (2008). 'Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción'. *Naturaleza y Sociedad* 88:153-164.
- Campos, Edgardo y Vinay Bhargava (2007). 'Introduction: Tackling a social pandemic'. En: Campos y Pradham (eds.). *The many faces of corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Capitanachi, Luz (2007). 'La transparencia y el acceso a la información: Una cultura a construir'. *Lecturas jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U.V.* 15:163-176.
- Carbonell, Miguel (2003a). 'El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias'. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.:379-396.
- Carbonell, Miguel (2003b). 'El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México'. *Derechos humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del estado de México* 63:43-49.
- Carbonell, Miguel (2007). 'Una nota sobre el panorama actual del derecho de acceso a la información pública en México'. *Derecho Comparado de la Información* 9:67-80.
- Carr, Indira (2006). 'The United Nations Convention on Corruption: Making a real difference in the quality of life of millions?' *Manchester Journal of International Economic Law* 3(3):3-44.
- Carr, Indira y David Lewis (2010). 'Combating corruption through employment law and whistleblower protection'. *Industrial Law Journal* 39(1):52-81.
- Cejudo, Guillermo (2007). 'Critical junctures or slow-moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector'. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 10:5-26.
- Cejudo, Guillermo (2008). 'Explaining change in the mexican public sector: The limits of New Public Management'. *International Review of Administrative Sciences* 74(1):111-127.

- Cleveland, Margot, Christopher Favo, Thomas Frecka y Charles Owens (2010). 'Trends in the international fight against bribery and corruption'. *Journal of Business Ethics* 90:199-244.
- Colección Editorial del Gobierno del Cambio (CEGC) (2005). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública.
- Concha Cantú, Hugo (2005). 'El acceso a la información de los poderes judiciales en México'. En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-IIJ.
- Concha Cantú, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (2005). 'Consideraciones finales.' En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-IIJ.
- Coronado, Gabriela (2008). 'Discourses of anti-corruption in Mexico: Culture of corruption or corruption of culture?' *PORTAL Journal of Multidisciplinary International Studies* 5(1):1-23.
- Corral, Javier y Beatriz Solís (2005). 'La transparencia y acceso a la información del poder legislativo'. En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-IIJ.
- Correa-Cabrera, Guadalupe (2012). 'México's economic dilemmas and democratic challenges in an era of reform'. *Latin American Politics and Society* 54(4):179-188.
- Cota, María y Juan Rodríguez (2006). 'Transparencia, corrupción y cultura de la información en México'. *Cultura, Tecnología y Patrimonio* 1(1):113-125.
- Crawford, James (1997). 'The harmonization of law and Mexican antitrust: Cooperation or resistance?'. *Global Legal Studies Journal* 4:407-433.
- Crespo, José (2006). 'México en el siglo XXI: Corrupción y rendición de cuentas'. *Metapolítica* 45:100-108.
- Crespo, José (2012). 'Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)'. *Estudios* 103(10):81-111.
- Dávalos, Victorino (2012). 'La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)'. *Espacios Públicos* 15(34):120-137.
- Davis, Kevin (2012). 'The prospects for anti-corruption law: Optimists versus skeptics'. *Hague Journal on the Rule of Law* 4(2):319-336.

- DeAses, Anne Janet (2005). 'Developing countries: Increasing transparency and other methods of eliminating corruption in the public procurement process'. *Public Contract Law Journal* 34(3):553-572.
- Della Porta, Donatella (2004). 'Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles'. *Crime, Law & Social Change* 42:35-60.
- Emmerich, Gustavo (2004). 'Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana'. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 2(4):67-90.
- Emmerich, Gustavo (2005). 'Democracia, ciudadanía y transparencia'. En: Mayer-Serra et al. (eds.). *Democracia y transparencia*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Everett, Jeff, Dean Neu y Abu Shíraz Rahaman (2006). 'The global fight against corruption: A Foucaultian, virtues-ethics framing'. *Journal of Business Ethics* 65:1-12.
- Fierro, Ana Elena (2003). 'Nueva cultura de acceso a la información: Cambio de paradigma'. Congreso Nacional de la Secretaria de Gobernación. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/135.pdf> (última consulta: 20-07-2016).
- Flores-Macías, Gustavo (2013). 'México's 2012 elections: The return of the PRI'. *Journal of Democracy* 24(1):128-141.
- Fox, Jonathan (2007). 'The uncertain relationship between transparency and accountability'. *Development in Practice* 17(4-5):663-671.
- Fox, Jonathan, Libby Haight y Brain Palmer-Rubin (2011). 'Proporcionar transparencia. ¿Hasta qué punto responde el gobierno Mexicana a las solicitudes de información pública?'. *Gestión y Política Pública* 20(1):3-61.
- Francisco Escobedo, Juan (2003). 'Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública'. *Derecho Comparado de la Información* 2:63-92.
- Francisco Escobedo, Juan (2012). 'Un nuevo enfoque para las reformas: Las asignaturas pendientes en materia de acceso a la información'. *Revista Mexicana de Comunicación* 132:28-31.
- Garzón, Luis (2005). 'La ventana y el espejo: La vida en democracia a la luz de la transparencia en México'. En: Mayer-Serra et al. (eds.). *Democracia y transparencia*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.

- Gill, Juliet y Sallie Hughes (2005). 'Bureaucratic compliance with Mexico's new Access to information law'. *Critical Studies in Media Communication* 22(2):121-137.
- Gómez-Vilchis, Ricardo (2012). 'Changes in perceptions of corruption and presidential approval in Mexico'. *Public Integrity* 14(4):341-360.
- González, José (2009). 'El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana'. *Gestión y Política Pública* 18(1):67-105.
- Guerrero, Eduardo (2005). 'Libros, autores e ideas para abrir una discusión'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Guerrero, Juan (2005). 'Transparencia: De la abstracción a la operación de un concepto'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Halter, Maria Virginia, Maria Cecilia Coutinho de Arruda y Ralph Bruno Halter (2009). 'Transparency to reduce corruption? Dropping hints for private organizations in Brazil'. *Journal of Business Ethics* 84:373-385.
- Hechler, Hannes, Gretta Zinkernagel, Lucy Koechlin y Dominic Morris (2011). *Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- Hernández, Alfonso (2005). 'Prólogo'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Hernández, Rogelio y Wil Pansters (2012). 'La democracia en México y el retorno del PRI'. *Foro Internacional* 52(4):755-795.
- Hess, David y Thomas Dunfee (2000). 'Fighting corruption: A principled approach; The C² principles (combating corruption)'. *Cornell International Law Journal* 33:593-626.
- Hofbauer, Helena y Juan Cepeda (2005). 'Transparencia y rendición de cuentas'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Holmes, Stephen (2008). 'Linajes del estado de derecho'. En: Ackerman (ed.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México D.F.: Siglo XXI.
- Houston, Douglas (2007). 'Can corruption ever improve an economy?' *Cato Journal* 27(3):325-342.
- Jaime, Edna, Eréndira Avendaño y Mariana García (2013). *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Retos y desafíos*. México D.F.: Secretaria de la Función Pública.

- Joutsen, Matti y Adam Graycar (2012). 'When experts and diplomats agree: Negotiating peer review of the UN Convention against Corruption'. *Global Governance* 18(4):425-439.
- Kaufman, Susan (1998). 'The new U.S.-Mexico relationship'. En: Kaufman y Rubio (eds.). *Mexico under Zedillo*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Kaufman, Susan y Luis Rubio (1998). 'Introduction'. En: Kaufman y Rubio (eds.). *Mexico under Zedillo*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Klesner, Joseph (2001). 'The end of Mexico's one-party regime'. *Political Science and Politics* 34:107-114.
- Kocaoglu, Nurhan, Andrea Figari y Helen Darbishire (2006). *Using the right to information as an anti-corruption tool*. Berlin: Transparencia Internacional.
- Krauze, Enrique (2006). 'Furthering democracy in México'. *Foreign Affairs* 85(1):54-65.
- Labardini, Rodrigo (2003). 'The fight against corruption in Mexico'. *U.S.-Mexico Law Journal* 11:195-206.
- Lagunes, Paul (2012). 'Corruption's challenge to democracy: A review of the issues'. *Politics & Policy* 40(5):802-826.
- Larmour, Peter (2012). 'Corruption and the concept of culture: Evidence from the Pacific Islands'. En: Barcham et al. (eds.). *Corruption: Expanding the focus*. Canberra: ANU E Press.
- Laso, Esteban (2010). 'La confianza como encrucijada: Cultura, desarrollo y corrupción'. *Athenea Digital* 17:97-117.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin (2010). 'Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption'. *International Political Science Review* 31(3):301-322.
- Llamzon, Aloysius y Robert Leventhal (2008). 'International law and the fight against corruption (Proceedings of the one hundred second annual meeting of the American Society of International Law: The politics of international law)'. *Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law* 102:203-212.
- López Ayllón, Sergio (2005). 'La creación de la ley de acceso a la información en México: Una perspectiva desde el ejecutivo federal'. En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-IIIJ.

- López Ayllón, Sergio y Alejandro Posadas (2007). 'Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: Una perspectiva comparada'. *Derecho Comparado de la Información* 9:21-65.
- López Ayllón, Sergio y Susana Cohen Cats (2005). 'El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos'. En: Concha Cantú et al. (eds.). *Transparentar al estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. México D.F.: UNAM-III.
- López, Lorenzo y Jorge Cuesta (2009). 'Del culturalismo al ciudadanía'. *Intervención Psicosocial* 18(1):5-18.
- Lutz, Robert (2004). 'On combating the culture of corruption'. *Southwestern Journal of Law & Trade in the Americas* 10:263-268.
- Maldonado, Patricio y Gerardo Berthin (2004). 'Transparency and developing legal frameworks to combat corruption in Latin America'. *Southwestern Journal of Law & Trade in the Americas* 10(2):243-261.
- Martin, Antoine (2011). *Implementation as the best way to tackle corruption: A study of the UNAC and the AUC 2003*. Guildford: Surrey Law School Publishing.
- Martínez, David (2014). 'La corrupción y su efecto retroalimentativo: Una de las mayores amenazas a la democracia'. *Letras Jurídicas* 29:107-118.
- Martínez, Rafael (2004). 'Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México'. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 2(4):26-57.
- Marván, María (2005). 'El acceso a la información: Algunos problemas prácticos'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Marván, María y Roberto Corona (2005). 'Democracia y transparencia: Lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México'. En: Mayer-Serra et al. (eds.). *Democracia y transparencia*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Mashaw, Jerry (2006). 'Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance'. En: Dowdle (ed.). *Public accountability, designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer-Serra, Carlos (2005). 'De clientes a ciudadanos: Los dilemas fiscales de la consolidación democrática en México'. En: Mayer-Serra et al. (eds.). *Democracia y transparencia*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.

- Merino, Mauricio (2005a). 'Introducción'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Merino, Mauricio (2005b). 'El debate'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Merino, Mauricio (2005c). 'El desafío de la transparencia: Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México'. En: Mayer-Serra et al. (eds.). *Democracia y transparencia*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Messick, Richard (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- Michener, Gregory (2010). *The surrender of secrecy: Explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America* (PhD dissertation), University of Texas. Disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112/MICHENER-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (última consulta: 20-07-2016).
- Michener, Gregory (2011). 'FOI laws around the world'. *Journal of Democracy* 22(2):145-159.
- Michener, Gregory (2015). 'How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws'. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 28(1):77-94.
- Michener, Gregory y Katherine Bersch (2013). 'Identifying transparency'. *Information Polity* 18:233-242.
- Monsiváis, Alejandro (2005). 'Rendición de cuentas: Un campo contencioso (A manera de introducción)'. En: Monsiváis (ed.). *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*. México D.F.: IFAI.
- Morales, María (2014). 'Políticas públicas e integración de la sociedad civil en la transparencia y acceso a la información gubernamental en México'. *Global Conference on Business and Finance Proceedings* 9(1):805-816.
- Morris, Stephen (1999). 'Corruption and the Mexican political system: Continuity and change'. *Third World Quarterly* 20(3):623-643.

- Morris, Stephen y Joseph Klesner (2010). 'Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico'. *Comparative Political Studies* 43(10):1258-1285.
- Mungiu, Alina (2006). 'Corruption: Diagnosis and treatment'. *Journal of Democracy* 17(3):86-99.
- Nieto, Francisco (2004). 'Desmitificando la corrupción en América Latina'. *Nueva Sociedad* 194:54-68.
- Nieto, Nubia (2012). 'Political corruption and narco trafficking in Mexico'. *Transcience* 3(2):24-36.
- Nieto, Nubia (2013). 'La corrupción política en México: Del pasado a la transición democrática'. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* 8(1):127-145.
- Nieto, Nubia (2014). 'Corruption in Mexico: A historical legacy'. *Social Science Dilman* 10(1):101-116.
- Nishikawa, Katsuo (2012). 'Rethinking the meaning of citizenship in post-PRI México: Can the state change its image?' *Mexican Studies* 28(1):21-42.
- Olabe, Paloma y Juan Vieyra (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Olabe, Paloma y Theodore Kahn (2011). *From information to participation: The potential of new technologies on accountability initiatives*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Orellana, Patricio (2004). 'Participación, transparencia y probidad'. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 2(5):49-58.
- Ozuna, Marisa, María García, Luis Ley y Karen Celaya (2014). 'Análisis de la rendición de cuentas en México y países de Latinoamérica'. *Global Conference on Business and Finance Proceedings* 9(1):1440-1449.
- Paolino, Philip (2009). 'La posición del PRI en la política mexicana'. *Política y Gobierno* 16(2):321-348.
- Parra Barboza, José y Gabriela Vargas (2012). 'La insitucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018'. En: Carou et al. (eds.). *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Madrid: Trama editorial.
- Pérez Garrido, Haydeé (2012). *Transparencia y gobierno abierto en el DF, ¿Para qué? Ensayos para la transparencia en la Ciudad de México No. 21*. México D.F.: InfoDF.

- Pérez Herrero, Pedro (2013). 'Política, violencia y elecciones en México. De la lucha por la paz en 1994 a la guerra contra el crimen organizado en 2012'. En: Azcona et al. (eds.). *Guerra y paz. La sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*. Madrid: Dykinson S.L.
- Pesqueux, Yvon (2008). 'Culturas, culturalismo y mundialización'. *Administración y organizaciones* 11(21):85-106.
- Pillay, Soma y Nirmala Dorasamy (2010). 'Linking cultural dimensions with the nature of corruption: An institutional theory'. *International Journal of Cross Cultural Management* 10(3):363-378.
- Pinto, Juliet (2009). 'Transparency policy initiatives in Latin America: Understanding policy outcomes from an institutional perspective'. *Communication Law and Policy* 14(1):41-71.
- Ramírez, Merizanda y Judith Hernández (2014). 'El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística'. *Información, Cultura y Sociedad* 30:79-104.
- Reyes, Federico (2005). *Corrupción: De los ángeles a los índices. Cuadernos de Transparencia No. 1*. México D.F.: IFAI.
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo (2013). 'El acceso a la información gubernamental: Análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos'. *Revista de Gestión Pública* 2(2):335-381.
- Ríos Ruíz, Alma (2007). 'Transparencia, rendición de cuentas y democracia: Reforma al Artículo 6 Constitucional'. *Juris Tantum* 18:159-181.
- Rios-Figueroa, Julio (2012). 'Justice system institutions and corruption control: Evidence from Latin America'. *The Justice System Journal* 33(2):195-214.
- Robinson, Allie (2013). 'Developments in anti-corruption law in Mexico: Ley federal anticorrupción en contrataciones públicas'. *Law and Business Review of the Americas* 19:81-92.
- Rodríguez Rico, Gabriel (2010). 'La aplicación del derecho a la información en México'. *Dignitas* 11:19-38.
- Rodríguez, Luis y María Ossandón (2011). *Delitos contra la función pública*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

- Rodríguez, Roberto (2013). 'La interacción de los controles internos y externos en el combate a la corrupción'. *Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* 13:31-50.
- Romero, Miguel (2012). 'El sexenio de Ernesto Zedillo visto desde el presente'. *El Cotidiano* 27(172):5-17.
- Rosales, Carlos (2013). 'El derecho a la información pública en México'. *Revista de Derecho Público* 30:4-21.
- Rubio, Luis (1998). 'Coping with political change'. En: Kaufman y Rubio (eds.). *Mexico under Zedillo*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Sánchez, José (2009). 'El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana'. *Gestión y Política Pública* 18(1):67-105.
- Sandage, John (2014). 'The universal approach of the United Nations Convention against Corruption'. En: Manacorda et al. (eds.). *Preventing corporate corruption: The anti-bribery compliance model*. Cham: Springer International Publishing Switzerland.
- Sandoval, Irma (2011). 'Conflictos de Interés'. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 1:55-65.
- Sandoval, Irma (2014). 'Rethinking accountability and transparency: Breaking the public sector bias in Mexico'. *American University International Law Review* 29(2):399-439.
- Sarsfield, Rodolfo (2012). 'The bribe game: Microfoundations of corruption in México'. *The Justice System Journal* 33(2):215-234.
- Seligson, Mitchell (2002). 'The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries'. *The Journal of Politics* 64(2):408-433.
- Serra, Gilles (2013). 'Research note: Demise and resurrection of a dominant party: Understanding the PRI's comeback in Mexico'. *Journal of Politics in Latin America* 5(3):133-154.
- Serrano, Jesús (2009). 'La política oficial de combate a la corrupción en México: Una revisión'. *Andamios. Revista de Investigación Social* 6(12):201-224.
- Shelley, Louise (2001). 'Corruption and organized crime in Mexico in the post-PRI transition'. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 17(3):213-231.
- Shirk, David (2000). 'Vicente Fox and the rise of the PAN'. *Journal of Democracy* 11(4):25-32.
- Strategic Survey (2001). 'Mexico: A new and difficult beginning'. *The Americas* 101(1):87-93.

- Tanzi, Vito (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tenorio, Manuel (2012). 'Del derecho al acceso a la información al derecho a la protección de datos: El caso mexicano'. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías* 7:1-20.
- Toquero, Arancha (2014). 'Los límites del derecho de acceso a la información pública'. *Revista jurídica de Castilla y León* 33:1-24.
- Transparencia Internacional (2015). 'What is corruption?'. Berlin; Disponible en: <http://www.transparency.org/what-is-corruption#define> (última consulta: 20-07-2016).
- Tromme, Mathieu y Miguel Otaola (2014). 'Enrique Peña Nieto's national anti-corruption commission and the challenges of waging war against corruption in Mexico'. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 30(2):557-588.
- Ugalde, Luis (2002). 'El debate sobre la corrupción en México'. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, en octubre. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044112.pdf> (última consulta: 20-07-2016).
- Ugalde, Luis (2011). 'Nueva y vieja corrupción mexicana'. *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura* 33(403):49-54.
- Uvalle, Ricardo (2007). 'Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del estado'. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* 45:47-74.
- Valentin, Romeo (2012). 'El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI'. *El Cotidiano* 172:52-59.
- Villanueva, Ernesto (2003a). 'Participación social y acceso a la información pública en América Latina'. *Derecho Comparado de la Información* 2:145-158.
- Villanueva, Ernesto (2003b). 'Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México'. *Derecho Comparado de la Información* 1:119-137.
- Villanueva, Ernesto (2003c). *Derecho de la información: Conceptos básicos*. Quito: CIESPAL.
- Villanueva, Ernesto (2005a). 'Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia'. En: Merino (ed.). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México D.F.: IFAI.
- Villanueva, Ernesto (2005b). 'Derecho de acceso a la información en el poder judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada'. En: Caballero et al.

- (eds.). *El acceso a la información judicial en México: Una visión comparada*. México D.F.: UNAM-IIIJ.
- Villanueva, Ernesto (2009). 'Transparency and e-government in México: Who's complying and who cares?' *Americas Quarterly* 3(1):86-90.
- Villanueva, Ernesto (2011). 'Seguridad, transparencia y derechos humanos. Notas preliminares de un tema de frontera'. *Derecho Comparado de la Información* 17:165-183.
- Villanueva, Ernesto (2012). *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*. México D.F.: Editorial Novum.
- Warren, Mark (2004). 'What does corruption mean in a democracy?' *American Journal of Political Science* 48(2):328-343.
- Webb, Philippa (2005). 'The United Nations Convention against Corruption: Global achievement or missed opportunity?' *Journal of International Economic Law* 8(1):191-229.
- Wood, Duncan (2012). 'Mexico's democratic challenges'. *The Washington Quarterly* 35(4):93-104.
- Wouters, Jan, Cedric Ryngaert y Ann Sofie Cloots (2013). 'The international legal framework against corruption: Achievements and challenges'. *Melbourne Journal of International Law* 14(1):205-280.
- Yankelevich, Pablo (2012). 'Corrupción y gestión migratoria en el México posrevolucionario'. *Revista de Indias* 72(255):433-464.
- Yukins, Christopher (2007). 'Integrating integrity and procurement: The United Nations Convention against Corruption and the Uncitralmodel procurement law'. *Public Contract Law Journal* 36(3):307-329.
- Zimring, Franklin y David Johnson (2007). 'On the comparative study of corruption'. *Global Business and Development Law Journal* 20:243-262.