



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

T E S I S

LA CONSTRUCCIÓN DISCURSIVA DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA COMO
LEGITIMADOR DEL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
OPCIÓN TERMINAL: COMUNICACIÓN POLÍTICA

PRESENTA:

Ximena Rodríguez De Ávila

NO. DE CUENTA:

311098882

ASESOR:

Dr. MARIO A. ZARAGOZA RAMÍREZ
CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

CAPÍTULO 1. LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO MODERNO.....	7
1.1 Democracia Liberal.....	16
1.2 Democracia representativa.....	18
1.3 La desconfianza política en las instituciones públicas.....	21
1.4 Derecho a la información como mecanismo contra la desconfianza.....	27
1.5 Transparencia y valores democráticos.....	33
CAPÍTULO 2. LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO ESCENARIO POLÍTICO.....	37
2.1 Origen de la transparencia a nivel internacional.....	37
2.2 Surgimiento de la transparencia en América Latina.....	50
2.3 La Transparencia en México.....	56
2.4 La democratización de la información (1977- 2000).....	58
2.5 La institucionalización de la transparencia como prueba de la alternancia política.....	63
2.6 La ciudadanía informada contra la corrupción (2006-2012).....	75
2.7 El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018).....	80
CAPÍTULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA NARRATIVA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO.....	88
3.1 La democratización de la información (1977-2000).....	90
3.2 La institucionalización de la transparencia como evidencia de la alternancia política (2000-2006).....	98
3.3 La ciudadanía informada contra la corrupción (2006 – 2012).....	106
3.4 El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018).....	110
3.5 Los grandes problemas de la transparencia en México.....	117
3.5.1 La dificultad para solicitar información pública.....	117
3.5.2 La impunidad como falla estructural del sistema.....	121
CONCLUSIONES.....	125
REFERENCIAS.....	130

Agradecimientos

A Mario Zaragoza, por escuchar mis ideas de investigación y ayudarme a construir con paciencia y empatía un objeto de estudio que siempre ha sido de mi interés pero no sabía cómo definirlo. Gracias por ser un gran aliado en este camino por la investigación.

A Daniela Lemus por el apoyo incondicional como persona, amiga y profesora. Porque desde aquel afortunado día de agosto en que la conocí como profesora adjunta, hasta ahora, siempre ha tenido una enseñanza para mí. Gracias por ser mi más grande ejemplo académico y por permanecer en este desafío.

A Fernanda Herrera, por ser mi mejor amiga y consejera, por estar a mi lado desde el momento en que comencé esta investigación aportando una revisión crítica y nuevas ideas desde la Sociología. Gracias por demostrarme que las amigas sanan corazones y salvan vidas.

INTRODUCCIÓN

Los discursos son construcciones históricamente determinadas que permiten a los sujetos y, sobre todo, a los grupos sociales apropiarse simbólicamente del mundo real, definiendo las líneas básicas de un proceso de significación siempre cambiante.

En México, las investigaciones en torno a la transparencia se han enfocado en su diseño procedimental, su aplicación y propuestas métricas para analizar su funcionamiento, sin embargo, no se ha problematizado como un concepto cargado de sentido propio, ni se ha analizado el proceso histórico de construcción sobre este discurso en relación a las exigencias democráticas contemporáneas.

Este trabajo de investigación plantea que el sistema político mexicano ha construido un discurso político en torno a la transparencia que busca legitimar la democracia en México. Lo más relevante es analizarlo como un proceso en el cual, dependiendo del contexto histórico, el uso que se le ha dado varía como respuesta del propio sistema a las demandas económicas, políticas y sociales.

A nivel discursivo, el vínculo significativo más evidente es entre la transparencia y la corrupción, ya que en México este concepto se ha utilizado como una fórmula *mágica* contra los gobiernos corruptos y mediante la implementación de mecanismos de transparencia se busca terminar con las malas prácticas de gobierno. Sin embargo, como se detallará más adelante, la transparencia sólo queda en un plano discursivo y se deja de lado su implementación y significación.

Desde el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la presidencia (1930), la tendencia de los políticos a privilegiar sus intereses sobre el conjunto de la población, la corrupción y los resultados deficientes del desempeño gubernamental en el

ámbito económico, político y social, fueron alimentando la desconfianza y el disgusto hacia el sistema político. Este descontento generalizado estalló en el país a inicios del siglo XXI, mientras que a nivel mundial, autores como Pierre Rosanvallon (2018), Ralf Dahrendorf (2002), Samuel Huntington (1994), Susan E. Scarrow, Bruce Cain y Russell J. Dalton (2003); hablaban de una crisis de la democracia o una transformación de ésta, que incluye mecanismos de participación directa para su legitimación, uno de ellos es la transparencia.

Por lo cual, es de particular importancia tomar en cuenta el contexto histórico que se vivía desde el año 2000, donde las presiones internacionales por una *mejor* democracia comenzaron a permear en el sistema político. Dicho año fue trascendental para el país por los cambios que se gestaban a nivel nacional y mundial, sobre todo por las presiones política – con los principios de la Nueva Gestión Pública – económicas, estipuladas en las normas de carácter voluntario impuestas por organismos financieros, y por último, las demandas sociales ya que la ciudadanía exigía una alternancia política. Así, estas tres vertientes fueron catalizadoras para la implementación de mecanismos de transparencia en México.

La exigencia de una *mejor calidad* en la democracia se tradujo en extender los mecanismos y los hábitos de participación de los ciudadanos hacia la gestión gubernamental misma, mediante procesos de supervisión y vigilancia de las autoridades.

A nivel mundial, antes que como un mecanismo político, la transparencia pública comenzó a gestarse como un requisito fundamental para el intercambio comercial, para la liberalización económica y la estabilidad de los mercados. Por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incluyen el acceso a la información en sus paquetes de recomendaciones para controlar la corrupción y promover la buena gobernanza.

En el primer capítulo de esta tesis, *Los fundamentos del sistema democrático moderno*, se presenta un repaso teórico sobre esta forma de gobierno, ya que las bases de la transparencia – como la separación entre lo público y lo privado, la conceptualización del ser humano como sujeto de derechos, así como el principio de publicidad y ciudadanía informada – se encuentran conceptualizados desde el liberalismo político.

Para el segundo capítulo, *La transparencia en México: configuración de un nuevo escenario político*, se realizó una exposición histórica para demostrar que el contexto de cada sexenio fue determinante para la legislación de la transparencia en México. Esta revisión comienza con la explicación de las presiones que ejercieron a nivel mundial los principales organismos financieros basados en las ideas de la Nueva Gestión Pública en la década de los noventa; continúa con las características contextuales que comparten los países de América Latina y por último, se analizan los acontecimientos claves para su legislación en México.

El capítulo final propone una división histórica del discurso de la transparencia en México dependiendo el uso que se le ha atribuido en cada sexenio y el contexto en el que se desarrolla. Se espera que este trabajo contribuya al estudio de la transparencia como un discurso cargado de sentido que ha sido impuesto por el sistema político y no sólo como un proceso gubernamental.

CAPÍTULO 1. LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

MODERNO

“El proceso de maduración de la idea de democracia fue lento y tortuoso y, como es frecuente en la historia, sólo después de haberse producido se fue adquiriendo consciencia de ello”.

- Giovanni Sartori

Esta investigación tiene como delimitación geográfica a los Estados Unidos Mexicanos, que en la Constitución Política se define como “una República representativa, democrática, laica, y federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Además, los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 estipulan la esencia del sistema democrático-representativo en su estructura. Por lo tanto, en este capítulo se describirán los fundamentos de este sistema político y el proceso mediante el cual este escenario político cambió dando prioridad a la información pública y a la transparencia en el espacio público.

Las bases de la democracia representativa se encuentran en el liberalismo político, entendido como una concepción del Estado con poderes y funciones limitadas (Bobbio, 1989). Para los fines de esta esta investigación, sus bases filosóficas más relevantes son la separación entre lo público y lo privado, la conceptualización del ser humano como sujeto de derechos y, de especial importancia para el tema, los conceptos de publicidad y ciudadanía informada. Posteriormente, se describirá el funcionamiento de la democracia liberal, un sistema de gobierno que reconoce el derecho de participar en el proceso decisional político y la atribución de los derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad.

Es importante retomar estos principios ya que hasta la aparición de estas explicaciones liberales, la idea de que los gobiernos deben informar a los ciudadanos – como antecedente de la transparencia – fue ganando terreno en el Estado Liberal de los siglos XVIII y XIX (Rodríguez Zepeda, 2006).

Para Jacqueline Peschard (2017), la sociedad abierta surge con la irrupción del liberalismo y se reafirma con su posterior democratización, “que trastocó la definición misma del poder político, así como los énfasis en los principios que guiaban su ejercicio y la relación entre gobernantes y gobernados.” (Peschard, 2017: 25). En este capítulo, es importante resaltar tres cambios determinantes impulsados por las ideas del liberalismo político para que hoy en día, la transparencia se entienda como un valor que legitima del sistema político:

- A) La separación de lo público y privado, que a su vez conlleva a delimitar los límites del Estado - individuo.
- B) La concepción del ser humano como persona y sujeto de derechos.
- C) El principio de publicidad y la ciudadanía informada que cobrará mayor fuerza en la democracia representativa.

A) La separación de lo público y privado.

La tradición liberal de la democracia se remonta a John Locke, quien establece que hay que limitar el poder estatal por medio de la ley para que el gobierno pueda cumplir su función protectora del individuo (Rodríguez Zepeda, 2006). En el siglo XVII, este filósofo inglés sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios.

El Estado no crea derechos ni intereses, sólo tiene que representarlos y tutelarlos. A pesar de defender el gobierno como mandatario, Locke contemplaba derechos políticos sólo para los hombres que tuvieran propiedades inmobiliarias. No obstante, como menciona Rodríguez Zepeda (2006), la herencia de su estructura política radica en que existen libertades indiscutibles de los individuos que son inviolables, que el poder político sólo se justifica por su condición de mandatario y representante de la voluntad de los ciudadanos.

En las teorías contractualistas, las personas no le ceden al Estado todos sus derechos, pues la vida, la libertad, y la propiedad son inherentes a todo ser humano, y por tanto, es obligación de las instituciones tutelar y salvaguardar esos derechos, ya que su preservación constituye el fundamento de legitimidad del propio Estado (Cárdenas, 2017). Por lo tanto, el Estado implementará mecanismos de control para defender estos derechos y propiedades materiales.

Así, el Estado de raíz liberal no tiene autoridad para restringir las libertades fundamentales y legítimas del individuo como la libertad de expresión, de conciencia o religiosa. El individuo será el único que pueda decidir qué expresar y en qué creer. La función del Estado consiste en garantizar que estas libertades se ejerzan sin presiones de ninguna especie y que su ejercicio por un particular no se convierta en daño para las libertades de otro.

Con el discurso liberal, la doctrina de la verdad de Estado sufre un golpe, ya que esta nueva justificación del poder político se postula como un proceso de liberación gradual, donde el individuo naturalmente libre llega a constituir la sociedad política como una sociedad con soberanía limitada (Bobbio, 1989).

Mientras que en la tradición absolutista no existían fronteras precisas entre lo público (lo propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo); en la tradición liberal, la legitimidad misma del Estado se funda en la claridad y precisión de esta frontera (Fernández, 2001). Basado en el contractualismo, el ejercicio del poder político es legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce.

La tradición liberal impulsa distinciones claves para que las personas separen su esfera privada respecto a la pública, religiosa y económica. Es un Estado limitado de poderes y funciones, pero que debe hacer público su actuar con los ciudadanos ya que es un acuerdo *entre* quienes deciden someterse a un poder superior y *con* las personas a las que este poder es confiado (Bobbio, 1989).

Es decir, el Estado tendrá la obligación de informar a los ciudadanos por su carácter de ente público, sin embargo, los ciudadanos viven en una esfera privada y fuera de las actividades públicas, nadie los obliga a informar su actuar. Por lo tanto, lo relevante para la transparencia es que las ideas liberales imponen una nueva visión sobre la relación entre secreto y privacidad, el Estado es un poder público que se somete al escrutinio ciudadano, mientras que el individuo es privado (Peschard, 2007: 32).

b) La concepción del ser humano como persona y sujeto de derechos.

Un segundo principio conceptualizado desde el liberalismo político es la idea del potencial del individuo para ser autónomo, así como la capacidad de autodeterminación, libertad de pensamiento, de conciencia, de creencias y de expresión. El individuo es sujeto de derechos y libertades políticas, independientemente de su nacimiento o estrato social, convirtiéndolo en el fundamento mismo de una nueva concepción del poder.

Para Sartori (1988), existe una diferencia básica entre las concepciones antigua y moderna de la libertad que se encuentra precisamente en cómo se piensa al ser humano. Éste no puede ser reducido a su ciudadanía (refiriéndose a la libertad de los antiguos), sino que protege la libertad del individuo (libertad de los modernos), en tanto que es una persona. El liberalismo defiende a través del Estado constitucional la libertad política individual.

Debe destacarse que Locke incluye, bajo el concepto de propiedad, la vida y libertades de los individuos, la protección no sólo en función de bienes inmobiliarios, si no a la propiedad del *yo* como una esfera personal, irreductible a una dimensión colectiva, que va desde la corporalidad de la persona hasta su pensamiento, libertad y decisiones.

Esta visión liberal del poder político supone que el Estado cuida intereses que no le son propios, en particular de la propiedad de los ciudadanos. Si la existencia de la autoridad política tiene sentido es porque permite tutelar los derechos de los individuos que la han instaurado.

El Estado es, en sentido estricto, un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por él y que, sobre todo son propios del ser humano. Esta noción de individuo privado está en la base del pensamiento liberal, y es lo que establece la medida individualista como justificación de la existencia del poder político, su legitimidad y todas sus atribuciones. Lo relevante para la transparencia en esta nueva concepción es que otorga al ser humano libertad de pensamiento y de creencias, por lo que el derecho a la información será esencial para tomar decisiones políticas.

c) El principio de publicidad y la ciudadanía informada

Las teorías clásicas de la democracia consideraban fundamental la virtud cívica de los ciudadanos, esto es, su participación intensa, responsable y racional en los asuntos públicos, con el fin de evitar gobiernos tiránicos.

Bajo esta concepción, el liberalismo político introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes en cuanto al manejo de la información y la vida pública. Por ello, en esta investigación es importante destacar el cambio en la concepción del principio de publicidad a partir del pensamiento liberal.

Para Peschard (2017), las distintas etapas o fases por las que ha evolucionado la relación entre el poder político y la sociedad se expresan en la tensión entre secreto y publicidad. El quiebre más evidente es el de la publicidad, entendida también como el derecho de los ciudadanos a poder conocer los asuntos públicos en oposición a los secretos de Estado, nombrados como *Arcana Imperii*. La publicidad de los actos gubernamentales será parte de esta nueva concepción de la ciudadanía.

Los *Arcana Imperii* son secretos del Imperio o del Estado, verdades que son misterios de la política, por ejemplo, cómo gobernar o cómo tomar una decisión, es información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee (Bobbio, 1986).

En la antigüedad, son secretos políticos, en los que se conjuga la reverencia por el poder y una visión aristocrática del uso de la información. De tal manera que estos secretos establecen un límite en el poder político y, por lo tanto, jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de los conocimientos y argumentos que pueden tener a su disposición.

Por lo cual, únicamente los sabios pueden apropiarse de la información y guiar a la comunidad. La posesión o el acceso a los *Arcana Imperii* inviste de poder a sus sujetos porque se gobierna a otros por la posesión de ese saber.

En la Edad Media, los *Arcana Imperii* son, simultáneamente, *Arcana Ecclesiae*, misterios trascendentes, dogmas de fe y verdades indiscutibles, se consideran razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan. Lo cual, se ve representado en la doctrina del derecho divino de los reyes, se legitima el poder político a través de la Iglesia (Sassia, 2010).

En el Estado absolutista del siglo XV, los secretos del poder quedaron asociados a los fines que perseguía esta forma específica de organización política centrada en la delimitación del territorio, población y gobierno soberano. El Estado era resultado de un acuerdo entre los gobernados y éste, que garantizaba la seguridad y la perpetuación misma de dicho ordenamiento político y jurídico, su objetivo era proteger a la población frente agresiones externas o internas.

Bajo esta concepción, el Estado fue teorizado mediante el término "razón de Estado", que significa la supremacía de las estrategias, los propósitos y mecanismos de esta formación política moderna por encima de cualquier otra razón o interés. Incluso Thomas Hobbes (1980), en el *Leviatán* justifica sobre qué temas pueden hablar los súbditos:

Y puesto que el fin de esta institución es la paz y defensa de todos, y que quien tiene el derecho al fin tiene derecho a los medios [...] En consecuencia, juzgar cuáles son las opiniones y doctrinas adversas, y cuáles conducen a la paz y, por consiguiente, puede determinar además y en qué ocasiones, hasta dónde y sobre qué se permitirá hablar a los hombres a multitudes de personas, y quienes examinarán las doctrinas de todos los libros antes de ser publicados. (Hobbes, 1980: 272)

El quiebre más importante para el principio de publicidad será en el Estado liberal, donde la idea de informar a los ciudadanos fue ganando terreno y representó un gran cambio en la manera de concebir a los ciudadanos. El liberalismo político introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública. Por lo cual, para Giovanni Sartori (1988), cambió la relación entre gobernados y gobernantes de la siguiente manera:

El liberalismo ha limitado el poder absoluto y arbitrario, ha vencido al círculo de la desesperación expresado por la pregunta ¿quién controla a los controladores?; ha liberado al hombre del temor del Príncipe; ha liberado al hombre efectivamente del saqueo y del terror (del terror relacionado con la fuerza). El liberalismo es único en sus logros en este aspecto: en que es la sola ingeniería de la historia que dota a los fines de medios. (Sartori, 1988: 467).

Dado que el Estado liberal garantiza los derechos de los individuos, se abre la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El Estado existe para garantizar los derechos de los individuos, por lo cual, en el Estado liberal no existen verdades fuera de la mirada de los ciudadanos, de ahí que la balanza se incline hacia la apertura informativa, debilitando el secretismo.

Es importante destacar que, en un primero momento, el principio de publicidad se refería a la libertad de prensa y de discusión; no abarcaba el acceso a documentos o registros gubernamentales. Esta visión liberal del poder político supone que la información generada en la esfera del aparato gubernamental debería ser difundida para la formación de una ciudadanía ilustrada.

Uno de los filósofos más importantes en la construcción del principio de publicidad – base filosófica de la transparencia política – es Immanuel Kant (1985), quien aboga por el

uso de la razón individual, lo que da paso hacia la construcción de un Estado en donde la sociedad vigila que se apegue a la voluntad de los representados a través de la creación de leyes.

En *La paz perpetua* (1985) analiza la supuesta oposición entre moral y política y sostiene que la manera de resolverla consiste en el llamado “principio de publicidad”. De tal manera, la justicia no será lo impuesto por el soberano; por el contrario, toda máxima jurídica aspira a la publicidad, a ser reconocida por todos como algo legítimo, pues sólo así puede garantizarse su cumplimiento: “sin publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta; ni habría, por tanto, derecho, que es lo que la justicia distribuye y define” (Kant, 1985: 63).

El principio rector es sencillo: si no se pueden hacer públicos los propósitos de una acción, entonces es injusta y, por ende, contraria al derecho. Así, el principio de publicidad para Kant está concebido como un contrapeso al poder político en la medida en que se harían explícitos los intereses de los políticos, muchas veces contrarios a las demandas legítimas de los ciudadanos. Para Kant, la publicidad es este principio de mediación entre política y moral.

Por lo tanto, el uso de la razón equivale a su uso público como guía. El público ratiocinante, constituido únicamente por los ciudadanos hombres, llegaban a acuerdos respecto de los asuntos comunes. Esa publicidad políticamente activa se convierte, bajo la Constitución republicana, en principio organizativo del Estado liberal de derecho.

Con el principio de publicidad, Kant aboga por una esfera pública dirigida a lograr los mayores beneficios para los ciudadanos y sólo en ésta es posible la discusión pública de

las iniciativas de gobierno y demandas de los ciudadanos por un público ilustrado e interesado por los asuntos comunes.

En este contexto, aparece la libertad de pluma, entendida como la facultad de dar a conocer públicamente una opinión acerca de las disposiciones injustas de un soberano, como el único paladín de los derechos del pueblo. Negar esa libertad es arrebatar a la comunidad el derecho frente al mandatario y al mismo tiempo privar al mandatario de toda noticia sobre aquello que podría modificar (Fernández, 2001: 36).

El principio de publicidad será la base filosófica de la transparencia política ya que pugna porque la totalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de los órganos del Estado sean públicos y la reserva o secreto pasarán a tener un carácter de excepcional. Estos tres cambios de pensamiento conceptualizados desde el liberalismo político son esenciales para que hoy en día, la transparencia se entienda como un valor legitimador del sistema político.

1.1 Democracia Liberal

Tras la irrupción de las ideas liberales, la democracia liberal comenzó a conceptualizarse como la forma de gobierno que se rige por la mayoría y donde el Estado está limitado en poderes y funciones por leyes fundamentales. El titular del poder político será el conjunto de ciudadanos y se buscará extender los derechos políticos.

Liberalismo y democracia están ligados necesariamente en el sentido de que sólo la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y el Estado liberal es la condición para la práctica de la democracia (Bobbio, 1989), por lo que la publicidad de la información toma una relevancia especial.

Existe una considerable diferencia entre la concepción antigua y moderna de la democracia y de la libertad. Los modernos hablan de una libertad individual, conciben al individuo como persona, mientras que los antiguos no prestaban atención al valor que representa el respeto al individuo como persona, sólo existía para la democracia dentro de la *polis*.

Sin embargo, esta concepción del individuo sufre un cambio ya que el liberalismo cree en el valor de cada persona. En términos generales, hasta el siglo XVIII la diversidad era considerada fuente de discordia y de desorden, causante de la caída de los Estados; y la unanimidad, el fundamento necesario para toda comunidad política. Sin embargo, la democracia se fundamenta en el disenso y la decisión de cada persona.

Respecto a la libertad democrática, Michelangelo Bovero (2002) menciona la autonomía de los ciudadanos a quienes les es reconocido el derecho de participar en el proceso decisional político, que culmina con la asunción de las decisiones colectivas, y que coincide con la atribución de los derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad (Bovero, 2002: 90).

El ejercicio de las libertades civiles, constituye la precondition indispensable del ejercicio de la libertad política., por lo que la legitimidad del poder político emana de la decisión pública y la información se convierte en indispensable para la elección de los representantes.

De acuerdo a Suárez-Iñiguez (2003), la democracia es una forma de gobierno cuya característica esencial y distintiva es distribuir el poder político entre el mayor número de sus destinatarios. Aunque en un primer momento se implementó para los ciudadanos hom-

bres con propiedad, posteriormente los derechos electorales y el universo de representantes elegibles se ampliarán con la democracia representativa.

1.2 Democracia representativa

Para continuar con el desarrollo histórico de este concepto, es importante destacar que la democracia representativa retoma valores del liberalismo político tan importantes como la limitación del Estado y el acceso a la información pública debido a que la opinión pública será el mecanismo control ante los representantes.

Esta forma de gobierno da un giro respecto a la conversión de las personas de individuos a ciudadanos, es decir, las personas dejan de ser aquellas que pueden ser elegidos mediante el sorteo, para convertirse en los que pueden elegir y ser elegidos a la vez. La formación de la opinión pública será de suma importancia para controlar a los representantes y garantizar la libertad de expresión. Para Pablo Armando González (2009), exigirá a los ciudadanos conocimiento en el funcionamiento de los asuntos públicos:

Es así que la libertad de expresión será una de las precondiciones para que un gobierno representativo funcione de manera adecuada. La opinión pública puede dar ciertos equilibrios y evitar cambios violentos, ya que la libertad de expresión por vía institucional y los cambios paulatinos se adecuarán a los momentos políticos que exijan el cambio (González, 2009:24).

La tarea de hacer las leyes ya no concierne a todo el pueblo reunido en asamblea, sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos. También se reivindica el derecho de elegir representantes en el parlamento y de ser elegidos.

La democracia representativa se asocia conceptualmente con el “gobierno representativo”, que nació en el siglo XVIII tras el triunfo de la Revolución estadounidense (1765) y francesa (1789). John Stuart Mill en *Del gobierno representativo* (1861), menciona que para que la democracia sea ejercida de manera adecuada es necesaria la participación y la creación de una opinión pública que controle a sus gobernantes para evitar gobiernos tiránicos. Otra condición para el desarrollo de esta forma de gobierno será la igualdad ante las leyes para poder tomar parte en las deliberaciones y la modificación de ámbitos de representación en espacios más participativos.

Bernard Manin (1998) en *Los principios del gobierno representativo*, clarifica la cuestión de la formación de opinión pública basándose en dos principios básicos:

1. Para que los gobernados puedan formarse sus propias opiniones sobre cuestiones políticas, es necesario que tengan acceso a informaciones políticas, lo que exige que las decisiones gubernamentales se hagan públicas.
2. La libertad de expresar opiniones políticas en todo momento, no sólo cuando se vota en las elecciones.

Así, lo que se exige desde un principio en esta forma de gobierno son ciudadanos dispuestos a informarse y un gobierno obligado a informarlos. En segundo lugar, ciudadanos participativos que tengan la disponibilidad de dar cierta parte de su tiempo a las cuestiones públicas y que no terminen su ejercicio en el momento de ejercer el voto.

La historia de la democracia representativa tendrá varias conquistas a lo largo del tiempo. Para Bobbio (2002), entre la época de la restauración (desde la derrota del Imperio Napoleónico) y la Primera Guerra Mundial (1914), la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su

desarrollo interno. La línea de desarrollo de la democracia en los regímenes representativos se fue ampliando esencialmente en dos direcciones:

a) En la gradual ampliación del derecho de voto, que, en un principio estaba restringido a los ciudadanos con criterios basados en la propiedad, cultura y sexo, hasta el sufragio universal.

b) En la multiplicación de los órganos representativos, que en un primer tiempo estuvieron limitados a una de las dos asambleas legislativas, y luego se extienden poco a poco a la otra asamblea, a los entes del poder local o, en el paso de la monarquía a la república y al jefe de estado.

A nivel contextual, el siglo XX se recuerda como el siglo de la democracia debido a que a principios de éste, tan sólo en 25 países se practicaba la democracia de una manera por demás restringida y que en conjunto englobaban a poco más de 10% de la población mundial. Posteriormente, de los 192 estados soberanos con reconocimiento internacional, 120 ya podían ser considerados democráticos, por garantizar en la práctica la universalidad del sufragio (García, 2003: 8). Tras esta oleada de democratización y cambios, para Enrique Suárez-Iñiguez (2003), la democracia como forma de gobierno está compuesta de tres fases distinguibles:

1) Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de forma libre y confiable.

2) Las elecciones: voto libre, secreto y universal. Corrección de procedimientos, aceptación de resultados.

3) Las maneras en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho.

Sus características indispensables son: alternancia en el poder, prohibición del mandato imperativo, descentralización, pluralismo, tolerancia, debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general, representantes (partidos políticos) que ofrezcan concepciones para fortalecer el bien público, y tengan como consecuencia programas y medios para conseguirlos, porque para tal propósito fueron elegidos.

El objetivo de este acápite fue conocer el contexto histórico de la democracia representativa para evidenciar las bases filosóficas de la transparencia y analizar el contexto en que se ha desarrollado históricamente. Para David Easton (1997), la organización interna de un sistema político es su capacidad para responder a las circunstancias en qué funciona a través de mecanismos con los cuales enfrentan los cambios y regulan su conducta. Éste permite analizar cómo las autoridades sondan el estado del sistema y corrigen errores y perturbaciones.

Su teoría trata de evidenciar cómo los sistemas políticos se adaptan, sobreviven, se reproducen y sobre todo cambian dependiendo del contexto. Bajo esta premisa se seguirán analizando los cambios que ha sufrido este sistema político entendido como un conjunto de interacciones políticas que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad (Jiménez, 1998).

1.3 La desconfianza política en las instituciones públicas

Hacia el último cuarto del siglo XX la exposición universal de la democracia representativa fue un reconocimiento de que era el sistema político que contaba con mayores bases de legitimidad y de confianza, incluso en sociedades con tradiciones culturales y políticas diferentes al pensamiento liberal.

Según Jacqueline Peschard (2017), durante ese periodo, sucedieron transiciones de la democracia en diferentes latitudes del mundo aunque se trataba de sociedades sin una tradición liberal, como las que se habían democratizado a finales del siglo XIX, sobre todo en Europa. Sin embargo, para los países de reciente incorporación a la democracia conquistar autoridades de origen democrático muy pronto mostró sus dificultades, sobre todo porque las expectativas en cuanto a lo que sobrevendría al llegar a la democracia habían sido muy altas.

Por un lado, se había considerado que organizar elecciones libres, plurales y competitivas conduciría a gobiernos capaces de ofrecer respuestas articuladas y viables a las demandas de los ciudadanos para resolver los grandes problemas de las sociedades. Por otro, se había apostado a que la democracia electoral extendería los cauces de participación y de incidencia social en las propias decisiones de política pública de las autoridades. Ninguno de estos dos supuestos se cumplió mecánicamente.

La forma en que empezó a manifestarse el descontento fue una creciente abstención electoral, distanciamiento frente a los partidos políticos, e incluso una desconfianza hacia los actores e instituciones políticas.

Ralf Dahrendorf (2002) considera que la democracia descansa en buena medida en la capacidad de los pueblos de construir la institucionalidad democrática, a lo que añade: “sigo convencido de que la crisis actual de la democracia es sobre todo una crisis de control y de legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos” (Dahrendorf , 2002: 11). Así, en algunos países, la insatisfacción con el desempeño de los gobiernos surgidos *democráticamente* se convirtió en un cuestionamiento sobre el sistema democrático

como la mejor forma de gobierno, es decir, el respaldo social hacia el régimen disminuyó por la mala gestión de los gobiernos emanados de las elecciones democráticas.

En 1984, Norberto Bobbio escribió “Las promesas incumplidas de la democracia”, para el autor, la implementación de la democracia representativa a los países que anteriormente eran autoritarios no resolvería de manera automática todos sus problemas. En este texto, Bobbio (1984), explica las seis áreas donde existía una gran expectativa ciudadana de cambio:

1) La primera es que en los estados democráticos, los grupos (como sindicatos y partidos) se convirtieron en sujetos políticamente relevantes con intereses propios, mientras que los individuos tuvieron cada vez menos participación.

2) La segunda transformación ha sido que la representación política no deja al representante la capacidad de decidir conforme a su juicio, sino está sujeto a las instrucciones de su partido o de grupos de interés. El sistema neocorporativo está caracterizado por una relación triangular en la que el gobierno, que debería representar de los intereses nacionales, interviene únicamente como mediador entre las partes sociales.

3) La democracia no ha derrotado el poder oligárquico, existen élites que se imponen en el sistema político.

4) La democracia no ha conseguido llegar a ámbitos donde se toman decisiones que afectan a toda la comunidad como la economía, la empresa, la administración, la familia, etcétera.

5) La democracia no ha eliminado completamente la opacidad del poder.

6) La democracia no ha conseguido extender la virtud cívica o el amor a la cosa pública

Estas dos últimas son de suma importancia para esta investigación, por lo cual, las explicaré detalladamente. En el quinto punto, Bobbio realiza una crítica a la invisibilidad de un doble Estado, ya que la democracia no ha eliminado completamente la opacidad del poder, el "secreto de Estado".

Una de las razones de la superioridad de la democracia frente a los estados absolutos que pugnaban por mantener los *Arcana Imperii* fue la convicción de que el gobierno democrático podría finalmente dar vida a la transparencia del poder, al poder sin máscara. Bobbio retoma a Kant, para quien la publicidad de los actos de gobierno es por sí misma una forma de control que permite distinguir lo que es lícito de lo que no es.

Sin embargo, en la democracia los secretos de Estado predominan y, al contrario del control público del poder, los ciudadanos son vigilados por los gobernantes con instrumentos técnicos para conocer lo que hacen, pero “¿quién es capaz de controlar a los controladores?” (Bobbio, 1984:12). Más que una promesa incumplida, para Bobbio es una tendencia contraria a las premisas: la tendencia hacia el máximo control de los súbditos por parte del poder.

La sexta promesa incumplida está relacionada con el aprendizaje de la ciudadanía. La democracia no ha conseguido extender la virtud, entendida como el amor por la cosa pública. Ha crecido la apatía política y el clientelismo basado en el interés individual. Para Bobbio, la falta de interés de los ciudadanos para vigilar el cumplimiento de las tareas gu-

bernamentales, desenmascaran la falta de compromiso con la democracia y la construcción de ciudadanía.

¿Por qué un régimen como la democracia representativa, estructurado idealmente para funcionar no pudo llevarse a cabo? En *El Futuro de la democracia* (1986), Bobbio menciona que el proyecto democrático fue pensado para una sociedad menos compleja que la que hoy tenemos, por lo cual, hay obstáculos que no fueron previstos.

El primero es que conforme las sociedades pasaron a una economía de mercado protegida, aumentaron los problemas políticos que requirieron capacidad técnica de personal especializado. Quien toma las decisiones, debe ser un experto, de esta manera, la tecnocracia se antepone a la democracia. No significa que los individuos sean ignorantes, sino que los problemas a resolver son más complejos.

El segundo obstáculo es el crecimiento continuo del aparato burocrático ordenado jerárquicamente del vértice a la base, y opuesto al sistema de poder democrático donde el *demos*, toma las decisiones. El cual, esconde el propósito de reducir el poder democrático.

El tercero está relacionado con el rendimiento del sistema democrático en su conjunto. La sociedad civil estructura demandas al gobierno, y éste para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente. La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que el sistema político es incapaz de adecuarse a ellas.

Se debe agregar la idea de un mercado político y el clientelismo. Entre partidos y ciudadanos electores se genera un pequeño mercado, donde los ciudadanos electores se vuelven clientes y una relación de naturaleza pública se transforma en una relación privada. Se trata de una forma de privatización de lo público que depende de la capacidad de los

partidos de controlar a sus representantes y de obtener el mantenimiento de las promesas hechas a los electores.

Por último, es importante resaltar el papel que ha tenido la supremacía asignada al mercado, la irrupción del neoliberalismo en los sistemas democráticos de especial relevancia en América Latina. Para Noam Chomsky (2009):

La concentración aguda de riqueza en manos privadas ha venido acompañada de una pérdida del poder de la población general. La gente se percibe menos representada y lleva una vida precaria con trabajos cada vez peores. El resultado es una mezcla de enfado, miedo y escapismo (Chomsky, 2009: s/p).

La penetración del neoliberalismo es evidente por su influencia en la economía global y por su poder para redefinir la naturaleza de la política en sí misma. Siguiendo la creencia de que el mercado debe ser el principio organizador para todas las decisiones políticas, sociales y económicas, emprende un ataque contra el ideal democrático (Giroux, 2005).

De alcance internacional, el neoliberalismo impone un régimen económico y valores de mercado en las naciones en desarrollo – el cual está íntimamente relacionado con el surgimiento de la transparencia a nivel mundial – a través de políticas de ajuste estructural reforzadas por instituciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Mundial de Comercio.

De este modo, la tendencia de los políticos a privilegiar sus intereses sobre el conjunto de la población, la corrupción, así como los resultados tan deficientes del desempeño gubernamental en el ámbito económico y social, fueron alimentando la desconfianza y el disgusto con el sistema político. Muchos autores hablan de una crisis de la democracia o una transformación de ésta, que incluye mecanismos de participación directa para su legitimación.

1.4 Derecho a la información como mecanismo contra la desconfianza

La exigencia de una *mejor calidad* en la democracia se tradujo en extender los mecanismos y los hábitos de participación de la ciudadanía hacia la gestión gubernamental misma mediante procesos de supervisión y vigilancia de las autoridades.

A partir de la década de 1990, en las sociedades industriales avanzadas comenzó una exigencia constante de la ciudadanía por establecer mecanismos de participación democrática directa y reformas en materia de leyes de acceso a la información. El derecho de acceso a la información pública es el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades. Las reglas para solicitarla cambiarán dependiendo de la legislación de cada país; en México toda persona tiene acceso gratuito a esa información documental sin necesidad de acreditar interés jurídico o justificar su uso y añade la obligación de proporcionarla.

La narrativa sobre la participación de los ciudadanos en decisiones políticas gira en torno a que este individuo requiere conocer información del gobierno como partícipe del régimen democrático (Dalton, Scarrow y Cain, 2003). Así, comenzó a cobrar relevancia el acceso a la información pública como solución a la desconfianza política; como si se tratase de una relación causal: mientras más información, *mayor* participación y *mejor* democracia.

Por su parte, los mecanismos de transparencia se implementaron posteriormente, ya que exigen mayores condiciones legales y técnicas que la publicidad de la información. Para Mauricio Merino (2005), la implementación del principio de transparencia reclama, al menos:

- A) La existencia de un marco jurídico destinado a garantizar el acceso a la información pública.
- B) Un conjunto de obligaciones de información por parte de los funcionarios y las organizaciones públicas que ejercen poder político.
- C) Un sistema definido en las leyes para garantizar que efectivamente los ciudadanos puedan acceder a la información pública.
- D) Un sistema para sancionar a los funcionarios que no rindan cuentas, al menos en términos de la información que manejan.
- E) Ciudadanos y organizaciones sociales interesadas en obtener información pública. (Merino, 2005: 5).

Debido a la desconfianza en el sistema democrático, la corrupción y exigencias internacionales del mercado, la idea de transparencia fue cobrando importancia para posteriormente convertirse en un valor que legitima al sistema político, más allá de lograr un cambio en el poder.

La transparencia y el derecho a saber se inscriben en un elenco de instituciones emanadas de la desconfianza en la democracia que el sociólogo francés Pierre Rosanvallon (2008) caracteriza como "la contrademocracia", en el entendido que los rebasan y le sirven de contrafuerte, porque ayudan a prolongar y a profundizar sus defectos.

Para el autor, en el ámbito político existe una tensión y un cuestionamiento que antes estaba ligado en el mecanismo electoral: la legitimidad y la confianza. Hoy en día, están separados; mientras la legitimidad es una cualidad jurídica procedimental que se da por la elección, la confianza es un valor moral que cumple con tres funciones: produce una am-

pliación de la calidad de legitimidad electoral, agrega a su carácter procedimental una dimensión moral y una dimensión sustancial (la preocupación del bien común).

Además, es un economizador institucional que ahorra un conjunto de mecanismos de verificación y prueba. El valor jurídico político de la legitimidad deriva claramente del proceso electoral y es cuantificable en la propia cifra de votos que tiene el gobernante o representante, por otro lado, la confianza es un asunto mucho más complejo, porque implica la existencia de consideraciones y juicios adicionales más allá del resultado de las urnas y es difícil de cuantificar, salvo por medio de percepciones.

Tras esta disociación entre legitimidad y confianza, se han multiplicado las propuestas que buscan reforzar las condiciones de la legitimidad procedimental. La transparencia es parte de este poder de prevención para que el poder cumpla sus compromisos. Así, la transparencia se convierte en una narrativa mediante la que el sistema busca dar confianza a los poderes públicos frente a la opinión pública.

De esta forma, la ciudadanía no sólo participa en las elecciones, sino se convierte en vigilante. Por lo cual, además de la figura del pueblo-elector aparecen tres nuevas figuras: el pueblo-controlador, el pueblo-veto y el pueblo-juez. La actividad ciudadana se expande en esta nueva organización de la desconfianza que son los poderes contrademocráticos.

Es en los poderes del pueblo-controlador donde se ubica el discurso de la transparencia. Estos poderes ponen a prueba la reputación del poder, suponen una inspección continua de los diferentes dominios de la acción gubernamental y una vigilancia permanente frente a las elecciones es así que emerge la figura del *pueblo-controlador* (Rosanvallon, 2008).

Así, existen una serie de nuevos actores del control que se han desarrollado en torno a este discurso, como organizaciones no gubernamentales, autoridades independientes de vigilancia, instancias de evaluación, observatorios y, para el autor francés, el alcance de internet es de suma importancia.

Para Rosanvallon, el control sobre la gestión de los gobernantes ayuda extender la legitimidad electoral para armar una legitimidad social. Las tecnologías de la información ayudan a la transparencia y el acceso a la información, pero, paradójicamente, la multiplicación de los documentos y los datos puede ser un obstáculo para la verdadera apertura informativa.

A pesar de posibilitar un control democrático, Rosanvallon menciona una paradoja de la transparencia. En la democracia actual, los ciudadanos ya no buscan conquistar el poder para ejercerlo, sino en la constitución de éste como un objeto cuya transparencia supone un perfecto control.

El ejercicio de la responsabilidad de vigilancia da un giro, mientras con Kant el principio de publicidad buscaba un cambio en las leyes públicas, ahora la transparencia se desentiende de sus objetivos políticos:

Poco a poco se erige una verdadera ideología de la transparencia en lugar del ideal democrático de producción en un mundo común. La transparencia se convierte en la virtud que sustituye la verdad o la idea de interés general en un mundo marcado por la incertidumbre (Rosanvallon, 2008: 251).

El problema en este caso es que termina por desgastarse y agotarse hasta el punto de no poder responder a las demandas que le son dirigidas. A pesar de que la transparencia implica en sus orígenes un sistema para sancionar a los funcionarios que no rinden infor-

mación, la demanda no se transforma en una acción del sistema político, sino en evidenciar, más que sancionar o transformar.

Por ello, no es suficiente con tener una legislación robusta en la materia si no existen cambios significativos en el poder político, su eficacia únicamente se queda en el nivel discursivo. Transparencia no es sinónimo de mayor democracia, ni participación, y su implementación no representa un cambio por sí mismo.

Bajo este escenario político, a nivel mundial Robert y Michener proponen 1999 como el año de “la explosión de la transparencia”. Antes de 1990 sólo existían 12 leyes especializadas en la materia y a partir de la década de los noventa, un gran número de países estaba saliendo de un régimen autoritario, reconfigurando su entramado institucional, y en el tablero de sus fuerzas políticas gravitaba la demanda de la transparencia (Peschard, 2017: 125). Así, entre 1999 y 2015 se aprobaron cerca de 80% de las 104 leyes de acceso a la información que existen en todo el mundo.

Por otra parte, es importante mencionar que el concepto de transparencia nació como respuesta a un problema económico, por la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre el funcionamiento de los mercados internacionales.

A nivel mundial, la transparencia pública comenzó a gestarse como un requisito fundamental para el intercambio comercial, para la liberalización económica y la estabilidad de los mercados, antes que como un mecanismo político. La Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incluyen el acceso a la información en sus paquetes de recomendaciones para controlar la corrupción y promover la buena gobernanza.

Tal como señala Mauricio Merino, “los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia han sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza (citado por Peschard, 2017: 3). En México, y la mayoría de los países latinoamericanos, la transparencia aparece como respuesta a una exigencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual tiene como uno de sus objetivos crear una mejor gobernabilidad para los países miembros.

El trabajo de la OCDE referente a la gobernanza pública es encabezado por el Comité de Gobernanza Pública (PGC). A través de reuniones de funcionarios y expertos de los países miembros, intercambios de información y conocimientos, datos y análisis, el PGC examina lo que los gobiernos hacen y busca mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas. Uno de los temas centrales para la OCDE (2012) es la transparencia:

[...] las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas, están abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas (OCDE, 2012: 17).

En este contexto, el acceso a la información surgió como una de las nuevas demandas para lograr democracias de *mejor calidad*, y justamente a partir de ahí comenzó a registrarse un caudal de instrumentos normativos para regular la transparencia de la información pública.

De esta manera, el sistema político comenzó a transformarse y adaptarse a un contexto de nuevas exigencias ciudadanas, a pesar de su clara relación en materia económica. Las primeras reflexiones sobre la transparencia son del ámbito económico y se relacionan

con el valor de la información para generar ganancias, más que la consolidación de un derecho democrático, lo cual, se describirán en el segundo capítulo.

Podemos decir, entonces, que la idea de la transparencia y de acceso a la información como prerrogativas ciudadanas en democracias corresponden a una visión contemporánea reciente que implica la construcción de una narrativa en donde la democracia representativa supone legitimidad procedimental y una relación de responsabilidad del representante con los asuntos públicos.

La publicidad de la información cobra relevancia por ser un mecanismo que busca devolver confianza y control a la ciudadanía, es por ello que sólo en las últimas décadas se han desarrollado leyes de transparencia en todo el mundo, sin embargo, el discurso de éste varía en cada país.

1.5 Transparencia y valores democráticos

Es importante recordar que los discursos son siempre construcciones históricamente determinadas que permiten a los sujetos apropiarse simbólicamente del mundo real, definiendo las líneas básicas de un proceso de significación siempre cambiante.

De esta manera, la transparencia se fue convirtiendo en un valor fundamental de las democracias modernas y fue impuesta por el sistema político. Las distintas etapas o fases por las que ha evolucionado la relación entre el poder político y los gobernados se expresan nítidamente en la tensión entre secreto y publicidad. Así, desde la antigüedad hasta la edad moderna, el secreto fue el rasgo distintivo y predominante, mientras que con la aparición del régimen liberal y después con la llegada de la democracia, la visión se transformó, co-

locando a los ciudadanos en la fuente de la legitimidad del poder político, debilitando con ello la justificación del secreto.

Desde la apertura liberal y el quiebre con los Arcana Imperii, pasando por el concepto de publicidad definido por Kant, las olas de democratización a nivel mundial, hasta la sociedad de la desconfianza y el neoliberalismo, el concepto de acceso a la información se ha modificado hasta llegar al valor de la transparencia.

La transparencia cobra sentido como valor legitimador, cuyo fin es controlar el poder público. Utilizo el término de valor en el sentido de Luis Villoro (2006), para quien los valores políticos se refieren a la vida en sociedad sometida a un sistema de poder. Estos valores de ética política tienen cuatro características:

- Tienen validez en un ámbito público, en la representación del orden social, donde se relacionan los distintivos miembros de una asociación política.
- Son comunes, cada individuo de la colectividad tiene libertad y conciencia personal su comportamiento es resultado de acciones individuales, pero sus intereses y valores corresponden a una mayoría de individuos, es decir, son comunes a muchos.
- La tercera característica de éstos es que están en relación con el poder dentro de un sistema político
- Por último, para Villoro estos valores deben ser realizables, aunque se enuncien en el discurso.

En el discurso político, existen dos tipos de lenguaje, los que se refieren a un estado social deseable y buscan justificar cuál es el poder legítimo; y los que se refieren a las características de sociedad existente. El primero es un discurso justificativo y el segundo ex-

plicativo. La transparencia se inscribe en el discurso justificativo, que además pretende determinar lo que es bueno para cualquier sujeto.

Lo más relevante es que para Villoro el poder político cumple con la función de imponer el interés general sobre los deseos de los seres humanos. Así, a pesar de que a nivel discursivo la transparencia se utilice como valor más que un mecanismo de cambio justifica la legitimidad de un sistema político. La relación es clara, a mayor transparencia, mayor participación política, por lo tanto, mayor democracia.

Actualmente, este concepto está tan ligado a la democracia, que no se concibe sin él, para Peschard “hoy la democracia ha devenido el régimen político de validez universal, y la transparencia ha cobrado enorme relevancia y centralidad, convirtiéndose en un valor indiscutible y exigible” (Peschard, 2017, p.24) Mientras que para Ricardo Uvalle Berrones (2007), “el valor público de la transparencia es consustancial al gobierno de la democracia, en el cual los ciudadanos son los mandantes principales en el ejercicio del poder” (Uvalle, 2007: 103).

La transparencia es, sin duda, uno de los principales valores democráticos contemporáneos, sin embargo, el discurso de la transparencia ante la opinión pública descansa en una promesa a futuro que ofrece una mayor calidad en el sistema político. Después de 19 años de su implementación en México, es una ilusión pensar que basta con que los datos sean públicos para que exista mayor eficiencia y confianza en el sistema político.

Colocar en la red datos y documentos no basta para hacer más clara la acción pública, ni la participación política, sino que requiere interpretación, entender el contexto y no olvidar que aquello se publica sólo es una parte de la realidad.

Este concepto se utiliza en un discurso legitimador mediante el cual también se des-
vía el problema de corrupción, es decir la transparencia se presenta como una solución que
corresponde a los ciudadanos. Lo cual, permite al sistema político tomar nuevas medidas
para adaptarse al cambio de contexto.

Desde las bases del pensamiento liberal, la publicidad de la información se ha con-
ceptualizado como un mecanismo de control hacia los representantes, sin embargo, como se
describirá en el siguiente capítulo, la transparencia se conceptualizó desde el ámbito eco-
nómico para garantizar una mayor vigilancia, control y eficacia en los mercados. Sólo des-
pués de su impacto económico, se trasladó del sistema privado al público para su imple-
mentación y revisión de las finanzas gubernamentales en el mercado internacional.

CAPÍTULO 2. LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO ESCENARIO POLÍTICO

“Lo que dominaba antaño era una cultura del secreto. Silencio y ojos cerrados. En la nueva civilización todo debe ser visible, y todo lo visible debe ser visto.”

- Gérard Wajcman

2.1 Origen de la transparencia a nivel internacional

La aplicación de los mecanismos de transparencia cambian en cada país dependiendo de su legislación, sin embargo, es importante destacar que las leyes de acceso a la información son el requisito formal e indispensable para que la transparencia se desarrolle. En la materia, existen cuatro conceptos que es necesario diferenciar pese a que frecuentemente se utilizan como sinónimos: derecho de acceso a la información, ley de acceso a la información, transparencia gubernamental y rendición de cuentas.

Uno de los problemas sobre el concepto de transparencia es que no existe una definición unificada. Además, se ha mezclado tanto el significado de estos cuatro rubros que desde hace casi 50 años los políticos la han retomado como parte de su discurso por la modernización y la democratización del país (Lemus, 2017), provocando que el campo de acción más referido de la transparencia sea el combate a la corrupción, que es más cercano a la rendición de cuentas.

Como su nombre lo indica, el derecho de acceso a la información pública es el derecho que tienen las personas para buscar información, informar y ser informada e incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos (Rodríguez, 2001).

Este derecho está estipulado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de *investigar* y *recibir informaciones y opiniones*, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Asimismo, está reconocido en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948, artículo IV), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996, artículo 19), y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969, artículo 13). En México, la Constitución Política lo establece en el artículo 6°:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Artículo 6°).

Por su parte, una ley de acceso a la información (LAI) alude a la construcción de normas jurídicas que lleven a la apertura y al diseño de instituciones formales encargadas de garantizar el derecho a la información, se describen los procedimientos para solicitarla y los recursos disponibles cuando las instituciones no responden adecuadamente a las solicitudes (Roberts, 2003).

Las LAI son importantes aun cuando un país tenga artículos constitucionales que garanticen el derecho a la información o la libertad de expresión. El cumplimiento de las garantías constitucionales es difícil de asegurar sin las leyes específicas que estipulen su aplicación. En México, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información.

El tercer concepto, transparencia gubernamental, permite conocer y divulgar la información pública que producen, utilizan y distribuyen los sujetos obligados por las LAI. El principio de transparencia con relación al derecho de acceso a la información implica que el funcionamiento, la actuación y la estructura de la administración deben ser accesibles a todos los ciudadanos para que puedan conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general (Spano, 2016: 239).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que en México son sujetos obligados de transparencia cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

Por último, la función de la rendición de cuentas se refiere al proceso mediante el que los ciudadanos vigilan y evalúan el actuar responsable de los servidores públicos, éste contempla dos partes involucradas: quienes rinden cuentas y los que exigen cuentas. Para Andreas Schedler (2004), su función es prevenir y corregir los abusos de poder en tres ejes: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; a explicar y justificar sus actos y lo sujeta a la amenaza de sanciones.

La información pública, garantizada por la transparencia, implica la obligación de responder a preguntas incómodas, además, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. La sociedad tiene el derecho de pedir a los funcionarios públicos que

informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios.

Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. En un segundo momento, implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Por último, la sanción, hacer valer la ley; el fin de la rendición de cuentas es el castigo a los responsables, si es necesario por la fuerza. Lo que importa es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones. Ello implica que los responsables asuman las consecuencias de sus actos.

De tal manera que para que sean efectivas las reglas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma, éste es el fin último de la transparencia.

Por lo cual, un error en el nivel discursivo es el entendimiento sobre la naturaleza de la transparencia, así como sus límites y posibilidades reales. La transparencia se planteó como un segundo control del ejercicio del poder público y se observó como un medio para evaluar el desempeño de la administración pública, crear un ambiente institucional más restrictivo ante la corrupción, la aplicación discrecional de la ley, el corporativismo, los abusos y el mal uso de recursos públicos. Sin embargo, la transparencia por sí misma no puede hacer nada de esto. Por su naturaleza, es una medida que adopta el sistema y no lo

puede modificar, es el primer paso para la rendición de cuentas, pero está limitada por el diseño institucional y la falta de regulación y mecanismos de responsabilidad eficientes.

Después de marcar esta diferencia, puede comenzar a trazarse la historia de la transparencia primero en un contexto internacional, para dar paso a su aplicación en América Latina y finalmente en México. El objetivo de este capítulo es evidenciar la transformación que experimentó este discurso tras conceptualizarse desde el ámbito económico - privado al democrático en la última década del siglo XX.

La primera ley de acceso a la información data de 1766 en Suecia, denominada "Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas" que garantizaba la obligación del gobierno de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos sin costo alguno. Sin embargo, fue hasta el siglo XX cuando la legislación en transparencia gubernamental – estipulada en las LAI –se extendió a nivel mundial.

Destaca entre ellas la Ley de Libertad de Información [Freedom of Information Act (FOIA)], promulgada en 1966 en Estados Unidos, y con vigencia desde el 5 de julio de 1967. Dispone que cualquier persona tiene el derecho de obtener acceso a registros de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros estén protegidos contra la divulgación pública.

La discusión internacional en torno a este tema ha tomado diferentes matices de acuerdo con las exigencias históricas que en buena medida se han modificado por exigencias económicas y políticas.

La transparencia en el sector económico se implementó con el objetivo de que la apertura de información contribuyera a disminuir los riesgos en la toma de decisiones frente

a las crisis financieras, principalmente en Latinoamérica. Mientras que en la vertiente democrática ha sido un requisito para garantizar el derecho a la información pública y perpetuar el concepto de ciudadanía ilustrada que exige la democracia representativa y tiene sus bases filosóficas en el liberalismo político.

A inicios del siglo XX se promulgaron las LAI en países con tradición liberal en Europa, sin embargo, lo cierto es que la convicción democrática de la transparencia, “no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática, sino hasta finales del siglo XX” (Merino, 2005: 77).

Teniendo como base las LAI, la transparencia se constituyó realmente como una novedad política, que para el mismo autor, nació como consecuencia del sector económico, en particular, la globalización de los mercados y la necesidad de contar con información certera sobre su funcionamiento: “de ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial a la cabeza” (Merino, 2005: 3).

Estos organismos fungieron como promotores de la transparencia pública, su conceptualización y los *beneficios* comenzaron en el sector económico privado, para después pasar al pensamiento de la economía política de la mano con la Nueva Gestión Pública.

El valor de la información

El concepto de economía política de la información fue acuñado por Joseph E. Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial de 1997 a 2000. Sus primeras investigaciones en el tema datan de 1975, donde estableció las bases de un nuevo paradigma económico que demues-

tra las consecuencias negativas de la asimetría de información en el funcionamiento de los mercados y en el diseño de políticas públicas (Stiglitz, 2002).

Stiglitz (2002), asume las asimetrías de información como una causa inevitable del fracaso de las políticas públicas; este concepto se refiere a una situación en la compraventa donde una de las partes que intervienen no cuenta con toda la información relevante sobre las características que la otra sobre el producto, servicio o activo que se oferta.

En la década de los ochenta, comenzó la popularidad de los modelos de información, cuyo beneficio recaía en su habilidad para mejorar el poder explicativo y predictivo respecto de los modelos anteriores. La información se genera y sirve de insumo para la toma de decisiones, por lo cual, a mayor conocimiento, mayor control (Bebczuk, 2000).

Este cambio de paradigma se centra en el papel que toma la información en los procesos políticos y la toma colectiva de decisiones, pero sobre todo en encontrar métodos para limitar dichas asimetrías y mitigar sus consecuencias. En esta conceptualización de la información son importantes tres variables: el valor de la información, el control y la eficacia de los mercados.

En Latinoamérica, un factor determinante para la aceptación e implementación de este nuevo paradigma en materia económica fueron las crisis financieras, para Roberts (2003), las instituciones financieras internacionales se constituyeron como el primer motor de la difusión global de las LAI durante los años 80 y 90, que evidenciaron la necesidad de cambiar la manera como se manejaban las finanzas públicas.

Tomando como base los mecanismos de transparencia de las empresas privadas, se hizo indispensable la implementación de medidas que devolvieran la confianza en la eco-

nomía local. Entre ellas, rápidamente se colocó el tema de proveer garantías para el acceso a la información y se convirtió en una recomendación recurrente, ya que suponía dar mayor certidumbre y estabilidad a los mercados.

¿Cómo permeó este pensamiento en la administración pública y en la implementación de legislaciones en materia de transparencia gubernamental? Ligado al nuevo paradigma económico, en los años ochenta, surge la tendencia anglosajona conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP), un movimiento de reforma administrativa que promueve la introducción en el sector público de presiones competitivas y de enfoques gerenciales desarrollados en el sector privado para lograr mayor eficiencia, eficacia y recuperar la confianza perdida de los ciudadanos en la acción del gobierno (Velasco, 2013).

La NGP enfatiza en el desempeño y los resultados, la sustitución de las relaciones jerárquicas por relaciones contractuales, introducción de mecanismos de mercado – entre ellos la transparencia – y énfasis en el ciudadano (usuario) desde una perspectiva de cliente, se considera al Estado como si fuese una entidad productora de bienes y servicios (Stiglitz, 1996).

En los estados modernos se dejó de lado el secreto por ser ineficiente y un riesgo para la operación del sistema económico (Quintana, 2015), mientras que la información se convirtió en una fuerza productiva y el acceso a ésta prometía un mayor crecimiento en la economía y un mejor desempeño. Bajo la lógica del valor de la información en la toma de decisiones, para Stiglitz (2002) el mecanismo para combatir la falta de ésta y propiciar un mercado más eficaz en los asuntos públicos es la transparencia:

Hay asimetrías de información entre los que gobiernan y los gobernados y, del mismo modo que los participantes en los mercados se esfuerzan por superar las asime-

trías de información, necesitamos encontrar métodos mediante los cuales puedan limitarse dichas asimetrías en los procesos políticos y puedan mitigarse sus consecuencias (Stigilitz, 2002:95).

De esta manera, la transparencia sale del ámbito privado para convertirse en un elemento central de las políticas públicas. Para Mauricio Merino (2007), a partir de los años ochenta se extendió esta idea de que buena parte de las respuestas a los problemas que generaba la falta de transparencia organizacional estaba en las buenas prácticas seguidas por las empresas privadas y por los incentivos para cuidar las inversiones realizadas:

[...] la transparencia se convirtió en un valor aceptado para la función pública en buena medida, gracias al impulso que le dieron las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que la promovieron en un contexto de una reforma a la administración pública derivada de las crisis económicas recurrentes de aquellos años (Merino, 2007:137).

En cuanto al Fondo Monetario Internacional (FMI), como lo describe Roberts (2003), las crisis financieras internacionales de los años noventa marcaron un cambio en sus normas y diseñaron mecanismos para reducir riesgos bajo la idea del paradigma de la economía política de la información.

Las medidas adoptadas fueron fomentar la transparencia y la apertura de los países miembros, materializadas en el establecimiento de normas de carácter *voluntario*¹ para la divulgación de datos económicos y financieros. Las Normas Especiales para la Divulgación

¹ A pesar de que son de carácter *voluntario*, el FMI supervisa el cumplimiento de las NEDD y publica informes anuales de observancia, donde se examinan la observancia por parte de los suscriptores de sus compromisos en las NEDD. Los informes también incluyen un hiperenlace al módulo de datos del Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN), de ser pertinente, y mencionan las observaciones del personal técnico del FMI con respecto a la calidad de los datos de los informes más recientes. Un incumplimiento grave y persistente de las NEDD da lugar a las acciones pertinentes. El Directorio Ejecutivo del FMI ha aprobado los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de este tipo. Además, si los países acceden a la publicación del IOCN y se percibe que siguen las normas internacionales en el desempeño financiero, los inversores tendrán más confianza para invertir en esos países.

de Datos (NEDD) fueron establecidas en 1996 con el objetivo de orientar a los países con acceso a los mercados internacionales de divulgar datos económicos y financieros al público (FMI, 2007).

Un año después, en diciembre de 1997, crearon el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), orientado a países con sistemas estadísticos menos desarrollados para facilitar un marco que evaluara las necesidades en lo que se refiere a mejorar la calidad de los datos y fijar prioridades al respecto.

Las normas y los códigos relacionados con la formulación de medidas de política y operaciones del gobierno tuvieron como objetivo principal fomentar una mayor transparencia:

Con más transparencia (o divulgación de información) el público estará más informado sobre la elaboración y los resultados de la política económica y podrá exigir que el gobierno rinda cuentas en relación con la ejecución de las medidas, con lo que habrá más credibilidad y mejor comprensión por parte del público de lo que representan las diferentes opciones de política. La transparencia también contribuirá a que los mercados sean más eficientes, pues los participantes estarán mejor informados (FMI, 2001, s.p.).

De esta manera, a nivel mundial, la transparencia comenzó a ser un requisito fundamental para el intercambio comercial, la liberación económica y la estabilidad de los mercados (Peschard, 2017). Antes de configurarse como exigencia en el ámbito político, el acceso a la información y la transparencia tuvieron un auge en el segmento económico debido al uso que le podrían dar para tomar decisiones políticas claves respecto a inversiones, prevenir futuras crisis y obtener mayor crecimiento de los mercados. Para Enrique Quintana (2015):

La transparencia y el acceso a la información pública se han vuelto factores críticos para las modernas economías del conocimiento y para las economías insertas en la globalización. Para desatar sus "instintos animales" los empresarios necesitan saber; para crear un entorno institucional confiable es preciso disponer de información clara, constante y veraz; para evitar monopolios nada como un acceso universal e igual a la información gubernamental (Quintana, 2015: 8).

A pesar de que en los sistemas democráticos liberales se conceptualizó el derecho a la información – en un primer momento entendido como publicidad – el concepto de transparencia no se construyó desde el ámbito político, si no desde motivaciones económicas.

En el Estado Liberal de los siglos XVIII y XIX, los planteamientos políticos conceptualizaban un control gubernamental en la democracia representativa por parte de los ciudadanos, para ello, deberían tener información pública. Sin embargo, fue hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948) que establece en su artículo 19 el derecho de los ciudadanos a acceder a la información; cuando los países comenzaron a legislar sobre la materia. Finlandia, promulgó su ley en 1951 y Estados Unidos hizo lo mismo en 1966, sin embargo, hasta 1990, sólo doce países contaban con constituciones, convenios regionales o tratados en esta materia (Michener, 2011: 3).

A lo largo del siglo pasado, la mayoría de las democracias liberales operaron bajo un amplio manto de secreto (Roberts, 2003: 2) y las motivaciones económicas fueron el principal punto de arranque para la difusión del acceso a la información, el otro motor de la expansión definitiva de las leyes de transparencia fueron las transiciones de la democracia experimentadas en América Latina, Europa del este y en los países árabes:

¿Cómo explicamos que después de siglos de inacción en un lapso muy breve el tema se había extendido por todo el mundo con una intensidad inusitada? Parte de la respuesta está ligada a la expansión de la democracia y las nuevas exigencias que se le han adicionado como forma de gobierno. Si bien durante gran parte del siglo XX la demanda principal se hizo entorno a la extensión de los derechos políticos y la existencia de elecciones libres y competitivas, una vez que este modelo se consolidó como alternativa empieza mostrar sus insuficiencias (Peschard, 2017: 113).

Así, el indicio más claro de resistencia política hacia la transparencia fue el tiempo que transcurrió en los primeros precedentes de la libertad de información del mundo y el inicio de la gran escala de su difusión (Michener, 2011). Para Merino (2005), la difusión de

las leyes de transparencia se insertó en un discurso democrático: “es un hecho que durante los últimos tres lustros ese tema se trasladó de la economía a la crítica política, hasta convertirse prácticamente en una señal de identidad democrática” (Merino, 2005: 4).

Tras la experiencia en el sector económico, la transparencia comenzó a ser una exigencia para los países democráticos con principios liberales y a nivel internacional comenzaron a proliferar leyes de acceso a la información acompañando la "tercera ola" de transiciones a la democracia (Huntington, 1991); y una generación de reformas de igual importancia a las electorales se configuró.

En este contexto, el acceso a la información surgió como una de las nuevas demandas para lograr democracias de *mejor calidad*, y a partir de ahí comenzó a registrarse un caudal de instrumentos normativos para regular la transparencia de la información pública. (Peschard, 2017).

Para Michener (2011), la primera etapa de la gobernabilidad democrática fue hacer valer el control de la toma de decisiones sobre quiénes gobiernan, mientras que la transparencia y las LAI desempeñan un papel fundamental en la segunda etapa: influir en cómo los gobiernos operan “una lucha que requiere acceso a información precisa” (Michener, 2011:1).

Roberts (2003) y Michener (2011) proponen 1999 como el año de la explosión de la transparencia. Antes de 1990 sólo existían 12 leyes especializadas en la materia y es a partir de la década de los 90 cuando la aprobación de la LAI ocurre en cascada: “un gran número de países estaba saliendo de un régimen autoritario, reconfigurando su entramado institu-

cional y en el tablero de sus fuerzas políticas - y alrededor - gravitaba la demanda de transparencia” (Peschard, 2017: 125).

Esta gran oleada se caracteriza porque el acceso a la información se considera como un derecho ciudadano y componente irreductible de la democracia. Es en este periodo cuando la transparencia y el acceso a la información se conciben como prerrogativa de la ciudadanía en sentido amplio: todos los individuos tienen derecho a solicitar información de relevancia pública, sin necesidad de demostrar interés jurídico (Martínez, 2008).

Derivado de este auge se inicia el debate sobre los fines de la transparencia para los ciudadanos. En el ámbito político, el discurso sobre la transparencia versa en que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales, estas bases se encuentran en el liberalismo político: la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. Por lo cual, la información deja de ser exclusiva para los grupos especializados y se considera como un insumo para cualquier persona interesada en conocer los asuntos públicos. Además, se conceptualiza como un insumo indispensable para facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales.

En la década de 1990 – período de mayor expansión de la transparencia – fue particularmente relevante el papel de organismos internacionales de naturaleza no financiera para impulsar la aprobación de las LAI, así como la concepción del acceso a la información. Destacan la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en diversas resoluciones a favor del derecho a la información como derecho humano (Peschard, 2017).

La OEA, conceptualiza al derecho a la información como un derecho que habilita otros derechos, que se ha exigido la aprobación de mejoras a los mecanismos de acceso a la información. Ligado a este concepto, la transparencia es un mecanismo que permite conocer y divulgar la información pública que producen, utilizan y distribuyen los sujetos obligados por las LAI.

Por lo cual, la implementación de la transparencia comenzó a relacionarse con la *calidad* democrática de los países y la legitimidad de sus gobernantes: “la transparencia en el ámbito público queda unida a la calidad democrática. La gestión pública transparente asume el deber de responder a las legítimas demandas sociales, con el compromiso de rendir cuentas” (Blanco, 2014, p. 31).

Según Peschard (2017), entre 1999 y 2015 se aprobaron más del 70% de las LAI que existen en la actualidad y a partir de 2005, las nuevas LAI se han concentrado en Latinoamérica, Asia y África. Teniendo como principales promotoras de la transparencia a las organizaciones financieras. De especial importancia es América Latina, esta región salía de regímenes autoritarios y buscaba una legitimación política mermada por la corrupción, que fue – y continúa siendo – un catalizador de la transparencia en la región.

2.2 Surgimiento de la transparencia en América Latina

La región de América Latina comparte características contextuales, la más relevante es la desigualdad ya que los mayores niveles de concentración de la riqueza mundial se encuentran en este espacio: “se trata de una pobreza y de una desigualdad multidimensionales, que no sólo abarca la escasez económica, se agregan la falta de acceso a las necesidades y a los

servicios básicos, la falta de oportunidades, la exclusión social y la discriminación que afecta a una pluralidad de grupos sociales” (Bonometti y Ruiz, 2010: 12).

En esta región, el desmantelamiento de los regímenes autoritarios que gobernaron durante gran parte del siglo XX provocó que fuera una de las más activas en implementar mecanismos de transparencia y acceso a la información (Peschard, 2017). La agenda pública latinoamericana se fue abriendo paso a un cambio democrático combinado con la exigencia ciudadana de contiendas electorales justas y políticas financieras impulsadas por organismo internacionales que buscaban reducir la corrupción.

Entre 1980 y 1990, el proceso de la transición política abarcó todos los países latinoamericanos y sobre la base de nuevas reglas constitucionales fueron implementados cambios en el funcionamiento de sus sistemas políticos. Así, en la primera década del siglo XXI, los países de América Latina empezaron la búsqueda de su propio modelo de democracia (Krzywicka, 2010).

Para Manuel Antonio Garretón (1997), estas transiciones fueron precedidas siempre por una combinación de negociación y movilizaciones y marcos institucionales para formalizar la democracia. Según Carolina Botero (2016), en los últimos quince años la región pasó prácticamente de la inexistencia de leyes modernas de acceso a la información a un mapa en el cual 23 países contaban con marcos normativos en la materia.

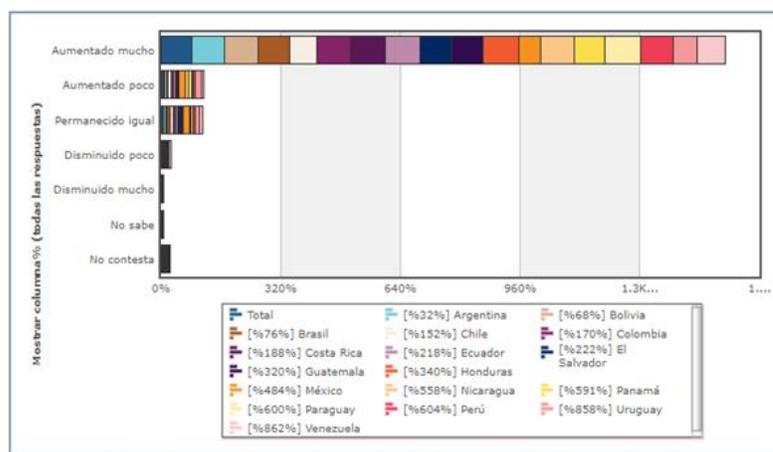
Transparencia y democratización, ambos procesos se retroalimentaron y se necesitan mutuamente para fortalecerse: “las transiciones a la democracia siempre llevan implícita una noción simbólica de una refundación de un nuevo régimen que marca la clausura de un régimen opaco y autoritario e inaugura uno nuevo” (Peschard, 2017).

En América Latina, la desigualdad económica también afecta de manera directa a las dinámicas políticas y la posibilidad de acceso al poder por la población (Bonometti y Ruiz, 2010). De hecho, la concentración de la riqueza y del poder implica el uso de instrumentos que permiten a los grupos privilegiados reproducir el *statu quo*. Esos instrumentos están representados principalmente por la violencia y la corrupción. Fenómenos que alcanzan niveles elevados en la región.

La transparencia pública en esta región surgió como una conjugación del impulso otorgado por las demandas de la sociedad civil organizada, el papel de los organismos regionales e internacionales y la legitimidad que buscaba el sistema político a través de la implementación de mecanismos de transparencia. El elemento en común y verdadero catalizador de éstos fue la corrupción, debido a que las últimas décadas demostraron que a pesar de las transiciones, la democracia política no era inmune a ésta:

En suma, ni las transiciones a la democracia ni las reformas económicas redujeron el impacto de la corrupción en América Latina, que constituye hoy un obstáculo formidable para el desarrollo. En efecto, ella se vincula negativamente con la posibilidad de resolución de los mayores desafíos que enfrenta la región y, en particular, *con la implementación de políticas efectivas* en las áreas de mayor prioridad para el desarrollo con equidad: la fiscalidad, la integración social y la seguridad pública (Pousadela, 2012: 15).

Para evaluar los niveles de corrupción percibidos y observados en América Latina, el Latinobarómetro de 2001 arrojó una cifra de 83% de la población en Latinoamérica que consideraba que la corrupción “había aumentado mucho”, mientras el 0.4% respondió que había disminuido mucho.



Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (18.135)

Fuente: Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana, *Latinobarómetro 2001: México*, 2001.

Para Pousadela (2012), hasta hace menos de dos décadas el problema de la corrupción no estaba presente en las agendas de debate público de los países de la región. Sin embargo, desde que existen elecciones es un tema que se ha mantenido en la agenda pública: “la presencia del tema ha alcanzado otro plano de realidad a partir de la constitución, en torno de él, de una densa estructura de normativas, instituciones y redes organizacionales” (Pousadela, 2012:16).

Estas investigaciones son un claro ejemplo que un cambio democrático no conlleva gobiernos menos corruptos. Como consecuencia de la corrupción y descontento político, a finales de los años noventa se hicieron presentes las primeras organizaciones dedicadas de lleno a la lucha anticorrupción y a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y sólo a mediados de esa década comenzó a establecerse un marco normativo internacional que tuvo efectos en las legislaciones nacionales.

Este proceso tuvo como actor sobresaliente a la sociedad civil organizada que conformó nuevas agrupaciones especializadas atentas a la elaboración de leyes e incluyó del tema en la agenda de otras ya existentes colaborando con los gobiernos y monitoreando el diseño y la implementación de los marcos legales (Fundar, 2012); por ejemplo, Artículo 19, Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, la Sociedad Interamericana de Prensa y otras asociaciones de periodistas interesados en contar con leyes de calidad que garantizaran mecanismos ágiles de acceso a la información pública para desplegar su actividad profesional.

Respecto a los organismos internacionales, en América Latina las instituciones financieras internacionales en su papel como promotoras del acceso a la información, donadoras, inversionistas y/o asesoras técnicas en proyectos de gran amplitud, establecieron políticas claras de acceso a la información, “especialmente si consideramos que montos importantes de la deuda pública de los países corresponden a sus préstamos” (Peschard, 2017: 161). La prioridad de estos organismos fue formular estrategias y planes de acción para prevenir y reducir la corrupción mediante la transparencia:

La preocupación compartida sobre este fenómeno [corrupción] llevó a muchos organismos internacionales en la década de 1990 a buscar consensos e identificar líneas conjuntas de acción. [...] El compromiso de los organismos con la prevención y el control de la corrupción tomó un nuevo impulso en la década de 2000. A partir de entonces empieza a permear la idea de que la corrupción no solo implica una conducta ética y normativa desviada, sino que además tiene un costo concreto y calculable para el desarrollo de los países, lo que incluye un impacto negativo en el ámbito fiscal, en la estabilidad del sistema financiero y en los índices de criminalidad, entre otras variables. (Jarquín et. al., 2017: 20).

Dentro de los mecanismos implementados por estos organismos, el impulso inicial en el reforzamiento de estos estándares en América Latina se estableció en la Declaración de Chapultepec de 1994, en la cual, se reconoció que este derecho implica la posibilidad de acceder a información que está en manos de entidades públicas. Entre otros lineamientos y

principios de relevancia se encuentran los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión (Baena y Cruz, 2011).

También destaca la política de transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en materia de acceso información aprobada en 2010 y que entró en vigor en 2011, la cual, establece la obligación de que esta organización otorgue acceso público a toda la información que generan y a determinada información que reciba cuando se realizan negocios con él (Peschard, 2017).

En cuanto al Banco Mundial, a pesar de que contaba con políticas internas del manejo de la información que generaba, en 2010 lanzó nuevas directrices que se volvieron a reformar en el 2013, cuya política establece el compromiso de maximizar la apertura y garantizar la confidencialidad de cierta información.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha dado seguimiento a la implementación de estos estándares y principios en el marco regional, y desde 2003 ha ido adoptando resoluciones anuales sobre el acceso a la información pública. En junio de 2010, lanzó la primera Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, que reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental y establecen la obligación de cumplirlo y protegerlo (Fundar, 2012).

Por último, la búsqueda de legitimidad debido a los escándalos por la corrupción ha sido otro elemento que promocionó un cambio de los procesos sociales y políticos por medio de la participación ciudadana que a su vez dependía de la información pública disponi-

ble, así, el acceso a la información y la transparencia en la gestión de lo público fueron los nuevos ejes sobre los cuales giró la democracia (Velásquez, 2013).

Es por ello, que en los últimos años se han desarrollado mecanismos para garantizar la legitimidad democrática a partir de la transparencia, es importante resaltar que la información y la transparencia en América Latina “son conceptos cuya carga valorativa resultan muy atractivos para revestir de legitimidad al régimen naciente” (Peschard, 2017: 141).

Sin embargo, según una investigación llevada a cabo por el Instituto Open Society (2006), a partir de una muestra de 14 países representativos de las distintas regiones del mundo, las solicitudes de información realizadas en países de Europa recibieron un porcentaje de cumplimiento estimado en un 42%, mientras que las de América Latina alcanzaron un 28% (Open Society, 2006).

Michener (2009) argumenta que una de las causas de la poca efectividad de estas leyes en la región es la falta de garantías procedimentales, sanciones establecidas y excepciones claras, que a pesar de estar definidas a través de organismos regionales, no están refrendadas en los ordenamientos legales. La expansión de leyes de acceso a la información y mecanismos de transparencia durante los últimos años no necesariamente se traduce en una democracia de *mayor* calidad, ya que cuentan con muchos problemas de implementación, y no generan mejores prácticas de gestión de la información. En los siguientes apartados de esta investigación se dará cuenta de ello de manera detallada.

2.3 La Transparencia en México

En México, la exigencia de la transparencia se ha consolidado por una serie de factores que han evolucionado de manera conjunta. El primer cambio fue la adhesión del derecho a la

información como garantizado por el Estado en 1977 (Martínez y Heras, 2012); la implementación de mecanismos de transparencia continuaría debido a requisitos exigidos por la OCDE, mientras que en el 2000 la alternancia política adoptó esta exigencia para ganar legitimidad ante la opinión pública. En cada sexenio presidencial, el concepto ha sufrido una serie de cambios tanto a nivel discursivo como en la legislación nacional.

Es importante mencionar que de manera particular, en México la relación entre corrupción y transparencia ha sido esencial, ya que se le ha tomado como solución causal contra esta práctica nociva. Además, por su historia política, la consolidación del aparato estatal autoritario en México tenía dos reglas implícitas: el manejo discrecional de la información y el secreto administrativo que suponía negar sistemáticamente cualquier documento administrativo solicitado por parte de los gobernados (López Ayllón, 2016). Por ello, durante 25 años hubo una resistencia a conceptualizar derecho a la información como una garantía fundamental.

En esta investigación se propone dividir la historia de la transparencia en diferentes etapas que conjuntan características similares:

- La democratización de la información (1977 - 2000)
- La institucionalización de la transparencia como prueba de la alternancia política (2000-2006)
- La ciudadanía informada contra la corrupción (2006-2012)
- El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018).

2.4 La democratización de la información (1977- 2000)

El primer período (1977-200) en que aparece la transparencia pública en el discurso político se relaciona con la apertura a la pluralidad electoral tras la reforma de 1977, momento en el que el sistema político buscaba legitimidad ante la crisis democrática que vivía el país y que está relacionada con el derecho a la información, la libertad de prensa y la competencia electoral.

A partir del movimiento estudiantil de 1968 se generaliza la crítica al autoritarismo priísta, sus demandas hacen evidente la falta de democracia y la necesidad de realizar cambios políticos, debido a que la legitimidad democrática del sistema político mexicano estaba en duda (Bolívar Meza, 2004). La respuesta del gobierno fue la represión, sin embargo, surgen movimientos guerrilleros e incipientes partidos políticos que buscan llegar al poder mediante la lucha electoral. Una de las consecuencias del movimiento fue la "apertura democrática", donde el gobierno buscó abrir espacios políticos mediante la creación de nuevos partidos políticos.

Como alternativa para evitar la generalización de la violencia, Jesús Reyes Heróles secretario de gobernación durante el gobierno de José López Portillo diseñó una reforma política que contemplaba modificar los artículos 6, 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política, así como crear una nueva legislación electoral que se llamaría Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

En 1977 se aprobó la Reforma Política y dentro de las modificaciones se agregó una línea al artículo 6º, donde ya estaba consagrado el derecho a la información, y quedó de la

siguiente manera: “el derecho a la información *será garantizado por el Estado*”. En palabras de López Portillo, tuvo como objetivo “incorporar el derecho a la información como garantía social” (López Portillo, 2010: 116). Como consecuencia, esta adición generó un debate que duró casi dos décadas respecto al contenido e implementación de ese derecho.

En un primer momento, la finalidad de esta adición se vinculó con la libertad de expresión y consistió en que el Estado permitiera que se regulara la diversidad de opiniones sobre los partidos políticos en los medios de comunicación y garantizara el pluralismo de opiniones (Zaldívar, 2006).

Fue hasta 1995, tras la Masacre de Aguas Blancas, cuando surgió una nueva interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el derecho a la información se reconoció como garantía individual para que todo ciudadano recibiera información pública, sin embargo, el problema para su implementación radicó en que no existía procedimiento alguno en la ley que permitiera al ciudadano ejercerlo (López-Ayllón, 2016).

En la misma década, una nueva conceptualización del derecho a la información comenzó a gestarse como consecuencia de las imposiciones de la OCDE para la apertura informativa, sobre todo en el ámbito económico. Sin embargo, existió una resistencia para legislar el derecho a la información en México que finalizó hasta la implementación de la Ley General de Acceso a la Información en el 2000 principalmente por presiones nacionales e internacionales.

Es importante mencionar que este período se considera como el inicio de la alterancia política, tomando en cuenta que esta reforma político-electoral de 1977 representó un doble proceso: por un lado, se incrementó la legitimidad del gobierno; por el otro, el

autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó (Bolívar Meza, 2004 :113).

Dentro de este período, un actor clave para implementar mecanismos de transparencia en México fue la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Fundada en 1961, agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social a través de reglas internacionales orientadas al mejor funcionamiento de la economía mundial (Gurría, 2006). Pertenecer a este organismo es una de las grandes pretensiones que tienen los Estados por los beneficios económicos que representa en cuanto a créditos para exportaciones, competencia e impuestos.

México se unió a esta organización en 1994, sin embargo, convertirse en miembro no es sencillo. Para hacerlo, los países en vías de desarrollo deben cumplir algunas exigencias; como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos, “se habían abierto tímidamente paso en la legislación mexicana” (López Ayllón, 2016.)

Constantemente, los grupos técnicos de la OCDE participan en el análisis de las políticas públicas y recomendaciones emitidas a los países miembros para medir los avances en los temas que son prioritarios, lo cual, ha sido un catalizador para que tanto el derecho a la información como la transparencia se desarrollen en México. Francisco Suárez Dávila, segundo Embajador de México ante la OCDE en el mismo periodo, concluye lo siguiente:

El hecho de que los grupos técnicos de la OCDE participen en el análisis de nuestras políticas públicas nos obliga a mejorar la calidad y consistencia de nuestras cifras para estos trabajos y cubrir campos en los que no se tenía información estadística o ésta se producía con rezago. En general, ha obligado a los responsables gubernamentales del manejo de la información, a mejorarla y divulgarla. Así, ha contribuido al esfuerzo nacional de “transparencia” (Citado por Suárez, 2006: 80).

Los mecanismos de transparencia implementados por la OCDE responden a una lógica comercial y se abordaron por primera vez en la Reunión Anual de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno de Países Miembros, celebrada en Suiza en 1998. Un año después, el Grupo de Trabajo de funcionarios expertos en presupuesto pidió compilar un conjunto de mejores prácticas en materia de transparencia, con base en las experiencias de los países miembros.

Este documento se centró en mejorar la utilidad de los reportes presupuestario, que según la organización son el documento más importante de política pública de un gobierno, debería incluir todos los aspectos del ingreso y el gasto gubernamental para que el costo de oportunidad entre distintas opciones de política pública pueda ser valorado (OCDE, 2002:4).

Otro antecedente importante es el *Review of Regulatory Reform in Mexico*, publicado en 1999, donde el organismo emitió recomendaciones para extender los programas de transparencia y elaborar análisis de impacto regulatorio a las autoridades financieras y organismos descentralizados de la administración pública federal. Estas recomendaciones fueron aceptadas y tomadas en cuenta para las reformas aprobadas en el 2000 a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos (OCDE, 2011).

En 2002, se publicó el informe “Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation”, que reunió la información de transparencia sobre todos los países

miembros. Su gran valor reside en que define algunos términos clave y constituye un marco común que permite ubicar las diferentes experiencias nacionales de los países miembros.

En las conclusiones, propusieron un conjunto de 10 principios para la elaboración de políticas públicas en torno al tema. En el apartado número dos titulado “Derechos”, se resalta la importancia de los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, proporcionar comentarios, ser consultados y participar activamente en la formulación de políticas. Estas garantías deberían estar claramente establecidas en la ley, además, las autoridades independientes para la supervisión serían esenciales *para hacer cumplir estos derechos* (OCDE, 2001:84).

En 2003, se publicó el informe *Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil*, en donde establecen que el instaurar un gobierno para los asuntos públicos abierto y transparente constituye un reto común a todos los países, en conjunto con sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación (Caddy y Vergez, 2003).

Así, para autores como Mauricio Merino (2005), este organismo ha sido clave en el desarrollo de mecanismos de transparencia enfocados en materia presupuestaria, que con base en los principios de la Nueva Gerencia Pública buscan reducir las asimetrías de información y prevenir futuras crisis.

Actualmente, el trabajo de la OCDE referente a la gobernanza pública es encabezado por el Comité de Gobernanza Pública (PGC). A través de reuniones de funcionarios y expertos de los países miembros, intercambios de información y conocimientos, datos y

análisis, el PGC examina lo que los gobiernos hacen y busca mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas (OCDE, 2011).

Durante este primer período, la transparencia pública comienza a cobrar relevancia en el ámbito público. Primero, desde un enfoque de apertura de informativa, relacionado con elecciones más competitivas, libertad de prensa y derechos democráticos. Tras la incorporación de México a la OCDE, la transparencia se relaciona con un mejor funcionamiento económico y después con la importancia de los derechos de los ciudadanos para acceder a la información pública y su participación activa en la formulación de políticas.

2.5 La institucionalización de la transparencia como prueba de la alternancia política (2000-2006)

El segundo período donde existe un cambio en la conceptualización de la transparencia abarca del año 2000 al 2006 con su institucionalización en el ámbito público. El panorama internacional y latinoamericano marcaron una pauta para que México legislara sobre la transparencia dentro de un contexto de alternancia política, entendida como el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido (Bolívar, 2013).

En México, luego de 70 años de un régimen de opacidad casi absoluta, el reclamo democrático tuvo como telón de fondo el dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI). A pesar de que la Constitución Mexicana contemplaba las bases y normas legales de un sistema democrático, con elecciones periódicas y la posible participación

de diversos partidos políticos, en realidad las leyes electorales estaban diseñadas para continuar con la hegemonía del PRI y el presidencialismo mexicano, donde el secreto dominaba el quehacer gubernamental y político (Peschard, 2017).

En 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), logró una apertura en el espacio electoral para los partidos de oposición acercándolos a la contienda electoral y a la actividad parlamentaria. Tras la Reforma Política, el autoritarismo comenzó a debilitarse, aunque el PRI conservaba mayoría en el Poder Legislativo federal hasta 1997, y la Presidencia de la República hasta el 2000, la votación en su favor disminuyó al grado de perder varias presidencias municipales, gubernaturas y espacios en el Poder Legislativo (Báez, 2002).

Durante este lapso, muchas elecciones fueron fuertemente cuestionadas por falta de transparencia en los resultados y por la desigualdad en las condiciones de la competencia, por lo cual, Peschard (2017) afirma que en las últimas dos décadas del siglo XX, la política mexicana giró en torno a la demanda de elecciones libres y justas que garantizarán una competencia efectiva.

En este contexto, comienza un reclamo de la transparencia para darle credibilidad a las elecciones, donde tenía que haber una autoridad sometida a la vigilancia de los partidos políticos y de los ciudadanos. Para Merino (2003), durante esta alternancia, el centro de atención estuvo en crear instituciones, reglas y procedimientos para el acceso al poder, quedando lejos de plantearse el siguiente paso, es decir, las normas y los mecanismos para el ejercicio del poder.

Por su parte, Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) se presentaba ante la opinión pública como un candidato presidencial pragmático y moderno que militaba en un sector del partido más identificado con la élite empresarial. Dentro de esta nueva figura presidencial se perfilaba la idea de atacar a sus antecesores utilizando el tema de la corrupción como bandera y de la opacidad en la administración pública de la época priísta (Martínez y Heras, 2012).

El PAN postuló a Fox en noviembre de 1999 a la candidatura presidencial y desde un inicio utilizó a la transparencia como un elemento distintivo de la alternancia política. Jorge Bravo (2009), analizó la comunicación gubernamental del expresidente y concluyó que toda su campaña estuvo basada en la idea del gobierno de la alternancia y la transparencia constituía uno de sus ejes principales. A pesar de no ejercer un gobierno con prácticas transparentes o propenso a la apertura de la información, y mucho menos cercano a la idea de Estado abierto.

Por su parte, Meyenberg y Souki (2006) definen cuatro rasgos arraigados dentro de la cultura política de los mexicanos que los diseñadores de la estrategia de campaña de Fox explotaron de manera exitosa, entre ellos, la transparencia:

Otro elemento al que apela una figura como la de Vicente Fox es al desarrollo de la afectividad de la opinión pública hacia un “mártir de la democracia”. La manipulación de los resultados electorales, que fue por mucho tiempo la estrategia del PRI para mantener el poder, se convirtió en el principal motivo de denuncia de la oposición y de la lucha por la transparencia electoral. (Meyenberg y Souki, 2006: 301).

Tras su toma de protesta, efectuada en diciembre de 2000, el sistema político mexicano sufrió un cambio en el poder por el triunfo un nuevo partido y fue ese nuevo contexto político el que permitió tener un avance sustantivo en materia de derecho de acceso a la información, en particular, la aprobación de una ley federal en la materia. Para Martínez y

Heras (2012), la transparencia tuvo un impacto relevante en la opinión pública que deseaba encontrar en el gobierno de la alternancia, políticas distanciadas de las administraciones del PRI y el combate a la corrupción fue utilizado eficazmente para tal efecto.

Antonio Porres (2012) en su análisis sobre la comunicación social en la presidencia de Vicente Fox, concluye lo siguiente:

La ejecución de la campaña permanente se fundamentó en el derecho de información de los ciudadanos y el deber de los gobernantes a la transparencia y rendición de cuentas. Esto significó la erogación de 33 mil 753 millones 924 mil 140 pesos y la utilización de 4 millones 27 mil 939 horas de los tiempos oficiales, es decir 20.39% más de los usados por la administración del presidente Ernesto Zedillo (Porres, 2012: 151).

En sus primeros meses de gobierno, Fox expuso la necesidad de establecer un programa de combate a la corrupción y fomento a la transparencia. Sin embargo, uno de los escándalos políticos que marcó el inicio de su régimen fue la llamada “Guerra de las Toallas” (Sierra, 2001). El periódico *Milenio* (2001) publicó la lista de gastos que la administración panista destinó a la casa presidencial de Los Pinos, entre ellos, un juego de toallas importadas con un precio de 400 dólares cada una, cortinas eléctricas de 17 mil dólares y sábanas de 3,500 dólares.

El discurso de la transparencia y lucha contra la corrupción también fue aceptado por la sociedad civil que comenzó a conformar grupos de presión, el más importante por su fuerza mediática, política y económica fue el Grupo Oaxaca.

Dentro del sexenio de Fox, el proceso que llevó a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental implicó tanto la intervención del gobierno como la de organizaciones, las más importante fue el Grupo Oaxaca que

poco a poco fue formando una corriente de opinión favorable a la LAI (López-Ayllón, 2004).

Los integrantes del Grupo Oaxaca – un grupo periodistas, académicos, activistas y medios de comunicación – se reunieron en el marco del Seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática celebrado el 23 y 24 de mayo de 2001, y retomaron la exigencia de abrir la información que producía el gobierno.

De acuerdo con Fuentes y Juárez (2008), este grupo no se constituyó como una organización formal, más bien, fue el producto de una asociación espontánea de personas reunidas alrededor de este seminario. Habría sido la periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, quien le dio la denominación de Grupo Oaxaca, por el lugar donde se realizó la reunión académica.

Es importante mencionar que los actores del Grupo Oaxaca combinan una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con un bagaje de experiencia periodística y conocimiento de la materia, quienes además disponían de “inteligencia social, recursos y preparación profesional suficientes para realizar tareas tradicionalmente asignadas al aparato estatal” (Escobedo, 2003: 81).

Su Comisión Técnica estuvo conformada por Roberto Rock, director general adjunto de *El Universal*, Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Universal*, Miguel Bernardo Treviño del Grupo Reforma; Jenaro Villamil de *La Jornada*, Luis Salomón, coordinador editorial de *El Informador* de Guadalajara y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Ernesto Villanueva, coordinador del Centro Ibe-

roamericano de Derecho a la Información; Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información, Salvador Nava, coordinador de la maestría en derecho constitucional y democracia de la Universidad Anáhuac del Sur y Jorge Islas de la UNAM y asesor jurídico de Canal 13.

Actualmente, gran parte del Grupo Oaxaca continúa participando desde diversos aspectos en la política mexicana. Roberto Rock es director del equipo del portal de noticias *La Silla Rota*, en julio de 2019 publicó *La historia detrás del desastre* (2019), en donde describe el sexenio de Peña Nieto.

Luis Javier Solana, es hermano de Fernando Solana Morales, quien fue secretario de Educación Pública durante el sexenio de José López Portillo. En 1979 fue designado como director de la Coordinación General de Comunicación Social. Actualmente es fundador y consejero delegado del Premio Nacional de Periodismo.

Desde 2018, Miguel Bernardo Treviño es Alcalde Electo de San Pedro Garza García, en Monterrey, Nuevo León. Además, se desempeña al frente de la firma especializada en servicios de inteligencia estratégica, Risköp, donde apoya a empresas privadas y públicas en el desarrollo de estrategias para el control de riesgos sociales, políticos y de entorno y es fundador del movimiento cívico (Re)hacer Ciudad.

Jenaro Villamil es periodista y escritor, el 14 de febrero de 2019 fue ratificado como presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Juan Francisco Escobedo fue Coordinador de Comunicación Social, Caminos y Puentes Federales de 2007 a 2012, en 2010 escribió el libro *La Invención De La Transparencia*.

Tras finalizar las actividades del Seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática, los integrantes dieron a conocer la Declaración de Oaxaca con seis principios democráticos entre los que destacan la adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública pertenece a los ciudadanos; establecer sanciones a los servidores públicos que nieguen la información y crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad (López, 2013).

Ésta fue firmada por 19 personas y 77 diarios mexicanos, además se publicó el 25 de mayo de 2001 en la portada de los periódicos *El Universal* y *Reforma* como parte de su estrategia de movilización pública; el efecto mediático y político fueron contundentes, “el liderazgo en la fijación de los temas y las posturas en la agenda pública se reafirman a favor del Grupo Oaxaca” (Escobedo, 2003).

Por su parte, en el interior del Gobierno Federal desde marzo de 2001 había formado un grupo de trabajo intersecretarial para configurar una LAI que sería presentada como iniciativa presidencial, encabezado por el jurista Sergio López-Ayllón, en el que participaron las Secretarías de Gobernación, de la Contraloría (hoy Función Pública), de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, este documento y otros internos del grupo de trabajo fueron publicados en el número 1280 de *Proceso*: “el gobierno guardó silencio durante algunas semanas. De pronto, por un reportaje de la Revista *Proceso* con fecha del 13 de mayo de 2001, el país se entera que desde la Secretaría de la Contraloría trabajaba en la formulación de un proyecto de ley” (Escobedo, 2006: 67).

Hacia principios julio de 2001 se concluyó la primera fase del proyecto cuyo resultado fue un documento de trabajo que comprendía como sujetos obligados solamente a la administración pública federal y la Procuraduría General de la República (dejando fuera al resto de los poderes), solo se aplicaría en el ámbito federal y tendría efectos a partir de su entrada en vigor. (López, 2013).

Por otro lado, en el mismo mes y año, el diputado Luis Miguel Barbosa, hoy gobernador de Puebla con el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta iniciativa tenía como finalidad reglamentar el libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal centralizada y paraestatal y establecía el derecho de las personas de solicitar por escrito y recibir información (López-Ayllón, 2004).

Conforme avanzaba la legislación de la iniciativa presidencial, se generaron diversas corrientes de opinión en contra y a favor de ésta. Había resistencias internas y el panorama político estuvo polarizado en gran medida por la intensa actividad del Grupo Oaxaca que se mostraba como opositor. Es importante recordar que generaron estrategias para difundir la importancia del tema: “por tener acceso a los medios de comunicación se convirtió en un espacio de discusión y de presión que posicionó ese tema en la opinión pública” (Hernández y Merino, 2009: 75).

Así, la legislación elaborada por el grupo de trabajo intersecretarial tuvo muchas críticas y en septiembre de 2001 se realizó una consulta pública para recibir los comentarios al documento de trabajo. En conjunto participaron 204 personas que hicieron cerca de 700

propuestas concretas, todas ellas sistematizadas en una base de datos de acceso público (López-Ayllón, 2002).

Por su parte, el 30 de septiembre de 2001, el Grupo Oaxaca dio a conocer el “Decálogo del Derecho a la Información”, en el que lo conceptualizaron como un derecho humano universal, exigieron establecer el principio de máxima publicidad, la existencia de procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos y un organismo autónomo para promover la apertura y resolver las controversias en la materia (López, 2003).

Un mes después, el 30 de noviembre de 2001, el grupo de trabajo del Ejecutivo preparó una versión definitiva del anteproyecto y la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información fue presentada por el presidente Fox a la Cámara de Diputados.

Como contraataque, el Grupo Oaxaca continuaba pugnando por una ley con mayores estándares de calidad y a pesar de que la Constitución Política no otorgaba el derecho de iniciativa de ley a los ciudadanos, el 6 diciembre de 2001 junto a un grupo de diputados del PRI, PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática presentaron una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información.

Las tres iniciativas, incluida la de Luis Miguel Barbosa, fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, a quien correspondía dictaminarlas. Para este efecto se formó un grupo técnico responsable integrarlas en una sola propuesta, presidido por los miembros de la Comisión, del Ejecutivo Federal y del Grupo Oaxaca, representado por Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas.

Así, el 24 de abril de 2002, la Cámara de Diputados aprueba por unanimidad el dictamen la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, minuta

que fue turnada al Senado de la República para completar el proceso legislativo. La LAI fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Para Peschard (2017) este fue un momento político favorable para avanzar en la ruta de la democratización que dejó la alternancia, por lo cual, los legisladores adoptaron la propuesta de ley de transparencia de la sociedad civil y la colocaron en el centro de la agenda parlamentaria. Mientras que para Fuentes y Juárez (2008), el Grupo Oaxaca creó una esfera pública alrededor del tema del derecho a la información que propició una “tematización”, es decir, el establecimiento de los marcos referenciales del discurso y la introducción del concepto en la esfera pública.

La eficacia de la movilización de opinión pública y cabildeo del Grupo Oaxaca fue posible por el despliegue de una estrategia que de manera particular tuvo una conjunción política, mediática, social y académica que movilizó a la opinión pública y tuvo incidencia en la agenda parlamentaria.

Por último, es importante destacar la unión de estas empresas periodísticas de distinta naturaleza que trabajaron en conjunto; sin embargo, no se puede hablar de una participación meramente social debido a que como se ha revisado, este grupo contaba con conocimientos técnicos y económicos para entrar al debate y sin éstos, el posicionamiento en la agenda pública del tema hubiera sido más difícil.

Después de este recorrido histórico, el 30 de abril del 2002 el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y entró en vigor el 12 de junio donde se instituye el marco legal de la transparencia en México.

Dentro de un contexto de alternancia política y usada como valor simbólico, para Merino (2005) fue considerada como un punto de quiebre para la historia de la administración pública mexicana “el inicio del proceso de apertura de la información fue apreciado como una pieza más a favor de la consolidación de ese régimen” (Merino, 2005:1).

El principio rector de la LAI fue establecer la obligación de los órganos del Estado de poner a la disposición de los ciudadanos la información que por primera vez se reconoce como pública. Este principio, en palabras de López-Ayllón (2006), supuso un paso significativo en la consolidación de la democracia mexicana, “la modificación de la práctica secular del secreto administrativo como principio no escrito que orientaba el manejo de la información gubernamental” (López-Ayllón, 2006: 235).

Siguiendo la práctica internacional, la Ley estableció las obligaciones mínimas de transparencia para las dependencias y entidades, definió los conceptos de información reservada y confidencial y estableció las causales específicas. También fijó los estándares mínimos de protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados, un procedimiento de acceso expedito y los mecanismos institucionales para integrarlo.

Los órganos de acceso a la información se estipularon en el artículo 37. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) comenzó a operar a finales de 2001 y tuvo como funciones ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal, resolver las controversias que se generen entre los particulares y la administración; supervisar el cumplimiento de la Ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos internos de control. Finalmente, la cuarta función fue promover el ejercicio del derecho de acceso entre

los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto entre los servidores públicos como entre los ciudadanos.

Respecto a las obligaciones de transparencia, la LAI adoptó un enfoque novedoso para asegurar el acceso a la información, ya que los órganos del Estado deberían poner a disposición del público, de manera permanente y actualizada, un conjunto de información respecto a sus funciones, acciones, resultados, estructura y recursos.

Existe información reservada y confidencial. La primera de ella se refiere a aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Por su parte, la información confidencial es que contenga datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a origen étnico o racial; características físicas; características morales; características emocionales; vida privada, domicilio particular; número telefónico particular; patrimonio; ideología; creencia o convicciones; estado de salud física; estado de salud mental; preferencia sexual, y otras análogas que afecten su intimidad, como la información genética.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la transparencia gubernamental quedó menos visible y se incluyó en Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006 con una primera y tímida aproximación. No obstante, el combate a la corrupción y la mejora de la administración pública se fue dejando de lado, así como “un modus operandi de la administración pública, típico de un sistema autoritario, hará falta mucho más que la alternancia política y que el cambio en la legislación” (Martínez y Heras, 2012: 299).

La transición de un régimen autoritario a uno democrático no puede consumarse plenamente con un nuevo gobierno electo, la llegada del PAN fue una alternancia política insuficiente, cambió el partido en el poder, pero no necesariamente fue un partido mejor capacitado ni más experimentado. Sin embargo, se moldeó un nuevo escenario para la democracia que propició las circunstancias necesarias para comenzar a legislar el derecho de acceso a la información y los mecanismos de transparencia. Hubo alternancia en el poder, pero no necesariamente una transición democrática. Lo que sí es posible afirmar es que, se empieza a unir el binomio democracia/transparencia para legitimar un sistema político:

De hecho, la primera alternancia que tuvimos en el gobierno federal en el 2000 fue previa a las legislaciones en esta materia [acceso a la información] y de ahí que más que una vinculación causal entre la alternancia y la transparencia, encuentro una relación directa entre la transparencia y la democracia de calidad, siempre que el derecho se ejerza (Peschard, 2017:7).

2.6 La ciudadanía informada contra la corrupción (2006-2012)

El tercer período para analizar la historia del discurso de la transparencia en México corresponde al sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) que comenzó con un proceso electoral controvertido, los resultados oficiales del Instituto Federal Electoral le dieron al candidato

del PAN una pequeña ventaja, menos del 1% del total de votos, por encima de Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La toma de protesta de Calderón en el Congreso de la Unión fue tensa y duró menos de cinco minutos, ya que solo recitó el juramento del cargo mientras los legisladores del PRD gritaban en protesta por el presunto fraude electoral. López Obrador y su partido cuestionaron los resultados electorales y pidieron un recuento completo de los votos, la victoria de Calderón se confirmó meses después, el 5 de septiembre de 2006 por el Tribunal Federal Electoral.

En su período de gobierno, Calderón continuó con procesos de modernización administrativa, que al igual que con Fox buscaban adoptar en el sector público algunas de las prácticas del sector privado, haciendo énfasis en la NGP en la transformación de la relación del gobierno con los ciudadanos y promover mecanismos para fomentar su participación directa (Pardo, 2015).

La importancia del proyecto de modernización administrativa fue mucho menos evidente en este gobierno, ya que la atención gubernamental se enfocó en problemas como la crisis financiera mundial de 2008 y el aumento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico. Sin embargo, continuó en las mismas líneas de acción del sexenio de Fox, entre las que destacan el cambio democrático y el énfasis en las medidas administrativas de carácter gerencial, lo cual, dio lugar a la adopción de herramientas gerenciales, más que en un proceso de reforma integral que buscaban fortalecer institucionalmente a la administración pública.

La modernización administrativa no tuvo la importancia concedida en el sexenio anterior debido a que fue un periodo marcado por una legitimidad cuestionada y, posteriormente, por una de las crisis económicas y financieras más adversas para la economía de México y del mundo.

Adicionalmente, otros asuntos críticos en el país también requirieron de la mayor atención del gobierno federal, como el crimen organizado y el narcotráfico que provocaron niveles de inseguridad hasta entonces desconocidos en el país. Entre diciembre de 2006 y octubre de 2012 se registraron un total de 101 mil 199 denuncias de homicidio doloso; una cifra 35.7 por ciento mayor a la registrada durante la administración anterior, con 74 mil 586 denuncias (Pardo, 2015). Por lo cual, la prioridad en la agenda del gobierno estuvo en la puesta en marcha de una política de seguridad que dio pie a un combate frontal entre las instituciones de seguridad del Estado y los grupos criminales.

Sin embargo, desde su campaña electoral, la transparencia estuvo relacionada con la rendición de cuentas y promover una mayor vigilancia por parte de los ciudadanos, lo cual, está ligado a la búsqueda de una legitimidad democrática.

Durante los primeros cien días de gobierno las únicas dos acciones encaminadas a la modernización fueron una “reducción del gasto burocrático” y “mayor rendición de cuentas”, en el “Informe de los Primeros Cien Días del Gobierno de Felipe Calderón”, se establecen esas acciones numeradas como las 23 y 91 (Citado por Pardo, 2015).

La transparencia y rendición de cuentas consumieron cierta atención durante la administración de Calderón, puesto que se reformó el artículo sexto constitucional en junio de 2007. Respecto a las reformas en las LAI, la primera sucedió en 2007, todos los estados del

país contaban con una ley de acceso a la información, sin embargo, los criterios y obligaciones de los sujetos obligados para asegurar este derecho variaban de manera significativa. Ésta fue la razón que impulsó la primera reforma constitucional (Martínez, 2014).

Uno de los principales propósitos de la reforma, fue reducir la heterogeneidad en las leyes estatales de acceso a la información, la iniciativa fue presentada por un grupo de gobernadores ante el Congreso de la Unión, en un documento llamado *Iniciativa Chihuahua*, que proponía clarificar en el artículo sexto constitucional cuáles deberían ser las bases y criterios mínimos del derecho de acceso a la información.

Así, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo sexto. para que el derecho a la información fue considerado un derecho fundamental (Larrañaga, 2008). Se establecieron tres grandes principios y cinco bases por los cuales habrían de regirse la Federación, las entidades federativas y en ese momento, el Distrito Federal: principio de máxima publicidad; principio de protección de la vida privada y los datos personales y principio de acceso gratuito a la información, los datos personales o la rectificación de éstos sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.

Respecto a las bases fueron las siguientes: Existencia de mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos; creación de organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, los cuales sustanciarán los recursos de revisión; creación de archivos administrativos actualizados; obligación de publicar en medios electrónicos la información sobre el uso de los recursos públicos (incluso los que se entreguen a personas físicas y morales) y los indicadores de gestión y sanciones a la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información.

También es importante señalar que existió una evolución jurisprudencial al entender el concepto de derecho a la información con un doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, es decir, la información tiene un uso instrumental que sirve como control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos y como mecanismo de control institucional (Merino, 2013). Esta conceptualización es más cercana a la rendición de cuentas.

Más tarde, en diciembre de 2008, se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción como una acción dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), que debía servir, en palabras de Salvador Vega Casillas, secretario de la Función Pública, para promover estrategias con enfoque preventivo para evitar la corrupción.

En el PND también se contempló a la transparencia en el quinto eje de acción “Democracia efectiva y política exterior responsable”, con dos puntos en particular, la eficiencia gubernamental y la transparencia y rendición de cuentas. Las dependencias responsables de estas acciones fueron la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por momentos de manera individual y en otros intentando establecer mecanismos de coordinación, cuyos resultados no fueron los esperados (Pardo, 2015). Lo que está documentado remite a un pobre desempeño de las dos dependencias a las que se les encargó coordinarse para impulsar acciones en materia de modernización administrativa.

Hay que insistir en que el contexto político en el gobierno de Calderón no resultaba favorable para proponer grandes cambios debido a la debilidad con la que el gobierno inició su mandato, a causa de problemas de legitimidad derivados de la elección, la llamada “lu-

cha contra el narcotráfico” y además de que tomó más tiempo del necesario la promulgación del PND. El gobierno de Calderón finalizó con datos de corrupción iguales o mayores que los del sexenio anterior.

2.7 El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018)

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) representó el regreso del PRI a la presidencia. Desde la campaña presidencial, el movimiento #YoSoy132 conformado principalmente por jóvenes y universitarios descontentos con la posible vuelta del PRI, evidenciaron la falta de transparencia del candidato político.

La campaña electoral de Peña Nieto estuvo basada en el concepto de un “Nuevo PRI” y bajo la narrativa de “Mover a México” presentó un partido rejuvenecido que dejaba atrás la corrupción y la impunidad que lo caracterizaron durante setenta años.

Su campaña política utiliza como discurso a la transparencia y la rendición de cuentas como eje fundamental y propuso tres grandes reformas: transparencia, corrupción y gasto gubernamental en medios de comunicación. Para Peschard (2017) la demanda social en curso hizo que el presidente planteara como una de sus políticas públicas prioritarias fortalecer la transparencia, homologando en todo el país los principios y mecanismos de acceso a la información y fortaleciendo los órganos encargados de garantizarlo.

En general, durante su sexenio, la economía continuó un crecimiento lento, al tiempo que diferentes reformas en materia laboral, educativa y política fueron aprobadas en el Congreso, así como una ley de víctimas. El sexenio también estuvo marcado por la desapa-

rición forzada de 43 normalistas de Ayotzinapa y en materia de corrupción, el reportaje sobre la Casa Blanca.

Durante este período, la transparencia se utilizó para recuperar la confianza de los ciudadanos, sin embargo, el concepto estuvo más apegado a la definición de rendición de cuentas y así lo comunicó Peña Nieto en el “Manifiesto de principios políticos” (2012), publicado en mayo de 2012. De los 10 puntos, la transparencia estuvo presente en tres de ellos.

El número 3, titulado “Relación con los medios”, está enfocado en mejorar la comunicación entre los medios y el gobierno, en temas como libertad de prensa, el acceso ciudadano a la información y la transparencia, “solo un país bien informado garantiza una cultura democrática” (Peña Nieto, 2012). Esta conceptualización se acerca a la de la apertura informativa de 1977.

Mientras el noveno, “Transparencia y rendición de cuentas” está ligado una vez más con la importancia de obtener información pública como parte de una presidencia democrática. Es en este punto donde Peña Nieto se compromete a la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, a promover el fortalecimiento institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información, así como a realizar su declaración patrimonial de él y mandos superiores del gobierno.

Por su parte, el décimo principio, titulado “Federalismo y transparencia” tuvo como objetivo replantear la relación política entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios, en un marco de respeto al federalismo. Así como promover una reforma

constitucional para dotar de competencia al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en asuntos de los estados y municipios.

Como presidente electo, en septiembre de 2012 presentó la primer iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión que tenía como propósito dotar de autonomía plena al IFAI, desaparecer Secretaría de Función Pública (SFP), para en su lugar crear la Comisión Nacional Anticorrupción integrada por ciudadanos con facultades para sancionar a los funcionarios corruptos y ejercer la acción penal, así como una instancia ciudadana que supervisara la contratación de publicidad de los poderes públicos en los medios de comunicación. En octubre de 2012, el periodista Ernesto Villanueva (2012) escribió lo siguiente:

Primero. Es natural que la transparencia venda, y bien, de cara a la opinión pública y de la sociedad política. Todo mundo coincide en el qué. Lo más importante, empero, es el cómo. El proyecto de iniciativa de EPN en la materia carece de un hilo conductor sólido entre la exposición de motivos y el contenido de la propuesta de reforma (Villanueva, 2012: 58).

No obstante, durante el sexenio de Peña Nieto se impulsó la segunda reforma en materia de transparencia ocurrió en 2014. Para López Ayllón (2016) el cambio más importante fue lograr una mejor comprensión del papel que juega la transparencia y el acceso a la información dentro de un concepto más amplio y completo que está relacionado con la rendición de cuentas. Sin embargo, es aquí cuando se comienza a desviar su significado.

Ésta tuvo como antecedentes el 2012, cuando Peña anunció como uno de sus primeros actos de gobierno una reforma al artículo 6° constitucional, los cambios, a manera de resumen fueron los siguientes: homologar las bases de la transparencia y acceso a la información; fortalecer a los órganos garantes, convirtiéndolos en constitucionales y autónomos y haciéndolos competentes en la materia frente a todos los poderes y organismos autónomos; ampliar el universo de sujetos obligados para incorporar a los partidos políticos y to-

das las personas físicas o morales que reciban recursos públicos o ejerzan actos de autoridad; eslabonar el sistema de transparencia con el esquema de rendición de cuentas existente en México.

La idea de homologar los principios y procedimientos de transparencia y acceso a la información en el país para fortalecer el ejercicio de dicho derecho fundamental que se trajo en la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, que permitiera la colaboración entre todos los organismos garantes del país. El INAI sería un organismo constitucional autónomo, en la cabeza de toda la estructura nacional de transparencia, lo cual modificó significativamente su naturaleza y atribuciones.

A raíz de la reforma al artículo sexto constitucional, los sindicatos fueron incluidos como sujetos obligados de rendición de cuentas en lo relativo a los recursos públicos que reciben y ejercen debido a la presión que ejerció la sociedad civil por casos de corrupción en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional.

La reforma también contempló la emisión de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015 en la que se precisarían las reglas y estándares comunes y para servir de guía de las leyes secundarias. La LGT es un documento extenso y detallado con 216 artículos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

A pesar de los compromisos adoptados por el Nuevo PRI y el discurso de un cambio en las prácticas del partido, el sexenio de Peña Nieto finalizó como uno de los más co-

rruptos. En primer lugar, por el caso de La Casa Blanca, un reportaje realizado por Daniel Lizárraga y su equipo de periodistas que reveló una red de corrupción entre la empresa inmobiliaria que había financiado la casa y diversos contratos de obra pública dentro del gobierno.

Además de los cargos penales contra nuevos gobernadores priístas, amigos de Peña Nieto y pertenecientes al Nuevo PRI como Javier Duarte -ex gobernador de Veracruz condenado a nueve años de prisión por cargos de lavado de dinero y de asociación delictuosa-, César Duarte -ex gobernador de Chihuahua con 15 órdenes de aprehensión y la creación de una red de corrupción con la que obtuvo millones de pesos de la administración estatal-, Roberto Borge -ex gobernador de Quintana Roo actualmente preso en un penal federal acusado de cinco delitos entre ellos delincuencia organizada y aprovechamiento ilícito del poder- y Roberto Sandoval, -ex gobernador de Nayarit investigado en casos de corrupción, malversación de bienes del estado y soborno por parte de organizaciones narco-trafficantes, incluido el Cártel Jalisco Nueva Generación, a cambio de información y protección-. Pablo Ferri (2018) escribía para *El País* lo siguiente:

A pocos meses de que concluya su mandato, las promesas anticorrupción del presidente Enrique Peña Nieto chocan con la escuálida realidad procesal. El resbalón en el caso Duarte es solo el último traspie de la fiscalía, controlada directamente por el Ejecutivo. En México, es el presidente quien elige al fiscal (Ferri, 2018).

Finalmente, en vez de limpiar su nombre y reivindicarse, el PRI terminó demostrando los altos niveles de corrupción y las malas prácticas que continúan a nivel interno, lo cual, tuvo consecuencia la pérdida de la confianza de los ciudadanos y de las elecciones de 2018. Pese a las investigaciones y evidencias en torno a los casos de corrupción por miembros del sistema político, han habido anomalías e incluso exoneraciones como en el caso de

Peña Nieto. La pregunta de fondo será siempre la siguiente: ¿El Gobierno realmente pelea contra la corrupción?

Después de un largo recorrido, se logró la consolidación legal de los procesos de transparencia como política pública, sin embargo, su implementación ha tenido mayores dificultades debido a que el uso de los sistemas de transparencia requieren de una especialización técnica, equipo tecnológico y tiempo para solicitar información pública.

Es importante destacar que durante el sexenio de Peña Nieto se le otorgó al concepto de transparencia una relación con el combate a la corrupción y la vigilancia ciudadana que no debería asumirse de manera tan simple:

Si bien en México fue fundamental la entrada en vigor de la Ley [...], resulta insuficiente, ya que el marco normativo de una u otra manera asegura que los ciudadanos tengan acceso a la información pública, pero no asegura que hagan uso de su derecho, y mucho menos que utilicen la información para ejercer su poder ciudadano a través de lo que se ha denominado “control democrático” (Martínez, 2014: 205).

A través de este recorrido histórico es evidente cómo la transparencia ha entrado al ámbito político por motivos externos. La Nueva Gestión Pública fue la verdadera razón de su implementación por los beneficios y el valor en el mercado que se le atribuyó a la información. A pesar de que el liberalismo político denotó su importancia para la democracia representativa en la elección de sus representantes según Stuart Mill, la creación de leyes con Immanuel Kant, y el control democrático teorizado por Bernard Manin, perdió su función inicial y solo volvió a la agenda internacional tras estas exigencias financieras.

El desarrollo de la transparencia es importante en América Latina ha estado ligado a la desigualdad y la corrupción, dos problemas que se han tratado de combatir a partir de mecanismos de transparencia que no promueven un cambio de raíz y también persiguen el cumplimiento de estándares democráticos.

En México, el contexto de alternancia fue clave para que el discurso transparencia/democracia se formara como un mismo concepto. En un país con altos índices de corrupción y pérdida de legitimidad política, se buscaba un cambio – político, económico y social – con una alternancia en el poder, que no fue posible completar sólo con la llegada de un nuevo partido político a pesar de las altas expectativas.

Además, la entrada a la OCDE representó la imposición mecanismos de transparencia presupuestaria, que después se fueron desarrollando hacia el control ciudadano y una nueva gobernanza. El Grupo Oaxaca fue un actor clave en la legislación y tuvo un papel esencial como fuerza opositora, sin embargo, no se puede hablar de la participación de la sociedad civil mexicana debido a que fue un grupo reducido de personas que contaban con conocimientos técnicos, económicos y políticos.

En 2006 durante el gobierno de Calderón, se priorizaron otros problemas por el contexto que se vivía, sin embargo, se siguió conceptualizando a la transparencia como principio democrático de legitimidad. El cambio más importante que sufre fue con el sexenio de Peña Nieto, donde la rendición de cuentas se agregó al concepto de transparencia que ya tenía como telón de fondo la democracia, por lo tanto ahora se conceptualiza con una triple noción: mayor transparencia, mayor democracia y menor corrupción.

La LAI, ha representado un gran avance en México, sin embargo, también ha reflejado que existen muchos problemas para la implementación de la transparencia. Lo más peligroso es el valor discursivo que se ha otorgado, la unión del concepto de transparencia con democracia, como si se tratará de un binomio ya establecido, realmente ¿mayor transparencia significa mayor democracia? Las condiciones de transparencia no promueven un

entorno participativo, con contrapesos reales, donde la información sea exhaustiva, clara y oportuna.

Esta división histórica de la transparencia por sexenios, nos permite ver como un proceso la manera en que el concepto de la transparencia se fue modificando. El primer periodo (1977-2000) se caracteriza por una apertura de la información, apoyado con las ideas de la Nueva Gestión Pública en donde se da un valor primordial a la información para reducir asimetrías.

Posteriormente, en el sexenio de Vicente Fox (200—2006), la transparencia tuvo como función probar ante el escrutinio publico democracia había llegado al país, por lo tanto no habría secretos de gobierno y la corrupción terminaría.

El sexenio de Felipe Calderón tuvo como distintivo el concepto de ciudadanía vigilante, por lo que la transparencia cumplía un papel primordial para verificar y “controlar” el comportamiento del gobierno en turno.

Con el regreso del PRI y la presidencia de Enrique Peña Nieto (2006-2012), el discurso de la transparencia se configuró como un elemento clave para recuperar la confianza perdida en el partido. Sin embargo, a pesar de la experiencia acumulada, no se ha desarrollado un modelo de transparencia que proponga cambios significativos en el funcionamiento de gobierno, ni un modelo de sanciones realmente efectivas para frenar la corrupción.

CAPÍTULO 3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA NARRATIVA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

“Si el trabajo político es, en lo esencial, un trabajo sobre las palabras, es que las palabras contribuyen a formar el mundo social”.

- Pierre Bourdieu

A principio de los noventa a nivel internacional se construyó una nueva narrativa que reconfiguró las reglas del juego del sistema democrático y tuvieron como base los ideales del liberalismo político, las exigencias ciudadanas de la democracia representativa y los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) que busca innovar en temas de gobernabilidad.

Bajo esta narrativa general, cada país ha adoptado nuevos mecanismos de transparencia, en Latinoamérica, destacan como problemas estructurales la corrupción y los gobiernos autoritarios que configuran un discurso con dos denominadores comunes: la exigencia de terminar con la corrupción política y la búsqueda de mayores controles democráticos. Ambos problemas detonaron la discusión sobre la implementación de mecanismos de transparencia en busca de mejores resultados económicos, políticos y sociales.

Aunque el discurso de la transparencia en México busca legitimar la democracia como eje central, éste ha tenido variaciones semánticas dependiendo del contexto y los fines políticos que persigue, por ello, en esta investigación se ha dividido y analizado en cuatro diferentes períodos, de 1977 al 2018, marcados por el uso específico atribuido a la transparencia:

1. La democratización de la información (1977 - 2000)
2. La institucionalización de la transparencia como prueba de la alternancia política

(2000-2006)

3. La ciudadanía informada contra la corrupción (2006-2012)
4. El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018).

Es importante mencionar que en cada período prevalece el elemento bajo el cual se ha construido este discurso: la legitimación de la democracia en México. Sin embargo, como Easton (2002) propone, el sistema político tiene la capacidad de responder a las demandas internas y externas y en cada período se acentúa un elemento que responde al contexto y a las demandas sociales, políticas y económicas del país.

El período que en esta investigación se ha denominado “Democratización de la información (1977-2000)” es elemental debido a que el derecho a la información comienza a conceptualizarse como elemento vital de la democracia. Sin embargo, no es hasta la década de 1990 que el gobierno implementa mecanismos de transparencia en México bajo las presiones internacionales y los fundamentos de NGP.

El segundo período: “La institucionalización de la transparencia como prueba de la alternancia política (2000-2006)”, responde a una exigencia democrática por transparentar el actuar del Estado Mexicano que ya estaba en gestación desde principios de los años noventa; sin embargo, el año 2000 fue un parteaguas para el sistema político con la llegada a la presidencia del Partido Acción Nacional (PAN) que construyó un discurso de alternancia política.

Durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) el discurso de la transparencia tuvo como base el empoderamiento de la ciudadanía que se convirtió en vigilante contra la corrupción, a pesar de que en la práctica fue uno de los sexenios más corruptos. Posteriormente, desde la campaña presidencial de Peña Nieto hasta el fin de su gobierno (2012-

2018), el elemento central de la transparencia fue su valor para recuperar la confianza de los ciudadanos y rescatar la imagen política del Partido de la Revolución Institucional (PRI), un concepto más cercano a la rendición de cuentas.

A nivel general, la transparencia ha prometido transformar el sistema político, sin embargo, a pesar de los esfuerzos económicos y políticos que ha conllevado, los dos mayores retos para que la transparencia realmente pueda transformarlo son la dificultad para solicitar información pública y la impunidad como falla estructural del sistema. No obstante, se sigue utilizando como eje central de discursos, políticas públicas y lemas de campañas como una promesa de cambio. A continuación, se explica cómo se ha transformado este discurso en los cuatro períodos establecidos.

3.1 La democratización de la información (1977-2000)

Los cambios políticos entre 1977 y el 2000 fueron determinantes para la apertura informativa debido a la exigencia informativa en el sistema político, en este contexto destaca el autoritarismo del PRI que tuvo como consecuencia la gestación de demandas sociales y políticas como el movimiento estudiantil de 1968 que hicieron evidente la falta de legitimidad democrática del sistema político mexicano.

En 1977, como alternativa para evitar la generalización de la violencia, Jesús Reyes Heróles, secretario de gobernación, diseñó una reforma política que modifica al artículo 6° constitucional. En ésta, se promueve la constitucionalización de los partidos políticos y su definición como entidades de interés público; se introduce el principio de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados, se instituye la figura de coa-

liciones electorales que funde a dos o más partidos en una sola fuerza política y se crea la Comisión Federal Electoral como una entidad estatal con personalidad jurídica propia encargada de la organización de las elecciones.

Entre sus modificaciones se añadió una línea al artículo sexto de la Constitución Política, donde ya estaba consagrado el derecho a la información, y quedó de la siguiente manera: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Es a partir de aquí que inicia a gestarse la legislación el derecho a la información y los mecanismos para garantizarlo en México, sin este derecho, la transparencia no puede desarrollarse. Sin embargo, en este período el derecho a la información está ligado a la apertura de los medios de comunicación para informar con mayor libertad bajo la idea de democracia y pluralidad de ideas.

Es importante mencionar que este período también se considera como el inicio de la transición a la alternancia política, por lo que durante estos 23 años, palabras como democracia – cuyo uso se limitaba al medio universitario y la prensa especializada – comenzaron a formar parte del vocabulario del lenguaje común (Muñoz, 2001).

Esta aspiración democrática fue compartida por quienes buscaban una representación plural y el voto comenzó a entenderse como el instrumento de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Conceptos como “derecho a la información” comenzaron a utilizarse en los discursos políticos, y se creó una relación entre éstas y la democracia, promovida por los cuatro presidentes que gobernaron durante este período. Como indica Peschard (2017), para darles credibilidad a las elecciones tenía que haber una autoridad sometida a la vigilancia de los partidos políticos y ciudadanos.

El primer presidente en este período de apertura informativa es José López Portillo (1976 -1982), quien en su Plan Básico de Gobierno (1976) ya anunciaba un reordenamiento del derecho a la información como parte de la reforma política. Por primera vez aparece este tema en los documentos oficiales del partido y López Portillo lo conceptualizaba de la siguiente manera: "el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es la diversidad y riqueza de la opinión de ideas" (Vera, 200:8).

Como parte de la Reforma Política, López Portillo promovió la adición al artículo sexto constitucional la frase "el derecho a la información será garantizado por el Estado", que se aprobó el 20 de octubre de 1977. En su segundo informe de gobierno (1978), el presidente conceptualizaba la relación entre este derecho y la democracia de la siguiente forma:

Nuestro orden jurídico, deberá hacer de la energía de la información una fuerza democrática, en cuyo ejercicio participen las diversas corrientes de opinión y pensamiento, las agrupaciones y los individuos. El derecho a la información complementa la libertad de expresión, que, al ser cabal, sustenta una vigorosa opinión pública apropiada al cambio y a las transformaciones sociales (López Portillo, 1978).

En estas primeras interpretaciones, el derecho a la información fue considerado como correlativo a la libertad de expresión y consistía en que el Estado permitiera que a través de distintos medios de comunicación se manifestara de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos (Ayllón, 2016) y aunque el artículo 6° constitucional consagraba el derecho de todo ciudadano a la información y la Corte lo reconocía, no existían los procedimientos para ejercer dicha garantía individual.

El siguiente presidente fue Miguel de la Madrid (1982 - 1988), durante su mandato, el derecho a la información se mantiene en su Plan de Gobierno 1982-1988 aun sin avances significativos donde expresa la intención de hacer realidad el derecho a la información y crear una ley reglamentaria.

Un acontecimiento importante es que el 31 de diciembre de 1982 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tiene por objeto reglamentar las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.

Como acciones principales, Miguel de la Madrid convocó en mayo de 1983 al Foro de Consulta Popular sobre Comunicación Social, donde los ciudadanos presentaron 2000 ponencias que en su mayoría se manifestaban a favor de legislar en la materia del derecho a la información (Vera,2000). Sin embargo el proceso no fue más allá de la consulta. En su Quinto Informe de Gobierno (1987), De la Madrid expresa esta relación democracia / derecho a la información de la siguiente manera:

El respeto irrestricto a la libertad de expresión en cualesquiera de sus formas es característica fundamental de un régimen democrático. No puede existir una democracia auténtica si se oculta o distorsiona la realidad. La sociedad necesita estar informada con veracidad. Los medios de comunicación tienen la elevada responsabilidad de informar objetiva y oportunamente a la opinión pública, y de orientarla mediante análisis críticos y juicios diversos. En estos años se ha garantizado que nuestro sistema de comunicación social refleje el pluralismo político de nuestra sociedad. *Necesitamos seguir democratizando la información* (De la Madrid, 1987: 238).

En materia de legislación, los cambios más importantes sobre el concepto de transparencia iniciaron con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y su implementación en las elecciones para garantizar fiabilidad electoral. Su mandato comenzó con el fraude conocido como la "caída del sistema" en el que venció al candidato de izquierda

Cuauhtémoc Cárdenas tras registrarse problemas técnicos en el recuento de votos. La izquierda mexicana, liderada por Cárdenas, se movilizó masivamente en las calles contra el resultado electoral.

Para legitimar su administración y satisfacer a la creciente oposición, Salinas de Gortari promovió cambios en la esfera democrática por lo que el sistema electoral mexicano experimentó importantes reformas políticas y comenzó a utilizarse el término de transparencia en el ámbito electoral. En su Cuarto Informe de Gobierno (1992), el tema central de Salinas fue el compromiso de consolidar el cambio democrático unido a la transparencia electoral:

Hay que consolidar el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral. Avanzamos hacia nuevos estadios políticos. Nuestro primer objetivo es mantenernos unidos con libertades y pleno apego al derecho. El otro es que mejoraremos juntos nuestra vida política e institucional. [...] La democracia es un proceso real que depende de la capacidad de las partes para adquirir y ampliar compromisos en el marco de la ley. (Salinas de Gortari, 1992: 256).

Para Gómez (1997), Salinas de Gortari ha sido el presidente mexicano desde 1928 que ha tenido mayores dificultades para que su triunfo fuera reconocido, tanto en México como en el extranjero, por lo que dedicó recursos especiales para reconstruir la estructura territorial del PRI con el fin de garantizar votaciones homogéneas que no produjeran sospechas de fraude como las de 1988.

Después del controvertido período de gobierno de Salinas, se puso en duda la legitimidad del sistema electoral mexicano y comienzan a tomarse temas como ciudadanizar los procesos electorales contra la corrupción, por lo que en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se impulsó una mayor apertura democrática, ciudadanizó el

Instituto Federal Electoral (IFE) e impuso medidas más estrictas para evitar los fraudes electorales. Como una novedad en el sistema político, México aceptó la presencia de observadores externos para los procesos políticos como las elecciones y permitió la entrada al país de relatores de organizaciones internacionales en materia de derechos humanos (Velázquez, 2017).

Bajo este contexto, en 1994 un grupo de políticos, académicos y miembros de organizaciones sociales se pronunciaron para impulsar la democratización del país tras firmar “Los 20 compromisos de la democracia” donde participaron más de 2,000 personas. El compromiso número 20 precisamente fue reglamentar el derecho ciudadano a la información (Proceso, 1994).

Durante el gobierno de Zedillo se empieza a reflejar el cambio del término derecho a la información por el de transparencia, sin embargo, continúa con un enfoque en el ámbito electoral. En su Segundo Informe de Gobierno, el ex presidente planteó la relación entre transparencia y democracia de la siguiente manera:

En toda democracia moderna, los partidos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos. No hay democracia fuerte sin partidos políticos fuertes. Nuestra democracia se nutre de la vida de los partidos y la vida de éstos se nutre, a su vez, de elecciones libres, legales, transparentes y justas. Es aspiración, es interés y es voluntad de todos los mexicanos avanzar a una nueva etapa regida por una cabal normalidad democrática (Zedillo, 1996: 88 -89).

En esta investigación, la hipótesis es que el gobierno ha construido el discurso de la transparencia pública gubernamental como legitimador de la democracia en México y se ha transformado dependiendo del contexto, lo que responde a lo que David Easton (2012) llama regulación de los sistemas políticos, los cuales, poseen una extraordinaria capacidad para responder a las circunstancias en que funciona, es decir, acumulan gran cantidad de

mecanismos con los cuales enfrentan sus ambientes, gracias a ellos son capaces de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales.

El sistema político se define como "un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores son asignados a una sociedad autoritativamente" (Easton, 2012: 120). Por autoritativamente, el autor se refiere a que los miembros aceptan que esa distribución de valores es vinculante, significa tanto "autoritario" como "autorizado", es decir, sólo el sistema político tiene la legitimidad para distribuir valores que la sociedad considera útiles.

Las interacciones del sistema operan mediante flujos entre entradas y salidas (*inputs* y *outputs*) a través de un cambio dinámico se retroalimenta (*feedback*). Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad, sin embargo, sólo algunos individuos o grupos son capaces de orientar los contenidos del proceso político y actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas.

Las salidas son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión, este modelo se ha denominado circuito de retroalimentación y permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones.

Es importante recalcar la importancia que tuvo el discurso de la democracia en México y cómo el contexto condicionó al sistema político para la adopción de mecanismos de transparencia. Como se ha explicado en el primer capítulo, los años noventa fueron decisi-

vos en este tema, en el ámbito internacional, la demanda por la transparencia fue impulsada por presiones económicas y discusiones sobre los mecanismos de transparencia en México comenzaron a finales de los noventa, como parte de la incorporación del país a la OCDE (Merino, 2005 y Peschard, 2017).

La segunda tensión que provocó cambios radicales en este primer periodo de apertura informativa fue la mutación que para Ojeda y Meyer (2016) han sufrido los sistemas democráticos, en donde la democracia liberal ha cobrado fuerza y se ha establecido como sistema político y forma de gobierno ideal tanto en el ámbito académico como en el político y económico. Además, se comienza a estandarizar la calidad de la democracia, ateniendo a ciertos patrones o estándares. Específicamente en materia de transparencia, éstos se relacionan con cumplir recomendaciones impuestas por la OCDE, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo que los países deben cumplir *voluntariamente*.

A nivel nacional, hubo grandes fallas económicas, políticas y sociales en el gobierno de Ernesto Zedillo que contribuyeron para que el PAN ganara las elecciones del 2000. Respecto a la primera de éstas, la más contundente fue el Fobaproa, un fondo originalmente creado por el gobierno con el objetivo de crear una red de seguridad en caso de crisis económica (Ortíz de Zárate, 2017).

Respecto al ámbito social, además de la consecuencia de esta crisis económica, en 1995 sucedió la Masacre de Aguas Blancas donde 17 campesinos fueron asesinados y 23 resultaron heridos por la policía de Guerrero para impedir su asistencia a un mitin en un poblado cercano y en 1997, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados tras las elecciones legislativas.

Las tensiones a nivel nacional e internacional provocaron una respuesta por parte del sistema político que enfrenta sus ambientes y remodela sus metas fundamentales para sobrevivir. Como parte de esta transformación, a partir del 2000, la desaprobación por parte de la opinión pública, la crisis económica y política y la búsqueda de un cambio en el sistema político alimentaron la unión a nivel conceptual entre alternancia política y transparencia.

3.2 La institucionalización de la transparencia como evidencia de la alternancia política (2000-2006)

El triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006), representó un cambio en la vida democrática de México y la principal característica de este período fue que la transparencia se insertó en la agenda política como evidencia de que la alternancia² había llegado a México.

Para Ojeda y Meyer (2016), la transparencia comenzó a ser un tema en boga a partir del año 2000, primeramente, fortalecida a nivel discursivo por la presión de importantes sectores académicos, institucionales, periodísticos, empresariales, etcétera; mientras que para Peschard (2017), sólo en este contexto al que denomina "bono democrático" fue posible que los legisladores adoptaron la propuesta de ley de transparencia de la sociedad civil y la colocaran en el centro de la agenda parlamentaria (Peschard, 2017: 181).

Desde su campaña presidencial, Fox adoptó como parte de su discurso el concepto

² Por alternancia se entiende el cambio de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este es producto de un proceso electoral competido (Bolívar, 2013).

de transparencia gubernamental, Antonio Porres (2012) en su análisis sobre la comunicación social en la presidencia de Fox, concluye que ésta se fundamentó en el derecho de información de los ciudadanos y el deber de los gobernantes a la transparencia y rendición de cuentas; la promesa para la ciudadanía fue que la transparencia terminaría con la corrupción. Como ejemplo, en el Primer Debate Presidencial, celebrado el 25 de abril de 2000, Vicente Fox respondió lo siguiente sobre los aspectos políticos de su gobierno:

Nosotros, estamos proponiendo una transición a la democracia, pasar de un régimen de 70 años, con todos sus vicios, con todas sus desviaciones, con toda su corrupción, para transitar a una verdadera democracia. [...] Pasar de la omnipotencia de quien se sienta en Los Pinos a entregarle a la sociedad la capacidad de gobernar y de conducir este país. Pasar de la corrupción a la transparencia y la rendición de cuentas (Bravo, 2009: 55).

La ejecución de esta campaña permanente se fundamentó en el derecho a la información de los ciudadanos y el deber de los gobernantes a la transparencia y rendición de cuentas, en términos monetarios significó la erogación de 33 mil 753 millones 924 mil 140 pesos y la utilización de 4 millones 27 mil 939 horas de los tiempos oficiales, es decir 20.39% más de los usados por la administración del presidente Ernesto Zedillo (Porres, 2012: 151).

En su periodo de gobierno, la imagen de Fox se perfiló con la idea de atacar a sus antecesores con la opacidad que conllevó la administración pública priísta, por lo que el tema del combate a la corrupción acompañado de la transparencia se perfilaba bien para un gobierno de alternancia (Díaz y Heras, 2011).

A nivel discursivo, el término transparencia se unió a la expectativa de un cambio democrático, creando así una relación causal: a mayor transparencia, mayor democracia, y no hubo mejor contexto que el de la alternancia política para alimentar esta afirmación. Lo

anterior no significa que la transparencia sea ajena a las bases de los gobiernos democráticos, pero en México este discurso comenzó a construirse para darle legitimidad a un sistema político entrante fundamentado en la alternancia política que no logró cambios estructurales.

Este nuevo binomio transparencia – alternancia ha sido estudiado por su impacto en las políticas públicas, una de las investigaciones más esclarecedoras la realizó Juan José Barrios (2014) a través del método comparado, en la cual explica el comportamiento en América Latina de la relación entre la democracia y la transparencia de 2002 a 2012, basándose en la información sobre el desempeño de 18 países. En sus conclusiones sobre México afirma lo siguiente:

[...] los casos particulares como el de México con un cumplimiento al 100 por ciento y su baja calificación democrática indican una transparencia que desde el diseño de sus estructuras y requisitos instrumentales cumple con lo establecido, pero que en su capacidad operativa, en su contribución a consolidar la relación entre ciudadanos y derechos, ciudadanos y libertades, ciudadanos e imperio de la ley, apenas alcanza la función mínima requerida. Que es transparencia que no posibilita la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. (Barrios, 2014: 118).

Sin embargo, desde su Primer Informe de Gobierno (2001), Fox ya trazaba este nuevo binomio:

El 2 de julio del año 2000 México votó por el cambio. Desde ese momento asumí la responsabilidad histórica de conducir al país por un nuevo camino; me comprometí a democratizar el ejercicio del poder y a establecer una relación transparente y participativa con la sociedad, a combatir la pobreza, la corrupción, la ignorancia y la impunidad, así como a manejar responsablemente la economía. [...] México sí tiene proyecto: esa alternativa humanista concibe a nuestro país como una República plena, en la que florecen las libertades, la democracia, el estado de derecho, la transparencia y el federalismo y en la que se vive la gobernabilidad democrática (Fox, 2001:43).

En 2001 el gabinete de Fox elaboró el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) que for-

maba parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) con carácter oficial y obligatorio, cuyo objetivo principal fue prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación de la población.

Sin embargo, para Sánchez González (2008) su diseño está basado en los principios de la Nueva Gestión Pública, que tienen alcances limitados en determinados campos por provenir de la gerencia privada y no garantiza su aplicación en la administración pública. Mientras que para Díaz y Heras (2011), los objetivos del programa se dirigían principalmente al combate a la corrupción y, en menor medida, a las acciones de transparencia gubernamental. Esta visión presenta un orden inverso de los temas, es decir la corrupción como un problema y no como la consecuencia de la falta de medidas eficaces de transparencia, justificación, responsabilidad y sanción.

Como ejemplo de la falta de relación entre discurso y práctica, el mismo año que se discutía el plan contra la corrupción ocurrió el escándalo político que marcó el inicio del régimen de Fox, la “Guerra de las Toallas” (Sierra, 2001), llamada así después de que el periódico *Milenio* publicó la lista de gastos que la administración panista destinó a la casa presidencial de Los Pinos, entre ellos, un juego de toallas importadas con un precio de 400 dólares cada una, cortinas eléctricas de 17 mil dólares y sábanas de 3,500 dólares.

En el gobierno de Fox, los temas anticorrupción continuaron siendo primordiales y en su Tercer Informe de Gobierno (2003), mencionó lo siguiente:

El proyecto nacional comprende llevar a cabo un proceso de transición, que debe darse en los tres niveles de gobierno, empezando por la obligación de rendir cuentas. De poco servirá lo que se haga en otros ámbitos si el ejercicio de los recursos que son de todos los mexicanos se realiza sin transparencia. Ya no podemos vivir en un país donde se esconda la información que deba ser pública, la credibilidad y la democracia tienen que construirse en

los hechos. De acuerdo con sus más profundas convicciones basadas en la más moderna expresión de la social democracia (Fox, 2003: 127).e

Así, se moldeaba un nuevo escenario para la democracia que propició las circunstancias necesarias para comenzar a legislar el derecho de acceso a la información en México. De esta manera, la narrativa que engloba democracia y transparencia se conformó como un binomio con una relación cada vez más penetrante y se convirtió en un valor fundamental en la democracia contemporánea.

El camino legal a la transparencia ya se había iniciado y a mediados del 2002 se decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como respuesta a las tensiones políticas, económicas y sociales, pero el combate a la corrupción y la mejora de la administración pública se fue dejando de lado así, priorizando “un modus operandi de la administración pública, típico de un sistema autoritario” (Martínez y Heras, 2012: 299).

Como parte de esto último, la aprobación de esta ley tuvo importante visibilidad que le dio el Grupo Oaxaca y algunos personajes políticos como Miguel Barbosa, para incluir al tema en la agenda pública, incluso el expresidente Vicente Fox continúa recordando a la “transparencia” y el “buen gobierno” como “las banderas más importantes” de su sexenio (Proceso, 2007).

Es importante mencionar que según David Easton (2012) en la sociedad existen individuos dispuestos a correr los riesgos más serios con el objeto de tener voz en la fijación de los arreglos políticos básicos o de los objetivos y fines particulares dentro de una estructura ya existente para cumplir propósitos propios (Easton,2012: 117), donde el Grupo Oa-

xaca fue parte de una elite intelectual que buscó tener injerencia – y actualmente la continua teniendo – en el sistema político mexicano como se ha explicado en el segundo capítulo.

Con una nueva narrativa a nivel internacional, el primer eje sobre el que se construyó el discurso de la transparencia en México fue la legitimación de la democracia por parte de un sistema político en búsqueda de aprobación y se trazó el binomio democracia/transparencia como eje de este nuevo gobierno. Sin embargo, existen varias incoherencias; aunque el acceso a la información como condición para la democracia es clara y sus contribuciones para el mantenimiento de esta última son innegables, “exigirle a la transparencia por sí misma la consolidación democrática es ingenuo” (Peschard, 2017: 145).

Respecto a la unión entre transparencia y alternancia como resultado de una verdadera democracia, la tesis principal de Mauricio Merino (2003) en *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México* es que a diferencia de otro tipo de transiciones, la de México ha sido primordialmente electoral, postergando la reforma de otro tipo de instituciones políticas que no han sido adaptadas al nuevo contexto democrático, como la fundación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2002.

El autor destaca que en el país no hubo un pacto fundacional, ni cambios en las instituciones básicas, sino un resurgimiento de instituciones que existían previamente en la Constitución pero que estaban totalmente sometidas al sistema presidencial. En otras palabras, "el pasado aprendió a convivir con el presente ya que no hubo rupturas sino una apertura hacia la pluralidad" (Merino, 2003:18).

Mientras que para Bolívar Meza (2013), la transición de un régimen autoritario a

uno democrático no puede consumarse plenamente con la llegada al poder de un gobierno electo:

Fue una alternancia política insuficiente, cambió el partido en el poder con la llegada de un grupo distinto, pero no necesariamente mejor capacitado ni más experimentado. Hubo alternancia en el poder, pero no necesariamente una transición democrática (Bolívar Meza, 2013: 44).

Esto es, la alternancia política no hace milagros, incluso en ocasiones puede generar nuevos problemas. Un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio, que difícilmente pueden cumplirse por razones diversas. Sin embargo, el término de la transparencia se unió al de alternancia para legitimar al sistema político que llegó al poder.

Sin embargo, uno de los mayores problemas en la implementación de la transparencia en México y que se analizará más adelante es la corrupción e impunidad. Como ejemplo, en el sexenio de Fox, además de la ya citada *Guerra de las Toallas*, entre los escándalos de corrupción que marcaron el sexenio de Fox, destaca la red de financiamiento para su campaña electoral *Amigos de Fox* fundada el 28 de enero de 1998, conformada por un grupo de empresarios que se conocieron cuando trabajaban en Coca-Cola y al que se fueron sumando empresarios, militantes y dirigentes de grupos de la extrema derecha, pero también de centro e izquierda. Sin embargo, la mayor problemática radica en que *Amigos de Fox* pasó los límites del financiamiento para incidir en un proceso político:

Conformó una red de ciudadanos con el propósito explícito de llevar a la Presidencia de la República a un candidato surgido de las filas de la oposición y "sacar al PRI de Los Pinos". A partir de estrategias de mercadotecnia y publicidad impulsaron una movilización ciudadana que tuvo éxito en el ámbito de la campaña presidencial del año 2000: su candidato ganó en las urnas (Tejeda, 2012:67).

Después de dos años de gobierno de Fox, en mayo de 2002, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió un fallo dirigido a la Comisión de Fiscalización del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), presidida por el entonces consejero Alonso Lujambio, para llevar a cabo la investigación del financiamiento de la campaña de Fox, debido a que hubo acusaciones y sospechas sobre financiamiento del extranjero y el rebase de los montos autorizados por la legislación electoral.

A pesar de que Fox negaba la vinculación entre ambas partes, en octubre de 2003 el IFE descubrió que entre diciembre de 1999 y julio de 2000, el entonces presidente recibió 345 mil pesos por parte de “Amigos de Fox”, a esto se suma el hecho de que el dinero utilizado perteneció al rubro de ingresos irregulares (*La Jornada*, 2003). Lino Korrodi, gerente financiero, y Carlota Robinson fueron acusados de triangulación de fondos para la organización.

Además, en agosto de 1998 también se fundó el Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México con BBVA Bancomer como institución financiera, el cual obtendría sus recursos de personas físicas y morales “simpatizantes de Vicente Fox Quesada”.

El IFE detectó que, en el caso de *Amigos de Fox*, un monto irregular de 46 millones de pesos y de 36 millones en el del fideicomiso (*La Silla Rota*, 2018) y a partir de investigaciones. A partir de estas investigaciones, el IFE evidenció que la asociación civil Amigos de Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México fueron las principales instancias que concentraron el financiamiento de la campaña y significan un financiamiento ilícito e impusieron una multa de 498 millones de pesos a la coalición PAN y Partido Verde Ecologista de México.

Por lo que existe una gran ruptura entre el discurso y la práctica de obligaciones de transparencia y para Daniela Lemus (2017), ésta se ha utilizado como un discurso para legitimar el poder a pesar de dejarla del lado en la práctica. Sin embargo, a pesar de un nuevo marco institucional México es percibido como uno de los países más corruptos a nivel mundial, este problema – de manera paradójica – se acrecentó desde el 2001 bajo el mandato de los últimos tres presidentes: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, desde 2001 México ha descendido 84 lugares en la lista de países corruptos.

Desde el 2000 los actos de corrupción han incrementado. El portal de noticias *Sin Embargo*, publicó un artículo con la participación de Lorenzo Meyer Cossío (Colmex), Luis Alberto de la Garza Becerra (UNAM), Enrique Toussaint (UdeG), Gustavo López Montiel (ITESM), José Fernández Santillán (ITESM) y Juan Luis Hernández Avendaño (Ibero Puebla), quienes coinciden en lo siguiente:

La historia presidencial de los últimos 18 años es una historia de “fracasos” continuos. Inició con una “transición fallida” en el año 2000; continuó con un gobierno deslegitimado y violento; y en su último capítulo –el de Enrique Peña Nieto– se caracterizó por ejercer, con “cinismo” (Flores, 2018).

3.3 La ciudadanía informada contra la corrupción (2006 – 2012)

A nivel social, el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) quedó marcado por el incremento de la violencia como consecuencia de la política del presidente hacia el narcotráfico mediante la militarización del país. En materia de transparencia, siguiendo las mismas medidas que las establecidas en su Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012), este

concepto estuvo ligado con el uso de la información pública para que la ciudadanía se convirtiera en vigilante.

En el sexenio de Calderón, las estrategias para llevar a cabo las políticas de seguridad pública y de seguridad nacional se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y más específicamente en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) que contiene objetivos, estrategias, líneas de acción y metas con el propósito de salvaguardar la seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) prevé que la seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable, “en la cual la propia ciudadanía es la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo, por lo que dicho instrumento propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad” (Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, 2009:1).

En este plan se establecieron las estrategias para que los ciudadanos se convirtieran en los informantes. En el ámbito de la transparencia sucedió lo mismo, ya que Calderón afirmaba que la vigilancia ciudadana terminaría con la corrupción, dejando la responsabilidad de cambio en ellos. Durante la clausura de la mesa redonda “La democracia en una encrucijada, el reto del financiamiento ilícito de la política”, celebrado el 2 de diciembre de 2009, Felipe Calderón atribuye la responsabilidad de controlar la corrupción a la ciudadanía vigilante:

[...] particularmente en el ámbito local de la vida de México, a nivel estatal y a nivel municipal, se extiendan las mismas reglas de transparencia, rendición de cuentas y vigilancia meticulosa y abierta del uso de recursos públicos en la actividad, no sólo electoral, sino del uso de recursos públicos en cualquier actividad.

A fin de qué. Por un lado, la vigilancia de las autoridades y ciudadanos en la vida de los partidos y candidatos; pero, por la otra, la vigilancia también de autoridades y ciudadanos en el comportamiento de los gobiernos, se tenga un doble control que evite que, también por esta vía, se pueda generar financiamiento indebido a otros traspasos de dinero público gubernamental no autorizado al manejo de campañas políticas. Por eso se requiere más ciudadanía en la política, más ciudadanía participando, exigiendo y actuando para construir también partidos políticos más abiertos, y más transparentes, más responsables (Calderón, 2009:179).

Así, en el discurso político de Calderón, la transparencia pública también se unió a la lucha contra la corrupción, aunque en la práctica no generó un cambio sustancial. Es importante recordar que la transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder sea más público. El principio de publicidad, que tiene sus antecedentes en Kant, se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana. De tal forma, en la construcción de este discurso político se puso la esperanza y promesa de cambio en la ciudadanía, la responsabilidad se delega al ciudadano como el encargado de eliminar las malas prácticas del gobierno.

Sin embargo, para Byung-Chul Han (2013), aunque los ciudadanos han impulsado la proliferación de nuevos mecanismos de vigilancia y control ante el poder público para terminar con la corrupción, el cambio estructural no depende del desempeño de una ciudadanía activa.

Además de las consecuencias económicas, en el ámbito político, la corrupción afecta la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y erosionan la legitimidad de la democracia: “estos escándalos echan sal en las venas abiertas de la injusticia y exponen la llaga de la desigualdad ante la ley que muchos perciben” (Santiso, 2017: XV). Por ello, dentro del nuevo de contexto democrático recuperar la confianza de los ciudadanos ha sido un eje

en el discurso de la transparencia, un mecanismo del sistema político para mantener el equilibrio antes las demandas.

Ante esta desconfianza el sistema político busca un equilibrio y en México, al discurso político sobre la transparencia se añadió la promesa de acabar con la corrupción y se fue configurando un discurso contra las malas prácticas, en el cual se sembró la gran promesa de la transparencia (Lemus, 2017).

La vigilancia ciudadana por sí misma no puede terminar con los problemas estructurales del país a pesar de que en este sexenio se hayan realizado avances importantes en la legislación. Respecto a la práctica de transparencia, una de las herencias que dejó la presidencia de Felipe Calderón fue la Estela de Luz, conocida también como el “Monumento a la Corrupción” construido en la Ciudad de México entre 2010 y 2011 con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia.

En 2013 - un año después de su inauguración oficial - una docena de exfuncionarios públicos fueron acusados por uso indebido de atribuciones y facultades y ejercicio indebido del servicio público, entre ellos: contratar la obra sin licitación a Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. y Gutsa Infraestructura, y por presuntas autorizaciones de contenido económico para cubrir sobreprecios (*Sin Embargo*, 2013).

Lo anterior deriva de que los contratos a dichas constructoras se adjudicaron mediante el procedimiento de invitación y porque el proyecto inicial se tenía contemplado en 339 millones 215 mil pesos y terminó costando mil 304 millones de pesos (*Proceso*, 2013).

En su columna para la revista *Arquine*, Juan Villoro se refiere a la Estela de Luz de la siguiente manera:

Prueba en piedra de la corrupción, fastuoso derroche en una nación donde la Auditoría Superior de la Federación informa que 50 mil escuelas no tienen agua potable, la Estela es un agravio de 104 metros. El día más violento, de Bárbara Colio, muestra que en un escenario donde las metas están en trámite y los resultados son intangibles, ningún monumento resulta más elocuente que un andamio. No hubo luz en el proyecto de Paseo de la Reforma. Felipe Calderón, presidente de un país con 50 mil muertos, inauguró una esquila (Villoro, 2012: 27).

De tal manera que un error en el nivel discursivo es el entendimiento sobre la naturaleza de la transparencia, así como sus límites y posibilidades reales. La transparencia se planteó como un segundo control del ejercicio del poder público y se observó como un medio para evaluar el desempeño de la administración pública, crear un ambiente institucional más restrictivo ante la corrupción, la aplicación discrecional de la ley, el corporativismo, los abusos y el mal uso de recursos públicos. Sin embargo, la vigilancia ciudadana mediante mecanismos de transparencia por sí misma no puede hacer nada de esto.

Por su naturaleza, la transparencia es una medida que adopta el sistema y no lo puede modificar, es el primer paso para la rendición de cuentas, pero está limitada por el diseño institucional y la falta de regulación y mecanismos de responsabilidad eficientes. En el nuevo contexto democrático recuperar la confianza de los ciudadanos será otro eje atribuido a la transparencia por parte del sistema político.

3.4 El Nuevo PRI: transparencia y confianza (2012-2018)

Ligada a una estrategia política que buscaba recuperar la confianza de los ciudadanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la transparencia se utilizó con el mismo fin, promoviendo reformas en las leyes de acceso a la información e invitando a una ciudadanía activa a participar en los procesos de gobierno. Sin embargo, a pesar de estas mejoras a nivel institucional, el sexenio ha sido uno de los más corruptos.

Desde su campaña política, Peña Nieto buscaba recuperar la confianza de los ciudadanos en el PRI con una nueva imagen del partido que se basaba en mejoras y promesas de cambio a nivel estructural. En el ámbito de justicia penal, en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) la relación confianza – transparencia está expresada de la siguiente manera:

Para alcanzar los objetivos planteados, se propone concretar un nuevo enfoque de gobierno que sea cercano y moderno, que haga uso de las nuevas tecnologías de la información, que implemente medidas para abatir la corrupción y consolide un Nuevo Sistema de Justicia Penal más ágil y transparente. Para fortalecer el pacto social, el gobierno se plantea recuperar la confianza de la ciudadanía, mediante una mayor transparencia y eficacia en la solución de conflictos, así como en la procuración e impartición de justicia (PND, 2013: 40).

En este sexenio, a nivel discursivo la transparencia se construyó como sinónimo de rendición de cuentas y sanciones a las faltas administrativas debido a la desconfianza política de los ciudadanos ante el regreso del PRI. El tema de la desconfianza política en las sociedades modernas ha sido estudiado por Byung-Chul Han (2013) para quien la transparencia es producto de la desconfianza. Los ciudadanos están desencantados con quienes detentan el poder y con las instituciones democráticas, por lo cual, la transparencia sólo existe cuando ya no hay confianza y se queda en la pasividad: “Donde rige la transparencia, no hay lugar para la confianza. En lugar de decir que la transparencia funda la confianza, habría que decir que la transparencia suprime la confianza. Solo se pide transparencia insistentemente en una sociedad en la que la confianza ya no existe como valor.” (Han, 2013: 91).

Durante su mandato, Peña Nieto promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2012), la cual obliga a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos a transparentar toda la información que genere. El 20 de diciembre de 2012 el Pleno del Senado aprobó el Dictamen y se remitió a la Cámara de Dipu-

tados para ser aprobada el 22 de agosto de 2013. El 26 de noviembre se remitió a las legislaturas estatales y el 22 de enero de 2014 se remitió al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Tras su aprobación, el expresidente subrayó que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para “generar confianza y seguir perfeccionando nuestra democracia. El derecho de acceso a la información en México ha evolucionado paralelamente a la democracia, pues en la actualidad la sociedad tiene derecho a conocer cómo y en qué se invierten los recursos públicos. Tienen derecho a saber qué hacen sus autoridades y cuáles son sus resultados” (Citado por Urrutia, 2015).

Como parte de su Cuarto Informe de Gobierno (2015-2016) en el apartado 1.4.3 “Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”, menciona la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que tendría los siguientes propósitos:

Será la instancia encargada de la coordinación entre las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detener y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como de optimizar la fiscalización y control de los recursos públicos, “lo cual permitirá articular los esfuerzos institucionales con una visión de pesos y contrapesos que apoyados por la transparencia y rendición de cuentas significará un elemento fundamental para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.” (IV Informe de Gobierno, 2015: 134).

Mientras que para el 2018 en la Semana de la Transparencia, Peña Nieto estableció la relación confianza – transparencia de la siguiente manera:

La transparencia y la rendición de cuentas no implican sólo la creación de una nueva arquitectura legal, sino aplicarlas de manera eficaz, porque son indispensables para generar confianza y perfeccionar la democracia mexicana México habrá logrado consolidar una cultura de la transparencia cuando cada ciudadano vea como algo normal y rutinario tener acceso a toda la información pública gubernamental” (Vargas y Camacho, 2018:13).

Sin embargo, el sexenio de Enrique Peña Nieto fue uno de los más corruptos en la práctica, que inició con “El Caso Monex”. En junio de 2012, representantes del PAN y la coalición PRD-PT-MC denunciaron la presunta relación de Monex, un grupo financiero, con la compra de votos a favor de la alianza Compromiso por México (PRI, PVEM y Nueva Alianza) mediante la utilización de tarjetas bancarias de la empresa “SÍ vale”, propiedad de banco Monex.

Días después, el 5 de julio, la coalición PRD-PT-MC reforzó aquella denuncia al dar a conocer decenas de facturas emitidas por Monex a nombre de las empresas Inizzio S.A de C.V. y Comercializadora Efra, S.A. de C.V. que respaldaron la compra millonaria de tarjetas Monex. La Coalición y el PAN llevaron su queja ante el IFE para que indagara el origen y destino del dinero con que se financiaron esos plásticos bancarios (Cervantes, 2012).

En el expediente RPAN/1212/2012 figuran los testimonios de Martín González García e Ignacio Moreno Balderas quienes se desempeñaron como representantes generales del PRI en Guanajuato para la campaña de Enrique Peña Nieto y confesaron que los líderes recibirían mediante esas tarjetas bancarias \$17, 500 en tres parcialidades, además de una compensación por 2, 500 pesos al día siguiente de la elección. De acuerdo con los cálculos hechos por el PAN, implicaría un costo total de 701 millones de pesos teniendo en cuenta que hay 300 delegados distritales, 19 mil 400 representantes generales y 143 mil 151 representantes de casilla (Aristegui, 2012).

El PAN buscaba que se congelaran las cuentas bancarias en Monex antes de la elección del 1 de julio, sin embargo, el IFE consideró que pese a las denuncias y pruebas presentadas por la oposición no hubo pruebas suficientes para ello.

Por otro lado, en noviembre de 2014, Aristegui Noticias publicó un reportaje titulado “La casa blanca de Enrique Peña Nieto” realizado por un equipo de periodistas del portal informativo con el apoyo de la plataforma de periodismo latinoamericano Connectas y el International Center For Journalists.

El reportaje evidenciaba la casa de Angélica Rivera, esposa de Peña Nieto, ubicada en Sierra Gorda número 150. La residencia –con un valor aproximado de 86 millones de pesos - es propiedad de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, una empresa que pertenece a Grupo Higa, una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro, y que antes levantó obras en el Estado de México, cuando Peña Nieto fue gobernador.

La investigación revisó los detalles de los trámites de la obra, revelando una red de corrupción entre la empresa inmobiliaria que había financiado la casa y diversos contratos de obra pública dentro del gobierno (*Sin Embargo*, 2014). Es importante destacar que en la investigación los periodistas solicitaron información pública como los planos entregados por la Delegación Miguel Hidalgo a través de solicitudes de transparencia.

En 2015, Virgilio Andrade, ex secretario de Función Pública, declaró que no existía conflicto de interés en la compra de La Casa Blanca, por lo cual, declaró a Peña Nieto inocente, y la inexistencia de conflicto de interés por parte del mandatario debido a que no participó en dichas adjudicaciones, ni había tomado posesión como presidente cuando se

adquirió el inmueble. Además, concluyó que las “las relaciones personales no están prohibidas” y que “el conflicto de interés no se materializa con la amistad”. (Proceso, 2015).

Dentro del gobierno de Peña Nieto también destaca la Estafa Maestra, un reportaje derivado de las investigaciones periodísticas presentadas en septiembre de 2017 por el portal de noticias *Animal Político* y Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad (MCCI), en donde descubrieron que el gobierno federal, a través de 11 dependencias, desvió miles de millones de pesos. Al revisar las Cuentas Públicas 2013 y 2014 detectaron contratos ilegales por 7 mil 670 millones de pesos y de este dinero es incierto el destino de 3 mil 433 millones.

Este reportaje evidencia como 11 dependencias públicas “contrataron” a ocho universidades públicas por 7 mil 670 millones de pesos para hacer supuestos servicios, pero éstas subcontrataron a 186 empresas, de las cuales 150 son irregulares y, por tanto, no cumplieron los servicios. Tiene su base en el análisis de la Cuenta Pública 2013 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentada en febrero de 2015.

Los 7 mil 670 millones de pesos le fueron entregados a 186 empresas, pero 128 de ellas no debían recibir recursos públicos, porque no tienen ni la infraestructura ni personalidad jurídica para dar los servicios para los que fueron contratadas, o simplemente porque no existen. Sólo por triangular los recursos, las universidades cobraron mil millones de pesos de “comisión”, aunque no hayan dado ningún servicio.

La investigación realizada por *Animal Político* y MCCI, concluye y prueba que 3 mil 433 millones de pesos se entregaron a empresas fantasma. Mil millones de pesos más fueron la comisión para las universidades y el resto sirvió para, supuestamente, contratar

servicios. En muchos casos, no hay evidencia documental de que estos hayan existido (*Animal Político*, 2018).

Es importante destacar que para realizar esta investigación, el equipo de periodistas envió 517 solicitudes de información a diferentes sujetos obligados. Sin embargo, después de que “La Estafa Maestra” recibió el Premio Ortega y Gasset de Periodismo 2018, Elías Camhaji escribió para *El País* lo siguiente:

Pero quizás el dato más impresionante que ha arrojado este trabajo periodístico es una cifra que enciende las alarmas en México: cero responsables. Ninguno de los implicados ha pisado la cárcel, nadie ha pagado ni dado la cara por los desvíos masivos de recursos públicos. Los premios Ortega y Gasset de este año han premiado una investigación que debió sacudir un país, pero no lo hizo. Seis meses después de su publicación, el galardón ha vuelto a colocar en la agenda los reclamos ciudadanos de transparencia y justicia cuando parecía que ya habían sido olvidados (Camhaji, 2018).

Pese a los avances en materia de transparencia a nivel institucional, el sexenio de Enrique Peña Nieto estuvo marcado por actos de corrupción que continuaron dando de qué hablar. Respecto al llamado “Nuevo PRI” de los 19 gobernadores priístas que comenzaron el sexenio con Peña Nieto, al menos 10 tienen problemas con la justicia hoy en día.

Algunos se encuentran procesados por diversos delitos, otros más incluso están prófugos y a otros los han detenido en tiempos electorales, entre ellos Eruviel Ávila acusado de malversar fondos para actos de campaña, Rodrigo Medina, Andrés Granier, Javier Duarte y Cesar Duarte, se le investiga el desvío de 246 millones de pesos.

Con lo cual, se demuestra que la transparencia no restablece el vínculo de la confianza ciudadana si antes no se toman medidas estructurales que cambien el sistema, y por ello, a continuación, se presentan los grandes problemas de la transparencia en México que

son la dificultad para solicitar información pública y la impunidad como falla estructural del sistema.

3.5 Los grandes problemas de la transparencia en México

3.5.1 La dificultad para solicitar información pública

El primer problema en México para que la transparencia sea utilizada como medio de control es la dificultad para solicitar información pública ya que su implementación se ha pensado en el ámbito digital bajo las condiciones del Gobierno Abierto.

El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2003), en su artículo ocho señala que las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público la información a través de la Unidad de Enlace de cada dependencia (de manera física) y también deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público y general (Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2003).

Así, para obtener información pública o realizar una solicitud se debe acceder a los portales de internet de los sujetos obligados o a la página del Sistema Nacional de Transparencia. De tal manera que el primer impedimento es la brecha digital, que se refiere a la desigualdad entre aquellos que tienen o no acceso físico a las nuevas tecnologías (Van Dijk, 2006). Esta tiene varios procesos: 1) el acceso motivacional relacionado con el interés y atracción por la nueva tecnología 2) el acceso físico o material vinculado con la disponibilidad de hardware, software, aplicaciones, redes y el uso de tic y sus aplicaciones; 3) el ac-

ceso a la alfabetización digital vinculado con la educación para adquirir habilidades digitales; y 4) el uso referido a las oportunidades significativas de uso.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), publicó la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018. Entre los datos más importantes, destaca que en México hay 18.3 millones de hogares que disponen de Internet mediante conexión fija o móvil, 52.9% del total nacional. Es decir, la mitad de la población no cuenta el acceso físico a la red, lo cual, dificulta el acceso a la información pública que se transmite en los portales de transparencia o la posibilidad de generar una solicitud de información particular.

El segundo problema tiene que ver con el acceso a la alfabetización digital, particularmente al uso de la plataforma. En México, según la LAI, cualquier persona está facultada para solicitar información pública o para realizar una consulta de información pública. El problema es que la página del Sistema Nacional de Transparencia – lanzada el 6 de mayo del 2016– es difícil de utilizar, incluso por periodistas y académicos quienes son los más alfabetizados en la materia.

La Plataforma fue diseñada por la empresa Intellego S.C, después de ganar la licitación lanzada por el INAI y cobró 19 millones 663 mil pesos por el proyecto. Para Juan Manuel Casanueva, director de Social Tic México, “el tema de accesibilidad es fundamental y hay que reformularlo. Si ese portal no es intuitivo y sencillo para un usuario común, no hay acceso de información” (Roldán, 2016).

El diseño y la navegación sencilla también es un tema fundamental que no se ha cumplido, además, su uso implica un lenguaje especializado, por lo que debería haber un glosario donde se expliquen todos aquellos términos necesarios para entender cómo funciona la transparencia, quiénes son los actores y de qué se trata.

Por último, es difícil ingresar a este portal debido a que muchas veces el sitio web no abre o tiene problemas para cargar. Además, la información no siempre es de calidad y en sus portales de internet, los sujetos obligados frecuentemente presentan tablas en Excel con información no sistematizada o, documentos que no permiten su reutilización.

Para alcanzar una verdadera transparencia activa, los datos publicados deben ser compatibles y reutilizables, de lo contrario, las funciones de control y conocimiento de las actividades del Estado no se pueden llevar a cabo. En la mayoría de las ocasiones, la información sobre transparencia se publica en formato PDF o a través de un enlace a la sección correspondiente, por lo que no se puede considerar como reutilizable.

Por otro lado, persiste la negativa a proporcionar información pública bajo el secreto fiscal, información clasificada o reservada. La primera es aquella cuya publicación compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Es importante mencionar que según la LAI, la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como la relacionada con actos de corrupción, no podrá clasificarse como reservada (LFTAIP, 2017).

En lo que respecta a la información confidencial, es clasificada como tal la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable; los secretos bancarios, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad

corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, así como aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales. La información confidencial no está sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello (LFTAIP, 2017).

Sin embargo, en los últimos años se ha reservado información vital para garantizar la justicia en casos tan sensibles como la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, la constructora Odebrecht y el Caso Tlatlaya, en donde el INAI ha tenido que presionar para que la información se abra al conocimiento público (Pelayo, 2018).

Para Pérez y Terrazas (2014) no hay forma de garantizar el derecho de acceso a la información en la medida que la información que entregan las dependencias de gobierno no cumpla con los criterios mínimos de calidad, oportunidad, confiabilidad y accesibilidad:

En muchos casos se cumple con la entrega de un documento que se presume contiene la información solicitada, sin embargo cuando éste se entrega a destiempo, de manera agregada, con datos no comparables, en formatos que no pueden ser reutilizados, no se está garantizando plenamente el DAI. Existen criterios mínimos para que la entrega de información cumpla con el pleno ejercicio del DAI, y es que ésta sea: oportuna, veraz, completa, accesible y que pueda ser usada, es decir, comparable, clara y comprensible (Pérez y Terrazas, 2014: 1).

La expansión de leyes de acceso a la información durante los últimos años no se ha traducido en políticas que aseguren que la información pública esté bien organizada y sistematizada para difundirla cuando se solicite, para Peschard (2017) “el hecho de que cada vez tengamos mejores leyes de transparencia no se ha traducido en mejores prácticas de

gestión de la información, que son fomenten gobiernos responsables y que rinden cuentas” (Peschard, 2017 165).

3.5.2 La impunidad como falla estructural del sistema

A pesar de que el periodismo de investigación en México ha desmantelado redes de corrupción mediante el uso de mecanismos de transparencia – como Pemexgate, la Casa Blanca y la Estafa Maestra sólo por mencionar algunos – la impunidad como falla estructural del sistema continúa prevaleciendo con viejas prácticas que se encuentran latentes en el sistema político mexicano: “con muchas de sus manifestaciones: paternalismo, estatismo, corporativismo, *malinchismo*, autoritarismo y corrupción consuetudinaria” (Ojeda y Meyer, 2016: 48)

Tras el fallo de La Casa Blanca, José Luis Reyna (2015) escribió lo siguiente en su columna titulada “La transparencia en México es ficticia; la impunidad, no”:

Lo mucho que queda del México autoritario mantiene vivo un sistema insuficiente de leyes que tienden a justificar lo injustificable y explicar lo inexplicable. La ley se ajusta a modo. Por eso no sorprende que un subordinado del presidente lo exonere de un presunto tráfico de influencias (Reyna, 2015).

Como problema estructural en México, la impunidad se refiere a la incapacidad de las instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso del poder en provecho propio, por esa incapacidad de vigilancia efectiva y sanción eficaz, las leyes se vuelven negociables y casuísticas. La reproducción de esa casuística, a su vez, hace que el fenómeno se vuelva sistemático (Merino, 2015:4).

En diciembre de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió un comunicado donde informó que los niveles de corrupción en México son preocu-

pantes, al tiempo que insistió a que las autoridades deberían actuar para combatir la impunidad y prevenir las prácticas deshonestas. Según el *Reporte Ethos, descifrando la corrupción* (2017), la impunidad es una de las principales razones por las que en México, los actos de corrupción se han perpetuado a lo largo del tiempo en todos los niveles de gobierno.

En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2017, México ocupa el lugar 135 de 180 países y de acuerdo con la OCDE, la corrupción se incrementó debido a los niveles mínimos o nulos de cumplimiento relacionados con la investigación y sanción, conforme a lo que dicta la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Internacionales. Además, acuerdo con estudios oficiales, en 2018 el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7 mil 218 millones de pesos (*La Jornada*, 2018).

El binomio impunidad/corrupción no son fenómenos nuevos en México, por el contrario, “ambos sintetizan el mayor déficit de la transición a la democracia de los años noventa y, a la vez, una de las principales razones por las que fracasó el régimen anterior [en referencia a Vicente Fox]. Corrupción e impunidad se han reforzado mutuamente” (Merino, 2015:3).

La impunidad en el sistema político se relaciona con el nivel de penalización que pueda recibir la clase política, las probabilidades de detección y penalización para aquellos individuos que cometen este tipo de acciones. Los individuos que realizan actos corruptos implícita o explícitamente comparan el ingreso proveniente del acto y la inconveniencia o costo causados por la penalización. De esta manera, el individuo evalúa la probabilidad de

ser descubierto, la capacidad de cumplimiento de la ley por los mismos funcionarios y la independencia del poder judicial de los políticos (Jain, 2001).

Además, de acuerdo con el Informe Exportación de la Corrupción 2018 a pesar de que el gobierno mexicano ratificó la Convención OCDE contra la corrupción desde 1999, hasta la fecha no ha sancionado ningún caso de corrupción utilizando este instrumento jurídico que permite investigar y sancionar la corrupción de empresas multinacionales operando en el extranjero (Morales, 2018).

Por lo tanto, en México a pesar de que exista información abierta, la impunidad continúa presente como parte del sistema. La idea principal de la Ley de Transparencia, como lo expresa Carbonell (2010:189) es que el poder público opere como lo debe hacer en un sistema democrático: con plena transparencia y rindiendo cuentas claras a la ciudadanía. Sin embargo, a nivel internacional, el país ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad (IGI, 2018) con 69.84 puntos y encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad.

Es verdad que durante el curso del siglo XXI, México ha tenido avances importantes en la construcción del derecho de acceso a la información pública, sin embargo, la transparencia se ha construido bajo ejes erróneos que la conceptualizan como una fórmula milagrosa contra los problemas económicos, políticos y sociales cuando su incidencia no abarca en su totalidad estos campos, incluso para Mauricio Merino (2015):

La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio. (Merino, 2015: 7)

En este tercer capítulo se demostró la construcción del discurso de la transparencia en México, fue de vital importancia evidenciar que el sistema político e instituciones gubernamentales son quienes tienen acceso preferencial al discurso público, por lo cual, tienen la capacidad de moldearlo y reproducirlo. De esta forma, el sistema político ha controlado el discurso de la transparencia y cada administración gubernamental le ha dado un significado acorde a sus intereses y al contexto social que es dinámico. Por último, vale la pena resaltar que los índices de corrupción y casos de impunidad incluso han aumentado pese a la implementación de mecanismos de transparencia, dejando en evidencia que discurso y práctica están separados.

CONCLUSIONES

Dentro del espacio público surgen actos comunicativos que configuran una realidad política. En particular, esta investigación evidencia en qué contexto se ha construido el discurso de la transparencia pública, sobre todo, cómo se ha actualizado en respuesta a los intereses del sistema político.

La construcción del discurso de la transparencia en México responde en un primer momento a las presiones económicas precedidas por los organismos internacionales, y posteriormente al cambio de las políticas clientelares, practicadas por el Partido Revolucionario Institucional, por una más cercana al proceso de democratización del país y mecanismos de gobernabilidad, enfocados en la capacidad de los gobiernos de atender las demandas sociales.

Es importante recordar que como se explicó en esta investigación, la política está atravesada por el lenguaje y los discursos son construcciones históricamente determinadas que permiten a los sujetos y, sobre todo, a los grupos sociales apropiarse simbólicamente del mundo real, definiendo las líneas básicas de un proceso de significación siempre cambiante.

El valor general de los discursos está en función del poder de aquellos grupos que tienen la capacidad de intervenir en el espacio público. Para Van Dijk (2004), los grupos e instituciones dominantes crean y mantienen la desigualdad social por medio de la comunicación y el uso de la lengua, ya que existe un acceso preferencial de las élites al discurso público, tanto en medio tradicionales como a través de las nuevas tecnologías.

En particular, la construcción del discurso de la transparencia fue jerarquizado y delimitado por el sistema político que buscó responder a las demandas de la sociedad para preservar el poder, ya que como menciona David Easton (1994), la organización interna de un sistema político es su extraordinaria capacidad para responder a las circunstancias en que funciona. Por ello, para entender el discurso de la transparencia pública en México, partimos de los principios básicos de la democracia en un contexto específico que marcó su uso.

De manera muy particular, en México tuvo como catalizadores la presión económica internacional liderada por los organismos financieros y fines políticos que buscaban mayor legitimidad democrática. El Estado mexicano asumió un discurso y propagó sus valores, éste a su vez, tuvo aceptación por la opinión pública porque los ciudadanos buscaban un cambio en las políticas autoritarias y frenar la corrupción gubernamental.

Al reproducirse un discurso cobra sentido en relación con un contexto determinado y al comunicarse se crearon instituciones encargadas de difundirlos y preservarlos, tales como el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Sistema Nacional de Transparencia, los Organismos garantes de la Federación y las Unidades de Transparencia.

A partir del año 2000, el contexto de la alternancia política fue clave para que la transparencia se inscribiera en un nuevo sistema de valores presidido por el Partido Acción Nacional. Este discurso giró en torno a un cambio de gobierno y el combate a la corrupción como solución a los problemas estructurales del país. De igual importancia fue la figura que se comenzó a construir en torno a una ciudadanía informada que utilizara los mecanismos de transparencia para cambiar las malas prácticas gubernamentales; sin una ciudadanía ac-

tiva, la transparencia no podría desarrollarse, por lo tanto, los actos de corrupción seguirían existiendo.

Nuevo en discurso, viejo en prácticas, la implementación en México de los mecanismos de transparencia no han frenado la corrupción y es que pese a las sanciones implementadas, las dinámicas nacionales difícilmente podrían cambiar el rumbo en un tiempo tan corto después de la experiencia acumulada.

Después de 19 años de aprobación de la Ley de Acceso a la Información, en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, la calificación de México empeoró y se ubicó en la posición número 138 de 180 países evaluados. México cuenta con una calificación de 28 sobre 100 – donde 0 es altamente corrupto – en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público. Este resultado lo coloca en el último lugar entre los miembros de la OCDE en América Latina, sólo superado por Guatemala y Nicaragua (Transparencia Internacional, 2018).

El reporte realizado por Transparencia Internacional señala lo siguiente: “En prácticamente ningún caso, México ha logrado dismantelar las redes de corrupción detectadas, ni las redes que les han brindado protección política.” (Transparencia Internacional, 2018). Además, determina que la corrupción está contribuyendo a una crisis de la democracia a nivel internacional. Estos resultados ponen de manifiesto que la transparencia por sí sola, no necesariamente lleva a una reducción de la corrupción tal y como se indicó en el tercer capítulo de esta tesis.

De acuerdo con el último Índice de Transparencia Presupuestaria, publicado en 2017 por la International Budget Partnership (IBP), México ocupó el sexto lugar de 102

países evaluados, posicionándose como el mejor país del continente americano en materia de transparencia, incluso por encima de Canadá y Estados Unidos. El IBP es la única medición global independiente y comparable que evalúa el estado de la transparencia presupuestaria en 115 países. No obstante, sin acciones sistemáticas para dismantelar las redes de corrupción, información clara y persistencia de impunidad, será difícil que México disminuya los índices de corrupción.

Respecto al uso del concepto de transparencia en el discurso, para Pierre Bourdieu (1982), el lenguaje debería estar en el centro de todo análisis político porque, “como en el caso de la magia, es necesario preguntarse dónde reside el principio de esa acción o, más exactamente, cuáles son las condiciones sociales que vuelven posible la eficacia mágica de las palabras.” (Bourdieu, 1982: 2). Por lo tanto, resultó de vital interés para la presente investigación, mostrar cómo se fue construyendo el discurso de la transparencia para comprender el valor *mágico* que se le otorga al discurso.

Las investigaciones en torno a la transparencia se han enfocado en su diseño procedimental, y su implementación para combatir la corrupción gubernamental, sin embargo, no se había analizado a nivel simbólico, por lo que es importante una visión crítica de este concepto en torno al cual, se generan políticas públicas, mesas de análisis e incluso, mercadotecnia política.

Las ciencias de la comunicación se caracterizan por estudiar problemas de la realidad simbólica, el discurso como construcción de la realidad es la base del pensamiento de una sociedad y sus narrativas. Los hallazgos que se encontraron en esta investigación fueron, por un lado, la construcción de este discurso por parte del sistema político, un grupo de élite con acceso privilegiado al espacio público que tiene la capacidad de moldear el signi-

ficado de este concepto acorde a sus intereses. Por otro, evidenciar el proceso mediante el cual se construyó el significado de la transparencia pública y su vínculo con frases como “acceso a la información”, “gobiernos más democráticos”, “combatir la corrupción” y “participación ciudadana”. No hay que olvidar que las palabras no sólo expresan conceptos y significados sino también evaluaciones asociadas a dichos significados que generan representaciones mentales.

Sin embargo, es importante destacar que en el discurso de la transparencia pública no existe una relación entre iguales, ciudadanos y sistema político se diferencian ya que sólo un grupo tiene la autoridad para pronunciar y difundir discursos en el espacio público. Tampoco existen consensos, ni discusión previa en torno a este término y los mecanismos implementados, por lo tanto, no se puede hablar de nuevas formas de participación ciudadana.

El objetivo de esta investigación fue conocer el proceso mediante el cual se construyó el concepto de transparencia en México y su entendimiento en el contexto actual, así como evidenciar la manera en que se ha reproducido en medios de comunicación, procesos electorales, campañas políticas, lemas de gobierno, etcétera. Se espera que esta investigación sea un precedente para futuros análisis en torno al discurso de la transparencia en el espacio público.

REFERENCIAS

- Báez, C. (2002) El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 27. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502708>
- Bebczuk, R. (2002). Información asimétrica en mercados financieros, Cambridge University Press. Consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de <https://books.google.es/books?id=Cgb1gRrOwXMC&lpg=PA218&ots=H6APmu-o0e&dq=Noise+trader&hl=es&pg=PA9#v=onepage&q=Noise%20trader&f=false>
- Blanco, I. (2014). Transparencia y gestión pública. *Sociedad, Estado y Territorio*, volumen 3, numero 2.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1986) *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2002) *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Bolívar, R. (2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6(12).
- Bonometti, P. y Ruiz, S. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andemios*. Volumen 7, número 13.
- Botero, C. (2016). El modelo mexicano de transparencia en el contexto latinoamericana en Peschard J. *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Bovero, M. (2002) *Una gramática de la democracia contra los peores*, Madrid: Trotta.
- Bravo, J. La comunicación gubernamental de Vicente Fox. *El Cotidiano*, núm. 155, mayo-junio, 2009, pp. 43-58 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.
- Brooks, D. (2009). El neoliberalismo, raíz común de las crisis actuales: Chomsky. *La Jornada*. Recuperado el 16 de marzo de 2019 de <https://www.jornada.com.mx/2009/06/15/mundo/028n1mun>.
- Caddy, J. y Vergez, C. (2003), Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil, OCDE, disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264019959-sum->

es.pdf?expires=1566759293&id=id&accname=guest&checksum=463EC6C621EF7A68DACB49984B949357

- Dahrendorf, R. (2002) *Después de la democracia: Entrevistado por Antonio Polito*, Barcelona: Crítica.
- Dalton, R., Scarrow, Susan y Cain, B. (2003). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Londres: Oxford University Press.
- Easton, D. (1997). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (2012) *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Echeverría, B. (2008), *La americanización de la modernidad*, México: Ediciones Era / Centro de investigaciones sobre América del Norte y Dirección General de publicaciones y Fomento Editorial, UNAM.
- Escobedo, J.F. (2003). Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública en *Derecho Comparado de la Información* número 2, julio- diciembre de 2003. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=969302>
- Escobedo, J.F. (2006), *Obstáculos fundacionales a la información pública estatal en López-Ayllón, S. Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Federal de Acceso a la Información. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/Democracia,%20Transparencia%20y%20Constitucion.pdf>
- Fernández, E. (2001). Cap. 6. La aportación de las teorías contractualistas. En *Historia de los derechos fundamentales*, Madrid: Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III.
- Ferri, P. (2018). Exgobernadores corruptos ante el juez, la otra contienda de México. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/01/30/mexico/1517326661_083164.html, consultado el 27 de abril de 2019.
- FMI (1997). Informe anual. Consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de file:///C:/Users/ximrd/Documents/TRANSPARENCIA/Cap.%202/_file01pdf.pdf
- FMI (2001), Normas y códigos: la función del FMI. Consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/042701s.htm>
- FMI (2001), Transparencia. Consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/042601bs.htm>

- Fuentes, R. y Juárez, J. (2008). *Medios e Interés Público. México: Auditoria Superior de la Federación*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc11.pdf
- Fundar. (2012) *El enfoque de transparencia y acceso a la información en América Latina*. Disponible en: <https://www.transparencialegislativa.org/publicacion/el-enfoque-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-america-latina/>
- García, R. (2003). La teoría democrática de Huntington. *Política y Cultura*, núm. 19, 7-24.
- Garretón, M. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva Sociedad*, número 148.
- Giroux, H. (2005). El neoliberalismo y la crisis de la democracia. En *Anales de la Educación Común*, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Tercer siglo, Año 1, N. 1-2.
- González, P. (2009). Cap.1. La democracia representativa y sus fundamentos teóricos. En *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, México: Cámara de Diputados, LX Legislatura, Consejo Editorial.
- Gurría, J. (2006). “En busca de relevancia: el futuro de la OCDE”, en OCDE, *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico*, <https://www.oecd.org/mexico/36577222.pdf>
- Habermas, J. (1994) *Historia y crítica de la opinión pública; la transformación estructural de la vida pública*, México: Gustavo Gili.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*, (2ª ed.), Madrid: Editorial Nacional.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, México: Paidós.
- Jarquín, J., Cruz, J. y Haro, A. (2017) *La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia y anticorrupción (2009-2015)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jiménez, E. (1998). *Enfoques teóricos para el análisis político*, México: Instituto Federal Electoral.
- Kant, I. (1985) *La paz perpetua*, Madrid: Tecnos.
- Krzywicka, K. (2010). La transición política de los países de América Latina - entre el autoritarismo y la democracia. *Revista del CESLA*, vol. 2, núm. 13. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2433/243316493017.pdf>

- La Jornada (2004). Asegura Fox que su gobierno promueve reformas profundas contra la corrupción. 13 de marzo de 2000. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/03/13/027n1pol.php?origen=politica.php&fly=>
- (2003) Amigos de Fox transfirió dinero a Fox Quesada como "pago de honorarios", 10 de octubre de 2003, <https://www.jornada.com.mx/2003/10/10/008n1pol.php?printver=1&fly=>
- (2018). México, el país 135 de 180 más corrupto del mundo. 2 de diciembre de 2018. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/08/mexico-el-lugar-135-de-180-paises-mas-corruptos-del-mundo-2276.html>
- Larrañaga M., P. (2008). *La constitucionalización del derecho a la información: contexto, consecuencias y retos*. México: Senado de la República LX Legislatura, ITAM.
- Lemus Muñiz, D. (2017). La promesa de la Transparencia en México. Tercera Vía. Recuperado el 2 de marzo de 2019 de <http://terceravia.mx/2017/07/la-promesa-la-transparencia-en-mexico/>.
- López Ayllón (2004). La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal, en Concha, H. López Ayllón. S. y Tacher L. (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1407/3.pdf>
- López Ayllón, Sergio (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera, en Peschard Jacqueline, *Hacia el sistema nacional de transparencia*, IIJ-SUT, UNAM.
- López, Ayllón (2006). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información – UNAM.
- López, J. (2013) *Transparencia en México. Documentos, actores y fechas claves 2001-2013*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas. Disponible en: ita-it.org.mx/publicaciones/2013/Transparencia_en_Mexico.pdf
- Manin, B. (2007). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- Martínez y Heras (2011). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. *Ciencia Ergo Sum*, Vol. 18-2, noviembre 2011-febrero 2012. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/104/10420073012.pdf>

- Martínez, M. (2014). “Acceso a la información, transparencia y rendiciones de cuentas en México, 37 años de evolución” en *El Cotidiano 187*. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18717.pdf>
- Martínez. (2008). *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Merino, M. (2003). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2005) “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en Elizondo, C., Emmerich, G., Garzón, L. et al. *Democracia y Transparencia*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3463>
- (2007). (Cap. 7). El desafío de la transparencia organizacional. En *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México: UNAM, IFAI, INFODF.
- (2013) “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia” en *10 años de Transparencia en México*, México: IFAI, 2013, p. 77.
- Merino, J. y Hernández, M. (2009) Transparencia y acceso a la información: reforma al 6° constitucional 2007 en Hernández, M., Del Tronco, J. y Sánchez, G. (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: FLACSO.
- Meyenberg, Y. y Souki, L. (2006) Las campañas políticas de Fox en México y Lula da Silva en Brasil. *El vaivén de los medios de comunicación*. vol.2, n.1.
- Michener, G. (2010). The Surrender of secrecy: explaining the emergence of strong acces to information laws. Tesis doctoral. Universidad de Texas, Austin.
- (2011). FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, Volume 22, Issue 2. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3290826
- OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
- 2001, Citizens As Partners Handbook on information, consultation and public participation in policy-making, disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

- 2002, OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>
- OCDE. (2012). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. México: OECD Publishing.
- Olmeda, J. y Armesto, M. (2013). México: El regreso del PRI a la presidencia. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 33(1), 247-267. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100012>, consultado el 30 de noviembre de 2019.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro internacional*, 55(1), 83-115. Recuperado en 30 de enero de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100083&lng=es&tlng=es.
- Peña Nieto, E. (2012). Manifiesto Enrique Peña Nieto. Disponible en: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781>, consultado el 7 de noviembre de 2019.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: problemas y desafíos*, México: El Colegio de México, UNAM.
- Porres, A. (2012). *La Comunicación Social de la presidencia de la República y su influencia en la campaña presidencial de 2006*, Tesis para obtener el grado de maestro, Universidad Iberoamericana.
- Pousadela, I. (2012). América Latina ante el desafío de la corrupción: La transparencia del poder y el poder de la rendición de cuentas. *El poder de la transparencia* en FONTRA, Uruguay: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).
- Proceso (1994). Veinte Compromisos por la Democracia. Desplegado de ciudadanos. 17 de enero de 1994. Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994-20CCD.html>
- (2007). Presume Fox de la “transparencia” y el “buen gobierno” en su administración. 27 de junio de 2007. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/209241/presume-fox-de-la-transparencia-y-el-buen-gobierno-en-su-administracion>
- (2013). Estela de Luz: van por 12 exfuncionarios implicados en actos de corrupción, 11 de abril de 2013. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/338703/estela-de-luz-van-por-12-exfuncionarios-implicados-en-actos-de-corrupcion>

- .(2015). La “Casa Blanca”, un caso “legalmente cerrado”: Virgilio Andrade. 27 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/419192/la-casa-blanca-un-caso-legalmente-cerrado-virgilio-andrade>
- Quintana, E. (2005), Economía política de la transparencia, México, *Cuaderno de transparencia núm. 9*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información, consultado el 17 de mayo de 2019 disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2009%20B.pdf>
- Rey, P. y Stiglitz, J. E. (1996): “Moral Hazard and Unemployment in Competitive Equilibrium”, Universidad de Toulouse.
- Roberts, A. (2003). Three Patterns in the diffusion of transparency rules: Money, Guns And Human Rights. *SSRN Electronic Journal*, consultado el 29 de junio de 2019, recuperado de https://www.academia.edu/2655393/Three_Patterns_in_the_Diffusion_of_Transparency_Rules_Money_Guns_and_Human_Rights
- Rodríguez Zepeda, J. (2006). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. En *Cuadernos de Transparencia #4*. México: IFAI.
- Rodríguez, E. (2001), *El Derecho a la Información como derecho humano*, consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/79.pdf>
- Rock, R. (2019). La historia detrás del desastre, México: Grijalbo.
- Rosanvallon, P. (2008). *La contra-democracia. La política en la era de la desconfianza*, Madrid: Manantial.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia 2: los problemas de los clásicos*. Madrid: Alianza.
- Sassia, S. (2010), Territorio autoridad y Derecho. Madrid: Katzeditores.
- Schedler, A. (200). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sierra, S. (2001). La Guerra de Toallas de Fox, *El Tiempo*, 24 de junio de 2001, disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-483168>
- Spano Tardivo, P. (2016). El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe. *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, número 1, año 2016, pp. 225-268. Consultado el 31 de julio de 2019, recuperado de

<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/issue/view/577>

- Stiglitz, J. (2002) La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. *Revista Asturiana de Economía*, N° 25, consultado el 21 de abril de 2019, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2305220.pdf>
- Suárez, F. (2006). “México en la transformación de la OCDE: 1997-2000”, en *OCDE, Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico*, <https://www.oecd.org/mexico/36577222.pdf>
- Suárez-Iñiguez, E. (2003). Cap. La verdadera democracia. En *Enfoques sobre la democracia*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa.
- Uvalle Berrones, R. (Sep., 2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado [versión electrónica], *Convergencia*, vol. 14, 47-74.
- Van Dijk, T. (2004). *Discurso y Dominación*. Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Ciencia Humanas. Disponible en: <http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf>, consultado el 30 de enero de 2020.
- Velasco, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* en Fernández y López-Sánchez, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Vergara-Aceves, J. (2013). Acercamiento al nuevo PRI. En Análisis Plural, segundo semestre de 2012. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/697/AP+2012-2+SEM+9+acercamiento+al+pri.pdf;jsessionid=413642C706CE2072BA8840F3BC70992F?sequence=2>, consultado el 30 de agosto de 2019.
- Villanueva, E. (2006). Volver al pasado. *Proceso, 1876*. Disponible en: <https://fdocuments.mx/document/proceso-1876.html>, consultado el 2 de julio de 2019.
- Villoro, L. (2006). *El poder y el valor, fundamentos de una ética política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zaldívar A., Trinidad. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Zaragoza, M. (2011). La comunicación política en la red global. Entendimiento y espacio público. *Revista Polis.*, vol. 7, núm. 2, pp. 95-137.