

# Combate a la corrupción estructural en Pemex: reflexiones sobre dos iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos



**IZTAPALAPA**  
*Agua sobre lajas*

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros\*

## Resumen

Este artículo sostiene que la causa principal de la grave situación por la que hoy atravesamos en materia de política energética se sintetiza en el fenómeno de la *corrupción estructural*. La ineficiencia y descapitalización de Pemex han surgido de malos manejos en combinación con falta de voluntad política y de estrategias efectivas para combatir la corrupción entre los altos funcionarios y dirigentes sindicales de la paraestatal. Aquí se argumenta que las iniciativas de reforma presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el PRI no están orientadas a resolver estos problemas de fondo.

**Palabras clave:** ineficiencia, opacidad, transparencia, rendición de cuentas, descapitalización

## Abstract

This article argues that the prevalence of *structural corruption* is the main cause of Mexico's dire energy policy. The inefficiency and decapitalization of Pemex are a product of mismanagement combined with a lack of political will and effective strategies to combat corruption among Pemex's high ranking officials and union leaders. This article also argues that the reform initiatives presented by the Executive and the PRI do not effectively address the root of these problems.

**Key words:** inefficiency, opacity, transparency, accountability, decapitalization

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde coordina el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia [[www.corrupcion.unam.mx](http://www.corrupcion.unam.mx)] [irma.sandoval@unam.mx](mailto:irma.sandoval@unam.mx)

Agradezco a Galia Carrillo y a Carlos Huerta la generosidad de haber compartido información fundamental para la elaboración de este artículo.

## Introducción

Una tarea fundamental para lograr la gobernabilidad democrática a la que todos aspiramos es el combate frontal a la corrupción. Este terrible cáncer de nuestra vida pública nacional es un gran lastre en casi todos los niveles de gobierno. Transparencia Internacional advierte que casi la mitad de los mexicanos (43 por ciento) no sólo desconfía de las estrategias de control y combate a la corrupción sino que una gran parte de ella también está convencida de que el gobierno protege y auspicia directamente actividades ilícitas (Transparencia Internacional, 2006). De igual forma, el *Barómetro de las Américas* reportó que de 2004 a 2006 el porcentaje total de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción aumentó cinco puntos porcentuales pasando de 32 a 37 por ciento. Este mismo indicador ha señalado que para 2006 México obtuvo, después de Haití, el índice de incidencia de corrupción más alto de toda América Latina (Reporte del Barómetro de las Américas, 2006). Por último, los datos más recientes de Transparencia Mexicana demuestran el rotundo fracaso del gobierno en materia de combate a la corrupción en el país. En 2006 más de una cuarta parte de los mexicanos (28 por ciento) se enfrentó a algún tipo de soborno o extorsión y durante 2007 los mexicanos gastaron 27 000 millones de pesos en mordidas y sobornos, equivalentes a ocho por ciento de los ingresos de familias con ingresos medios y a 18 por ciento de los de las familias más pobres (Transparencia Mexicana, 2007).

Pero estos alarmantes datos y reportes en materia de corrupción apenas tocan la superficie de un problema cuyo núcleo no son ni las “mordidas” ni las extorsiones a cargo de servidores públicos y burócratas de bajo nivel, sino la *corrupción estructural* que invade las funciones centrales del Estado (Sandoval, 2009). Por ejemplo, si los ciudadanos en general gastan tanto dinero en sobornos para agilizar la conexión de la luz, sacar su coche del corralón o inscribir a sus hijos en la escuela, la cantidad de recursos que los empresarios están dispuestos a ofrecer para lograr los jugosos contratos con el gobierno debe ser infinitamente superior.

En este artículo sostendremos que la causa principal de la grave situación por la que hoy atravesamos en materia de política energética se sintetiza precisamente en el fenómeno de la corrupción estructural. La ineficiencia y descapitalización de Petróleos Mexicanos (Pemex) han surgido de malos manejos en combinación con falta de voluntad política y de estrategias efectivas para combatir la corrupción entre los altos funcionarios y dirigentes sindicales de la paraestatal. Desafortunadamente, las iniciativas de reforma presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no están orientadas a resolver de manera radical estos problemas.

En la primera sección del presente texto se presenta el concepto de corrupción estructural como el marco teórico desde el cual deberíamos abordar la problemática de la desviación de fondos en Pemex. En la segunda sección se analizan con detalle las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (la propuesta del Ejecutivo y la iniciativa del PRI). Sostendremos que ambas propuestas se encaminan a empeorar la preocupante situación de opacidad, colusión y nula rendición de cuentas que ha imperado en la paraestatal. Con estas iniciativas no se avanza en el fomento de un verdadero régimen de rendición de cuentas que combata la corrupción estructural.

En la tercera sección se hará una breve reflexión sobre cuestiones de transparencia. Argumentaremos que habría que romper tajantemente con las concepciones minimalistas y burocráticas sobre la transparencia, como las incluidas en las iniciativas del Ejecutivo y el PRI, ya que sólo auspician la simulación y la impunidad. Si queremos enfrentar la corrupción estructural en todas sus facetas, hace falta pasar a un nuevo régimen de rendición de cuentas basado en una plena y auténtica apertura democrática. En la última sección se anotarán algunas conclusiones.

## Corrupción estructural

En los más altos niveles de gobierno abundan conflictos de interés de diverso signo. Por ejemplo, hoy en México los funcionarios públicos y representantes populares no están obligados a desvincularse de posesiones o inversiones problemáticas para su desempeño. Tampoco cuentan con ninguna obligación de hacer pública su declaración patrimonial. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prohíbe a estos últimos recibir pagos o compensaciones por parte de los entes regulados previamente por ellos durante el año siguiente a la finalización de su mandato, pero esta cláusula rara vez se cumple y su violación es considerada una falta administrativa menor (Sandoval,

2007a: 8).<sup>1</sup> Algunos otros elementos centrales que distinguen a la corrupción estructural son la impunidad característica de nuestra cultura administrativa, la opacidad todavía presente en los ámbitos judiciales, la pobreza de los diversos indicadores de desempeño y la permanente búsqueda de estratagemas legales que buscan evadir las leyes de acceso a la información o las reglas encaminadas a la rendición de cuentas. Todos estos factores se retroalimentan en un gran círculo vicioso que afecta de manera estructural las funciones centrales del Estado mexicano.

En un principio, la literatura sobre corrupción tendía a alinearse con la llamada “perspectiva de la modernización”, que concebía este fenómeno como algo propio de los países o regiones subdesarrollados (Leys, 1993). Esta perspectiva sin embargo sucumbió por su propio peso ante la evidencia empírica, pues países con un desarrollo económico menor han venido situándose muy por arriba de México en cuanto al combate a la corrupción. Además, autores como Rose-Ackerman (2009) han señalado que el crecimiento y la bonanza económica pueden coexistir con altos niveles de corrupción.

El enfoque de la escuela moralista (Lomnitz, 2000) también ha sido dominante en el estudio de la corrupción. Esta visión, que subraya el carácter individual y el elemento de volición de los actores sociales, circunscribe el problema de la corrupción a la esfera cultural. Otras posiciones como la delictivo-formalista, la microorganizacional (Klitgaard, 1988), la normativista (Garzón Valdés, 1993; Malem Seña, 2002) y las que se centran en la economía política (Rose-Ackerman, 1978 y Sapelli, 1998) o en el problema del oportunismo político (Morris, 1991; Weyland, 1998) también han contribuido de manera importante a comprender el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, a la fecha no existe un enfoque que aborde su estudio desde una perspectiva estructural, analizando de forma sistemática las redes y dinámicas políticas más amplias que alimentan el fenómeno de la corrupción en México. La obra más reciente de Michael Johnston (2006) empieza a trazar una agenda de investigación más político-estructural sobre la corrupción al definir una tipología de sistemas corruptos. Este trabajo apenas esboza los lineamientos de dicha agenda de investigación sin llegar a mayor detalle.

<sup>1</sup> El caso del empleo de Francisco Gil Díaz en el banco HSBC ejemplifica la clara impunidad que continúa reinando en esta área. Otros casos inequívocos de conflictos de interés los constituyen el nombramiento de Fernando González, yerno de la cacique máxima del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como subsecretario de Educación Básica; la designación del ex senador panista Héctor Osuna como presidente de la capturada Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); así como de algunos otros comisionados de la misma Cofetel, que fungieron como conspicuos personajes vinculados al poderío de Televisa y TV Azteca.

El planteamiento central que buscamos desarrollar aquí sostiene que la corrupción supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas. Las extorsiones y sobornos que los ciudadanos padecen cotidianamente en los semáforos, oficinas administrativas, juzgados y ministerios públicos se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad. La corrupción pública –y la corrupción privada asociada a la primera– se encuentra vinculada a la cultura política imperante y a la falta de democracia que durante tantos años caracterizó a nuestro sistema político de partido de Estado. En consecuencia, la batalla contra la corrupción estructural en la gestión pública se imbrica necesariamente con el combate al *clientelismo*, el *rentismo* y la *captura del Estado*, categorías que durante mucho tiempo constituyeron el trípode básico del sistema político mexicano.

La corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un perverso efecto social sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad (Rose-Ackerman, 2001). El clientelismo, no sólo canaliza de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, sino que altera las dinámicas sociales y afecta de manera negativa la competencia política (Fox, 1994). Por su parte, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios, inciden en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un profundo letargo económico del que es imprescindible escapar (Stigler, 1971). Es precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades la que hoy desvirtúa de un modo integral Estado, mercado y sociedad.

## Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

Diversas investigaciones han demostrado que hay un gran desaseo en materia de compras gubernamentales en México (Azuela, 2006; Sandoval, 2008). La mayoría de las dependencias hacen todo lo posible por evitar la realización de licitaciones públicas y dan preferencia a las adjudicaciones directas o las invitaciones restringidas, donde tienen mayor margen de maniobra y discrecionalidad. Asimismo, cuando se efectúan licitaciones públicas, las empresas proveedoras con frecuencia buscan influir de manera ilegal en los funcionarios a cargo de los concursos o se coluden entre sí para inflar los precios.

Los fenómenos de complicidad han llegado a extremos sumamente peligrosos en instituciones como Pemex. Y lo más grave es que todo parece indicar que las reformas propuestas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, así como los cambios ya aprobados a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se encaminan a empeorar esta preocupante situación de opacidad, colusión y nula rendición de cuentas, que ha imperado en la paraestatal.

### *Propuesta del Ejecutivo*

El contenido de la iniciativa del Ejecutivo que busca modificar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos comprende varios aspectos en extremo preocupantes. A contrapelo de lo señalado en la iniciativa, en el sentido de que se busca “ampliar la transparencia en la administración” de Pemex, se propone una reorganización del Consejo de Administración, que lo sujeta al Ejecutivo y lo aísla de los mínimos estándares de transparencia, control y rendición de cuentas que deberían regir su operación.

La propuesta incluye la incorporación de cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo federal para un periodo de ocho años, que podrá ser ampliado por un periodo adicional. Así que, si hoy seis de los 11 representantes del Consejo dependen directamente del Poder Ejecutivo, con esta propuesta el gobierno federal pretende ampliar su representación al contar con diez de los 15 miembros.

Sólo dos de estos cuatro nuevos consejeros estarán propuestos para fungir de tiempo completo. Se plantea que los otros dos sean de tiempo parcial para que puedan continuar con “sus funciones de consejeros externos, con independencia de las demás actividades que en lo particular realicen”. Sin embargo, la iniciativa no menciona que los consejeros parciales también podrían incurrir en serios conflictos de intereses si, por ejemplo, en su vida “independiente” y “profesional” tuvieran relaciones con empresas proveedoras de bienes y servicios a la misma paraestatal.

Tanto los consejeros profesionales de tiempo completo como los de tiempo parcial serán remunerados con recursos públicos, tendrán acceso a toda la información relevante de la paraestatal y tendrán derecho a contar con asesores y colaboradores. Empero, sólo los dos consejeros de tiempo completo estarán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Los consejeros que realicen “actividades externas” quedarían entonces blindados bajo un grueso manto de impunidad. Ello a todas luces es una grave violación

a la ley, pues los dos consejeros de tiempo parcial también deberían estar sujetos a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables a los servidores públicos.

Además, en violación abierta del principio de máxima publicidad, incluido ya en el artículo 6° constitucional, los consejeros cuentan con permiso para guardar confidencialidad o reserva de la información relevante si se “encuentran obligados legal o contractualmente”. En otras palabras, el principio de máxima publicidad queda subordinado a figuras mercantiles como los contratos.

En términos de la transparencia destaca el hecho de que el Comité de Transparencia y Auditoría que se propone para la paraestatal no tendrá carácter autónomo sino que dependerá directamente del Consejo de Administración, que a su vez, como ya vimos, estará subordinado al Ejecutivo. Este *sui generis* Comité de Transparencia será el encargado de definir la información relevante y la clasificada. Esto facilitará la tradicional opacidad de la información con la que se han manejado el monto y el pago de los millonarios contratos que se operan en la paraestatal. Por tratarse de recursos públicos, esta información debería manejarse con la mayor claridad posible y estar a la disposición de cualquier ciudadano. Todo ello también violentará el artículo 6° constitucional que obliga a la creación de órganos garantes independientes y especializados.

En el capítulo III de las responsabilidades de los miembros del Consejo de Administración, el artículo 34 señala que los delitos o responsabilidades que exijan indemnización para cubrir los daños causados a Pemex por las decisiones, actos, hechos y omisiones de estos altos funcionarios “prescribirán en cinco años contados a partir del día en que hubiere tenido lugar el daño”. Esta disposición fomenta la impunidad, sobre todo si consideramos la poca transparencia que caracterizará las operaciones de este Consejo y la posibilidad de que el Comité de Transparencia clasifique como reservada o confidencial la información hasta por 12 años. Así, la posibilidad de iniciar procedimientos administrativos a servidores públicos, por ejemplo cuando se presuman irregularidades en las compras o en procesos de licitación, se complica de forma muy marcada.

La iniciativa del Ejecutivo prepara el terreno para repetir experiencias como la de la “nacionalización privatizante” (Sandoval, 2005) que caracterizó al sector bancario mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), cuando se socializaron las pérdidas vinculadas a los yerros y abusos de inversionistas y funcionarios públicos. La propuesta señala en su artículo 37 que “Pemex contratará a favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, los seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar a dicho organismo

y sus organismos subsidiarios”. En otras palabras, los recursos públicos de todos los mexicanos serán los encargados de afrontar las responsabilidades de funcionarios públicos con nombre y apellido.

Otro aspecto relevante lo constituye la intención del Ejecutivo de que Pemex pueda otorgar sin licitación pública una amplia variedad de contratos. Esto incluiría, por ejemplo, los que tengan el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas; los servicios financieros, tales como evaluación de riesgos, coberturas, fianzas, etcétera; los servicios de peritaje, notaría, abogacía y, en general, los servicios profesionales y administrativos que con mayor frecuencia requiere la paraestatal. Destacan también la instalación y el mantenimiento de equipos industriales, así como las consultorías, estudios, asesorías e investigaciones diversas y servicios de capacitación. Todas estas actividades quedarían bajo la regulación del opaco y reestructurado Consejo de Administración a partir de reglas implementadas por él, diseñadas a modo de continuar con la opacidad y la corrupción que han distinguido las adquisiciones de Pemex y, al mismo tiempo, eximiendo de responsabilidades a los integrantes del Consejo de Administración.

Asimismo, la iniciativa crearía un régimen de excepción para todas las compras relacionadas con las actividades sustantivas de Pemex. En su propuesta, el Ejecutivo faculta al Consejo de Administración para emitir las disposiciones que considere pertinentes relativas a compras y licitaciones en las áreas sustantivas. Así, al dar la vuelta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la propuesta transfiere a esta entidad interna de Pemex, de manera arbitraria e ilegal, la facultad que debe corresponder al Congreso de emitir y aprobar disposiciones aplicables a Pemex en la contratación de sus adquisiciones.

Para todas las otras adquisiciones relacionadas con las actividades no sustantivas, como materiales de oficina, construcción y mantenimiento de hospitales, escuelas y oficinas de la paraestatal, se aplicará la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas reformadas de modo muy irregular en las sedes alternas al Congreso el 22 de abril de 2008. Las reformas a la Ley de Adquisiciones se engarzan en la tendencia privatizadora y extranjerizante de las reformas en materia energética, ya que abren la puerta a la modalidad de “ofertas subsecuentes de descuentos”, que no es otra cosa que adjudicar el contrato al mejor postor en términos “del precio más bajo”. Esto sonaría lógico si no contáramos con un mercado altamente concentrado y capturado por estructuras oligopólicas, en el cual la competencia por el mejor precio simplemente queda reducida al predominio de los conglomerados nacionales e internacionales.

Ahora bien, cuando a pesar de todas las excepciones Pemex tuviera que realizar una licitación pública, la iniciativa es también sumamente minimalista con respecto a los contenidos obligatorios de las licitaciones. Estos incluirían:

- a) experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria para las características, complejidad y magnitud de los trabajos;
- b) descripción general de la obra o del servicio y el lugar donde se llevarán a cabo los trabajos;
- c) reglas conforme a las cuales el contratista o proveedor ganador pueda subcontratar las obras o servicios que requiera; e
- d) información sobre la remuneración por los trabajos a desarrollarse.

Quedan completamente fuera los tradicionales requisitos respecto de adquisiciones como plazos y condiciones de entrega, condiciones de pago, datos sobre garantías y penas convencionales, la especificación de precios, causales para rescisión de contratos, la prohibición de participar a personas físicas o morales inhabilitadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), entre otros aspectos que dan mayor certeza jurídica al proceso y que blindarían de mejor manera a la paraestatal (Garduño, 2008).<sup>2</sup>

Finalmente, habría que mencionar que el artículo 46 de la iniciativa del Ejecutivo refiere que Pemex podrá celebrar contratos “flexibles” o de alto riesgo donde los ingresos no son conocidos ni estimados de antemano. Son “contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad”. Este preocupante artículo busca otorgarle un sustento legal a los Contratos de Servicios Múltiples, que son contratos de remuneración variable y que en su momento fueron declarados anti-constitucionales por la propia Auditoría Superior de la Federación.

En resumen, la iniciativa del Ejecutivo de reforma de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos contradice el espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana

<sup>2</sup> A este respecto destacan los casos de las empresas transnacionales Blue Marine Group y sus filiales Arrendadora Ocean Mexicana, Blue Marine y Subtec, las cuales, a pesar de estar siendo sujetas a una investigación por corrupción en la Procuraduría General de la República, continúan participando impunemente en las licitaciones relativas a los servicios de renta de buques para la explotación petrolera de la paraestatal. Véase Garduño (2008).

Empresa, entre otras disposiciones legales vigentes. Todo lo anterior envuelve en un manto de opacidad e impunidad a los altos funcionarios de Pemex, pues excluye de la categoría de servidor público a los llamados consejeros profesionales y establece un régimen sumamente discrecional y opaco para las adquisiciones de la paraestatal.

### *Propuesta del PRI*

La propuesta del Partido Revolucionario Institucional presume en su exposición de motivos que una de sus líneas fundamentales es el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Pemex. Sin embargo, en los hechos, la iniciativa representa poca mejoría en estas materias cuando se compara con la del Ejecutivo.

Los avances de la propuesta del PRI se concentran en tres puntos. Primero, se elimina el absurdo de no considerar servidores públicos a los consejeros profesionales. Segundo, se incorpora la figura de un “comisario” que tendría por objeto coadyuvar en la vigilancia y el control de la paraestatal. No obstante, quien ocupe este puesto sería designado por el presidente de la República y en ese sentido no contaría con verdadera autonomía para vigilar a la paraestatal. Tercero, se establece la obligación para Pemex de rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo.

Empero, los elementos problemáticos de la iniciativa priísta rebasan con mucho sus tibios avances en cuanto a transparencia. En primer lugar, destaca el hecho de que, al igual que en la propuesta de Calderón, el Revolucionario Institucional busca consolidar la presencia del Poder Ejecutivo en el Consejo de Administración mediante la incorporación de cuatro “consejeros profesionales” designados por el Ejecutivo federal. Para darle un tinte democrático a esta designación se propone que los consejeros sean ratificados por la mayoría absoluta del Senado. Sin embargo, esto de ninguna manera significa que el proceso se oxigene a través de una discusión seria de perfiles o currículum con el concurso de los senadores.

Al final de cuentas, son más llamativas las similitudes que las diferencias entre las iniciativas del Ejecutivo y del PRI. En ambas, el periodo de funciones de los consejeros profesionales es de ocho años con posibilidad de una reelección en el cargo; en ambas, los consejeros profesionales recibirán altas remuneraciones, además de que contarán con importantes recursos humanos y materiales; y, también en ambas, la inclusión de los consejeros profesionales se orienta a fortalecer el control del Ejecutivo sobre Pemex más que a auspiciar la fiscalización y la

transparencia o a promover la supuesta autonomía de gestión que la iniciativa del PRI, por ejemplo, otorga a los “organismos subsidiarios” de Pemex.

La iniciativa del PRI busca más parecer transparente que en realidad serlo. Veamos un caso, el artículo 15 señala que: “El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos decidirá sus asuntos por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de que esta mayoría no se logre con el voto de por lo menos dos consejeros profesionales, el voto razonado de los consejeros que se opongan a la resolución deberá difundirse ampliamente”. No parece una gran muestra de transparencia publicitar únicamente los votos en contra y sólo cuando éstos sumen dos. Lo que debería hacerse, si se busca ser congruente en lo tocante a la transparencia, es dar a conocer el conjunto de las deliberaciones y de todos los procesos de toma de decisión de ese significativo órgano de dirección de nuestra más importante empresa estatal.

En ese mismo artículo, que se publicita como una evidencia contundente de las convicciones pro transparencia, se menciona que “el Reglamento de la presente Ley establecerá las normas para la difusión de los acuerdos y, en su caso, de los votos particulares de los miembros del Consejo de Administración, especialmente para su revelación en los mercados financieros, sin perjuicio de la información que en términos de las disposiciones aplicables deba clasificarse como confidencial o reservada”. Lo primero que salta a la vista es la abierta contradicción del principio de máxima publicidad inscrito en el 6° constitucional y que permite que los ciudadanos tengan acceso a toda la información excepto aquella establecida estrictamente bajo las reservas de ley. Ninguna ley puede estar por encima de la Constitución y mucho menos un reglamento de menor jerarquía. El nuevo artículo sexto constitucional es muy claro cuando apunta que: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

En segundo lugar, de poco nos sirve que los consejeros profesionales sean considerados “funcionarios públicos” si la publicidad de sus votos particulares no va a sujetarse en todo momento al principio de máxima publicidad. Y, en tercer lugar, resalta el eterno debate de los límites de la transparencia cuando ésta se vincula con temas financieros. Ya en otro lugar (Sandoval, 2007a) hemos sostenido que el aparente consenso en favor de la transparencia empieza a tambalearse al trasladar la discusión desde el terreno político hasta el terreno del manejo financiero caracterizado por tradiciones de opacidad muy marcada. En muchas ocasiones se invoca el argumento de la “estabilidad y el crecimiento

económicos” para frenar los impulsos hacia la apertura en las áreas financieras. Incluso la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) contiene una preocupante cláusula que blindo al gobierno al prohibirle hacer pública cualquier información que pueda “dañar la estabilidad económica o financiera” del país. Ninguna otra ley de acceso a la información en el mundo cuenta con una redacción tan general que deje la referencia a la “estabilidad económica” tan abierta a la polisemia, como la referida en la ley mexicana (Ackerman y Sandoval, 2005).

También existen graves contradicciones en relación con la creación del Comité de Transparencia y Auditoría de la iniciativa priísta. El artículo 24 señala que este Comité estará integrado por tres consejeros profesionales que tendrán a su cargo, entre otras actividades, la tarea de “proponer al Consejo de Administración, siguiendo las mejores prácticas en la materia, los criterios para *determinar la información que se considerará relevante* sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como las normas para su divulgación”. Aquí tenemos una vez más una franca violación a la carta magna en cuanto al principio de máxima publicidad que debería imperar en la información generada o manejada por el Consejo de Administración de Pemex. Es muy desafortunado que un Comité de Transparencia, que debiera tener como directriz básica el mayor auspicio del acceso a la información, se encargue de hacer el trabajo de censor oficial, al “determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”. No resulta difícil adivinar sobre qué criterios políticos estos tres consejeros profesionales designados por el presidente van a discriminar entre información relevante e irrelevante para los mexicanos. Además, el mismo concepto de “información relevante” se opone a la esencia de cualquier Ley de Acceso a la Información que, por definición, se orienta a proteger el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública o en resguardo del gobierno sin la necesidad de explicar los fines para los cuales se demanda, en otras palabras, sin la necesidad de demostrar su “relevancia”.<sup>3</sup>

Siguiendo con el análisis del artículo 24 y las obligaciones del Comité de Transparencia y Auditoría, la propuesta acertadamente otorga a dicho Comité la posibilidad de realizar las investigaciones y auditorías internas que considere necesarias. Sin embargo, esta potestad se queda a medio camino ya que se señala con claridad que, “cuando del ejercicio de la facultad anterior se advierta la comisión de presuntas irregularidades o delitos, se dará vista de inmediato al órgano Interno

<sup>3</sup> Por ejemplo, el nuevo texto del artículo 6° constitucional en su inciso III apunta con nitidez que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública...”.

de Control". Lo anterior resulta muy desafortunado pues una vez más deja por completo en manos del Ejecutivo, a través de la SFP, la investigación, el seguimiento y el castigo de los verdaderos casos de malversaciones y corruptelas (Sandoval, 2008).<sup>4</sup> Lo correcto sería proponer una instancia de investigación realmente autónoma para que el gobierno no sea "juez y parte" en la investigación y sanción de los casos de corrupción de Petróleos Mexicanos. Al parecer, la propuesta del PRI no quiere ir tan lejos en el combate de la corrupción estructural.

En la sección sexta de la iniciativa, que versa sobre la vigilancia de Petróleos Mexicanos, se inserta la novedosa propuesta de incorporar "un comisario", designado por el Ejecutivo federal, que en realidad será un empleado más del presidente de la República y tendrá la función de realizar informes anuales al Poder Ejecutivo sobre "la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada y procesada por el Consejo de Administración". Asimismo, otro elemento emblemático de la señalada falta de voluntad política para combatir de manera frontal la corrupción estructural de la paraestatal es la intención de cancelar de tajo las auditorías al desempeño en Pemex:

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen. No obstante, sus actividades de investigación y auditoría deberán referirse únicamente a la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable, y no podrán abarcar la revisión del desempeño del organismo, ni de las metas, objetivos, programas y controles administrativos de sus unidades (artículo 34).

Como sabemos, las auditorías al desempeño son fundamentales para combatir la corrupción; un mero análisis contable o de legalidad nunca nos dará la información necesaria sobre los desvíos o corruptelas que puedan estarse generando en la administración pública (Ackerman, 2006).

Otra de las llamativas similitudes entre la propuesta del PRI y la de Felipe Calderón se concentra en todo lo relativo a las responsabilidades de los miembros

<sup>4</sup> Ello resulta problemático porque uno de los principales retos de la SFP es precisamente la impunidad. Entre diciembre de 2000 y diciembre de 2005 esta instancia sólo inició 87 averiguaciones previas contra funcionarios corruptos. Además las sanciones impuestas tendieron a concentrarse en cargos menores: 48.8 por ciento por negligencia administrativa, 35.9 por ciento por violación de normativa presupuestal, 8.8 por ciento por violación de procedimientos de adquisiciones, 5.0 por ciento por abuso de autoridad y sólo 1.5 por ciento por extorsión o corrupción (véase Velasco, 2008). Otro indicador aún más alarmante de este fenómeno lo ilustra el hecho de que, durante 2004, la SFP apenas logró cobrar la insignificante cifra de 0.03 por ciento del total de las sanciones monetarias impuestas por ella misma a los funcionarios públicos.

del Consejo de Administración. En la iniciativa priísta también se establece un plazo mínimo de “cinco años contados partir de que hubiere tenido lugar el acto, hecho u omisión que haya causado el daño y perjuicio” para que estos delitos prescriban. De forma precavida, el artículo 41 de la iniciativa determina que los miembros del Consejo de Administración “no incurrirán en responsabilidad por los daños o perjuicios que llegaran a ocasionar a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios [...] cuando actuando de buena fe [...] hayan seleccionado la alternativa más adecuada, a su leal saber y entender, o los efectos patrimoniales negativos no hayan sido previsibles”. Bonita forma de legalizar por adelantado la impunidad.

Para cerrar con broche de oro el análisis de similitudes entre la iniciativa del Ejecutivo y la propuesta priísta, tenemos que el artículo 37 de la primera es copiado íntegramente en lo que se constituye como el artículo 42 de la segunda para repetir frase por frase que: “Petróleos Mexicanos contratará a favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, los seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de las posibles indemnizaciones por los daños o perjuicios que llegaren a causar a dicho organismo y sus organismos subsidiarios”. Aquí podríamos aplicar el refrán de “Proyecto político-económico precavido vale por dos”.

Por último, en lo tocante a las adquisiciones, esta iniciativa insiste en el régimen de excepción aplicado a las “actividades sustantivas de carácter productivo de la industria petrolera y de la petroquímica”, que se pretende sean reguladas por la Ley Orgánica de Pemex. Es decir, los procedimientos serán diseñados y controlados por el Consejo de Administración de la paraestatal. Ello a todas luces coincide con la intención original del Ejecutivo de escapar a la realización de las compras mediante las tradicionales licitaciones públicas que, como sabemos, constituyen la “regla de oro” (Azuela, 2006: 207) de la transparencia en la ejecución del gasto gubernamental.

Para quienes proponen esta iniciativa, uno de los avances más importantes en materia de transparencia lo constituye la intención de difundir por Internet las contrataciones del organismo. Sin embargo, ello no resulta tan novedoso puesto que ya desde hace varios años el gobierno federal se encuentra obligado a informar sobre la ejecución de su gasto en materia de compras y adquisiciones, e incluso hoy existe un sistema electrónico llamado Compranet en el que dicha información ya se encuentra disponible en la red.

Algunas de las propuestas más interesantes de la iniciativa, como publicar las convocatorias en el Diario Oficial de la Federación, privilegiar la transparencia y la máxima publicidad, optar preferentemente por el empleo de recursos

humanos y materiales de procedencia nacional, o, como se señala en el artículo 51, auspiciar que “por regla general” las adquisiciones y contrataciones se realicen a través de licitaciones públicas, se ven disminuidas porque no existe ninguna cláusula orientada a supervisar y hacer cumplir estas disposiciones, además de que por ningún lado se mencionan las penas o castigos que su abierta violación debería implicar.

El segundo párrafo del artículo 51 de esta misma propuesta indica: “Cuando, por excepción, las licitaciones públicas no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones mencionadas en el párrafo anterior, las contrataciones podrán llevarse a cabo por medio de procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa”. Para estas “excepciones”, de la misma forma que en la iniciativa de Calderón, están considerados los servicios de peritaje, notaría, abogacía, consultorías, estudios, asesorías, investigaciones, capacitación, refaccionamiento, conservación y mantenimiento de equipos industriales. Además de las actividades “directamente vinculadas con la prevención o remediación de derrames, emisión de gases tóxicos [...] o cualquier otro incidente que ponga en riesgo [...] las instalaciones utilizadas por Pemex”.

En síntesis, la iniciativa del PRI de reforma a la Ley Orgánica de Pemex trata el tema de la corrupción de manera deficiente. Las principales innovaciones son la creación del Comité de Transparencia y Auditoría y la publicación de los contratos en Internet. No obstante, como hemos visto aquí, el nuevo Comité no tendrá ninguna independencia del Consejo de Administración, y la publicación de los contratos ya ocurre en la actualidad, de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia. Asimismo, la iniciativa no toca al sindicato “ni con el pétalo de una rosa” y confirma el régimen de excepción para las adquisiciones de la paraestatal incluido en la iniciativa de Calderón.

## Transparencia y corrupción

Como ha sido enfatizado por Anne Bellver y Daniel Kaufmann (2005: 42), “el aumento de la transparencia a través de mayores niveles de información accesible, relevante y puntual es una condición necesaria mas no suficiente para la rendición de cuentas. Los ciudadanos también requieren la capacidad y los recursos políticos y financieros para ejercer este derecho de forma efectiva”. John M. Ackerman (2008: 12) también ha establecido que el acceso a la información pública “es una herramienta demasiado desafilada” para poder romper con la fuerza necesaria el monumental círculo vicioso de la falta de la rendición de cuentas. En su planteamiento se

elabora el argumento de que la cultura burocrática imperante siempre ha tenido gran interés en “defender la ‘razón de Estado’ y fomentar una confianza ciega de parte de los ciudadanos en su infalibilidad”.

El análisis que hemos realizado de las iniciativas del Ejecutivo y del PRI para reformar la Ley Orgánica de Pemex confirman lo antes señalado. En particular los Comités de Transparencia y Auditoría contemplados en ambas propuestas no se encaminan en lo absoluto a combatir la corrupción, simplemente se quedan en el plano de lo que Bovens (2002) ha llamado un asunto de *higiene pública*.

De acuerdo con este autor, las reglas actuales de la transparencia se han visto reducidas a mejoras mínimas, la mayoría de las veces tecnológicas, al denominado control democrático y la supuesta rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno, en suma, a asuntos estéticos de “higiene pública” que buscan dar un mejor aspecto a la administración pública. No obstante, la transparencia o el derecho a la información, que constituyen su núcleo central, se configuran como ingredientes centrales de *ciudadanía*:

Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, sino también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales (Bovens, 2002: 327).

Así pues, la transparencia concretada en el derecho a la información debiera comprenderse como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos, económico-sociales y colectivos de primera, segunda y tercera generación. Además, en el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la *sociedad de la información* es necesario ajustar toda la normatividad, relevante y preponderantemente los marcos constitucionales, como ya ocurre en nuestro país, con objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información. Por ello se ha anotado que con la más reciente reforma al artículo 6° constitucional se han sentado las bases para una transformación integral de la forma de gestionar los asuntos públicos en todos los ámbitos del Estado mexicano. Precisamente en razón de lo anterior es que resulta decepcionante la tibieza que se le ha otorgado al importante tema de la transparencia en las iniciativas de reforma tanto del Ejecutivo como del PRI.

En teoría, las reformas en materia de transparencia ayudan a enfrentar el cáncer de la corrupción en la administración pública. Se supone que en un ambiente del todo transparente y de predominio de información perfecta no existirían

incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitaría la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática.

Si los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por los ciudadanos, es de esperarse que su actuar público esté mejor fundamentado y documentado. Pero en los hechos tenemos claros ejemplos de que cuando los servidores públicos saben que toda la información plasmada en archivos puede ser requerida por un observador externo, tienden a documentar y justificar lo menos posible. Una reciente encuesta solicitada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) reveló que 30 por ciento de los servidores públicos de la administración pública federal opina que desde que la ley de transparencia está vigente “algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre su trabajo”. Asimismo, 25 por ciento cree que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos (IFAI, CETA y Probabilística, 2007).

Por ello la consolidación de la transparencia depende del proceso de consolidación de una nueva *cultura de transparencia*, pero no necesariamente entre los ciudadanos, sino de parte de funcionarios y políticos. Con mucha frecuencia nos encontramos con dos criterios que chocan. Por un lado tenemos el criterio ciudadano, auspiciado por la nueva redacción del artículo sexto constitucional e incluido por cierto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental desde mucho tiempo antes de la reforma, que incorpora de manera explícita el principio de “máxima publicidad” de la información gubernamental y que permite que los ciudadanos tengan acceso a todo excepto lo establecido bajo las reservas de ley. Por otro lado, es usual toparnos con el criterio minimalista que todavía caracteriza a vastos sectores de la administración pública, cuyos funcionarios típicamente se guían por el principio de una “cautela” mal comprendida, al permitir el acceso sólo a lo que está explícitamente establecido en la norma. Así, tenemos este choque entre el “maximalismo ciudadano” propio del principio de la transparencia encaminada a la rendición de cuentas y lo que podríamos considerar un “minimalismo organizacional” vinculado a la opaca cultura administrativa imperante.

Otro importante desafío en materia de transparencia lo constituye la proliferación de leyes sombra o artilugios informales para evadir las leyes de acceso a la información. Ante la generalización explosiva y a escala internacional de leyes de transparencia, algunos gobiernos y funcionarios públicos que no comparten

este tipo de compromisos con la rendición de cuentas han buscado evadir las leyes formales de acceso a la información utilizando procedimientos informales de comunicación y de registro de información (Ackerman y Sandoval, 2006).

En el ámbito internacional, la experiencia de la Ley de Procedimientos Administrativos en Estados Unidos es un ejemplo clave en este sentido. Debido a la complejidad de los procedimientos administrativos que tradicionalmente esta ley impone para la formulación de reglamentos formales, las dependencias gubernamentales responden por medio de la utilización de procedimientos informales o “reglamentos interpretativos” que por supuesto no cuentan con los mismos requisitos de transparencia (Johnson, 1998). Entonces tenemos el paradójico resultado de leyes diseñadas para transparentar la actuación gubernamental que al mismo tiempo empujan el proceder de los funcionarios públicos hacia la opacidad.

Algunos otros autores han señalado que la transparencia opaca se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones [...] [o] a la información que sólo se divulga nominalmente, [...] pero que no resulta confiable” (Fox, 2008). Alasdair Roberts (2006) también ha mencionado que cuando nos referimos al derecho a la información, “estamos hablando de la distribución del poder político” y por ello es difícil esperar que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder político *mottu proprio*. Roberts enfatiza que sólo cuando los grupos que están en el poder sientan una intensa y permanente presión los gobernantes consentirán en llevar la transparencia hasta sus últimas consecuencias.

Un caso relevante de esta “transparencia opaca” lo tuvimos en México con el rescate bancario. En su histórica sesión del 2 de diciembre de 2003, el IFAI falló en favor de hacer pública la información contenida en las actas de las reuniones de las juntas de gobierno del Fobaproa, así como el acta de entrega del Fobaproa al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). A partir de ese momento dejaron de hacerse actas formales de las reuniones y desde entonces sólo se redactan minutas de los acuerdos generales, mas no de las reuniones de trabajo. En otras palabras, la *transparencia opaca* de los funcionarios financieros dejó ver la paradójica situación de que, sin voluntad política, los logros de la transparencia pueden resultar en una perversa correlación inversamente proporcional en la que: a mayores niveles de transparencia, tenemos menores niveles de información formal.

Otro caso emblemático de este tipo de estrategias utilizadas para evadir las leyes de transparencia lo constituye la negativa de acceso por parte de la SFP a una ciudadana que estaba interesada en conocer los gastos del equipo de colaboradores

de Felipe Calderón para efectos del cambio de administración. El asunto es preocupante porque la propia institución que en el nivel federal está encargada de combatir la corrupción es quien, con la mano en la cintura, ha negado acceso a los documentos que nos dejarían conocer la forma en que fueron utilizados los más de 150 millones de pesos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 para que el candidato oficialmente triunfador ajustara su gabinete.

La estrategia fue, primero, fundar un fideicomiso, que por desgracia se ha vuelto ya una estratagema para no rendir cuentas escudándose en el secreto fiduciario, y después negar acceso a estos documentos con el argumento de que las notas, recibos de honorarios, facturas y demás documentación solicitada eran propiedad de la empresa privada que había auditado al fideicomiso. De este modo, a pesar de que los recursos ejercidos y amparados por la documentación eran públicos, los papeles y comprobantes se habían vuelto privados (Saúl, 2007).

Este último caso sin lugar a dudas constituye un ejemplo de cómo los actores gubernamentales que no están comprometidos con la transparencia han encontrado una forma de escaparse por la puerta trasera en materia de rendición de cuentas. Ello plantea un gran desafío para la transparencia. En México, tendríamos que seguir el ejemplo de países como Sudáfrica que en su Ley de Acceso a la Información garantiza explícitamente este derecho a toda persona y sobre cualquier entidad pública o privada que maneje información necesaria para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos sudafricanos.<sup>5</sup>

## Conclusiones

Combatir la corrupción estructural tan enraizada en la operación y gestión de Petróleos Mexicanos no se conseguirá nunca con medidas privatizadoras. Las privatizaciones en entornos políticos antidemocráticos y de opacidad han demostrado ser un caldo de cultivo ideal para mayores niveles de corrupción (Sandoval, 2007b). En este artículo hemos señalado que Pemex necesita de reformas a su Ley Orgánica que en realidad impulsen la transparencia hasta sus últimas

<sup>5</sup> Artículo 32: (1) "Toda persona tiene derecho de: a) acceder a la información en posesión del Estado y b) la información en posesión de cualquier persona o institución que sea requerida para el ejercicio o protección de los derechos de la ciudadanía. (2) Las leyes nacionales deben dar efectivo cumplimiento a este derecho y proveerán los medios idóneos para aliviar la carga administrativa y financiera del Estado" (Constitución de la República de Sudáfrica, Ley No. 108 de 1996, sección 9, capítulo 2: declaración de derechos, artículo 32; énfasis añadido).

consecuencias, pero sobre todo se exige una firme voluntad política que haga cumplir la norma y combata la impunidad que ha caracterizado por igual a altos funcionarios y dirigentes sindicales.

Aquí hemos dejado en evidencia que desafortunadamente tanto la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Pemex del Ejecutivo como la del Revolucionario Institucional no implican cambios profundos orientados a establecer un verdadero régimen de rendición de cuentas en la paraestatal, y ello ocurre así porque ni democratizan en serio la composición del Consejo de Administración ni transparentan de forma real los procesos deliberativos y de toma de decisión de este importante órgano. Además, ambas proponen un régimen de excepción para las adquisiciones que sumergen en una total opacidad y discrecionalidad los jugosos contratos de la paraestatal.

Del mismo modo, no se avanza en el combate de los conflictos de interés, en el auspicio de procesos de vigilancia ciudadana ni en la implementación de órganos garantes de transparencia realmente independientes o que vigilen el cumplimiento del mandato constitucional de la máxima publicidad en la información pública.

En términos del análisis de la transparencia, no sería ninguna exageración afirmar que con la más reciente reforma al artículo 6° constitucional se han sentado las bases para una transformación integral de la forma de gestionar los asuntos públicos en todos los ámbitos del Estado mexicano. Sin embargo, el acceso a la información pública por sí mismo no resolverá los problemas asociados a la corrupción en la gestión pública. La corrupción en Pemex es un problema estructural, institucional y político que requiere medidas de la misma índole para ser combatida de manera efectiva. La transparencia es un paso importante hacia el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas, pero de ningún modo suficiente para transitar hacia ese fin.

## Bibliografía

Ackerman, John M.

2006 *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados (serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9), México.

Ackerman, John M. (coord.)

2008 *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)/

Universidad de Guadalajara (UdeG)/Centro de Estudios sobre la Transparencia/H. Cámara de Diputados, México.

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval

2005 *Leyes de acceso a la información en perspectiva comparada*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) (colección Cuadernos de Transparencia 7), México.

2006 “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, en *Administrative Law Review*, vol. 58. núm. 1, American Bar Association/American University, pp. 85-130.

Azuela, Antonio (coord.)

2006 *Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM) (Cuadernos de Investigación 37), México.

Bellver, Anne y Daniel Kaufmann

2005 “*Transparenting Transparency*”. *Initial Empirics and Policy Applications*, World Bank Discussion Paper, Washington D.C.

Bovens, Mark

2002 “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 3, pp. 317-341.

Fox, Jonathan

1994 “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 151-184.

2008 “Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores/IIJ/UdeG/Centro de Estudios sobre la Transparencia/H. Cámara de Diputados, México, pp. 174-198.

Garzón Valdés, Ernesto

1993 *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Johnson, Stephen

1998 “The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information through the Internet”, en *Administrative Law Review*, vol. 50, núm. 1, American Bar Association/American University, pp. 277-338.

Johnston, Michael

2006 *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Klitgaard, Robert

1988 *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.

Leys, Colin

1993 “What is the Problem about Corruption?”, en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. Le Vine, *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick y Londres, pp. 51-66.

Lomnitz, Claudio (coord.)

2000 *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

Malem Seña, Jorge

2002 *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona.

Morris, Stephen

1991 *Corruption & Politics in Contemporary Mexico*, University of Alabama Press, Tuscaloosa y Londres.

Roberts, Alasdair

2006 *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rose-Ackerman, Susan

1978 *Corruption: A Study in Political Economy*, Academy Press, Nueva York.

2001 *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, Madrid.

2009 “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, en Irma E. Sandoval, *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, IIS-UNAM/Siglo XXI Editores, México, pp. 23-43.

Sandoval, Irma E.

2005 “Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, abril-junio, IIS-UNAM, pp. 593-631.

2007a *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*, Auditoría Superior de la Federación (serie Cultura de la Rendición de Cuentas 10), México, octubre.

2007b “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, en *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, núm. 54, mayo-agosto, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), pp. 127-149.

- 2008 “Los retos de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción en México”, en Oscar Ochoa (coord.), *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*, Miguel Ángel Porrúa/Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), pp. 149-162.
- Sandoval, Irma E. (coord.)  
 2009 *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, IIS-UNAM/Siglo XXI Editores, México.
- Sapelli, Giulio  
 1998 *Cleptocracia: el mecanismo único de la corrupción entre economía y política*, Losada/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Stigler, George J.  
 1971 “The Theory of Economic Regulation”, en *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 3, pp. 3-21.
- Weyland, Kart  
 1998 “The Politics of Corruption in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, National Endowment for Democracy/The John Hopkins University, pp. 108-121.

## Hemerografía y documentos

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
 2002 *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio.
- Constitución de la República de Sudáfrica, Ley No. 108 de 1996, sección 9, capítulo 2: declaración de derechos, artículo 32.
- Garduño, Roberto  
 2008 “Pemex se dice imposibilitada para evitar que empresas impugnadas entren a licitaciones”, en *La Jornada*, domingo 27 de abril, p. 7.
- IFAI, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA), y Probabilística  
 2007 “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Latin American Public Opinion Project  
 2006 *Barómetro de las Américas: “Cultura política de la democracia en México: 2006”*, Vanderbilt University.

Partido Revolucionario Institucional

- 2008 “Iniciativa con Proyecto de decreto del Partido Revolucionario Institucional para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética”, 23 de julio.

Poder Ejecutivo Federal

- 2008 “Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, del Poder Ejecutivo Federal”, abril.

Sandoval, Irma E.

- 2007 “Corrupción estructural”, en *Enfoque, Suplemento de Política del periódico Reforma*, 13 de mayo, p. 8.

Saúl, Lilia

- 2007 “SEF niega datos del equipo de transición”, en *El Universal*, martes 8 de mayo, p. A-15.

Transparencia Internacional

- 2004 *Global Corruption Report 2004*, Pluto Press, Londres.  
2006 *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2006*, Departamento de Investigación y Políticas, Transparency International, Secretaría Internacional, Berlín, 7 de diciembre <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006)>.

Transparencia Mexicana

- 2007 *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2007*, Transparencia Mexicana, México <[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentacion\\_INCBG\\_2007.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentacion_INCBG_2007.pdf)>.

Velasco, Elizabeth

- 2008 “Función Pública alienta la desconfianza social en gobernantes, sostiene Eréndira Sandoval”, en *La Jornada*, martes 8 de julio, p. 11.