



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SEMINARIO UNIVERSITARIO DE TRANSPARENCIA

SEMINARIOS DE DISCUSIÓN

EXPLICANDO LA VARIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA LOCALES: LA NECESIDAD DE INTERMEDIARIOS.

GRISSEL SALAZAR REBOLLEDO

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

CIUDAD UNIVERSITARIA

12 DE JUNIO DE 2014



SEMINARIO UNIVERSITARIO
DE TRANSPARENCIA

EXPLICANDO LA VARIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA LOCALES: LA NECESIDAD DE INTERMEDIARIOS

Grisel Salazar Rebolledo¹

Resumen:

Este trabajo tiene un doble objetivo. El primero, de corte teórico-argumentativo, es explorar los elementos que facilitan la vinculación de la transparencia con la rendición de cuentas. Se propone que para que este vínculo ocurra son necesarias tres condiciones: que exista un órgano garante de acceso a la información con capacidad e independencia suficientes para llevar a cabo su función, que se recorra de manera íntegra el proceso formal de acceso a la información; y que se dote de valor social agregado a la información. Se argumenta que la vinculación de la transparencia con la rendición de cuentas no ocurre de forma automática, y que esto sólo es posible ante la presencia de usuarios que funjan como intermediarios ante la ciudadanía amplia.

El segundo objetivo es ensayar una aproximación empírica para comprobar la hipótesis anterior. Tomando la variación en la capacidad e independencia de los órganos de transparencia locales en México, se busca mostrar que, por encima de los mandatos constitucionales, las instituciones quedan permeadas por los contrapesos locales, condicionando la posibilidad de que la transparencia se vincule con la rendición de cuentas.

Palabras clave: acceso a la información, rendición de cuentas, políticas de transparencia local en México.

¹ Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México.

¿Por qué existe tanta variación en los mecanismos de acceso a la información pública?, ¿qué determina su efectividad?, ¿cuál es su papel dentro de las políticas de rendición de cuentas y combate a la corrupción? La proliferación mundial de legislación en materia de transparencia y acceso a la información (Michener, 2011; Banisar, 2014) se ha visto como parte fundamental de políticas más amplias de probidad y reducción de la discrecionalidad. En México, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTI) se recibió con optimismo, y trajo consigo amplias expectativas; sin embargo, pronto se evidenciaron sus limitaciones. La primera consecuencia fue la generación de una enorme heterogeneidad en los mecanismos creados: buscando blindarse frente a los alcances de la transparencia, varias entidades federativas aprobaron legislaciones deficientes, o simplemente, no legislaron. En 2006 se buscó resolver este problema a través de una reforma a la Constitución que homologó las condiciones mínimas sobre las que deberían funcionar los mecanismos de acceso a la información a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de este mandato constitucional, en las entidades federativas continúa existiendo una alta variación en la calidad y eficacia de los mecanismos de acceso a la información, y en su capacidad para incidir en los circuitos más amplios de las políticas de rendición de cuentas (CIDE, 2010; Article19 y Fundar, 2014).

Es claro que un marco normativo uniforme no es condición suficiente para garantizar que la transparencia se vincule con la rendición de cuentas, pero ¿qué otros elementos influyen en ello? En este texto se propone que la transparencia sólo puede convertirse en instrumento para la rendición de cuentas cuando el órgano garante cuenta con capacidad e independencia respecto de las esferas políticas; los usuarios recorren de manera completa el proceso para la obtención de información (interponiendo recursos de revisión, si hace falta), y se dota de valor agregado a la información obtenida. Sólo así la información es capaz de enlazarse con las dimensiones de justificación (*answerability*) y de producir consecuencias (*enforcement*).

Aquí se argumenta que vincular la transparencia con la rendición de cuentas supone un problema de acción colectiva (Olson, 1971), y como tal, sólo cierto tipo de actores estará dispuesto a incurrir en los costos que se derivan de llevar a la transparencia a sus últimas consecuencias. Este texto sostiene que la presencia de actores que funjan como contrapeso al grupo en el poder está estrechamente relacionada con la verificación de las condiciones que

vinculan la transparencia y su capacidad de incidir en una mejor rendición de cuentas. Estos actores de contrapeso pueden ser: una oposición sólida, poderes económicos independientes (clase empresarial), organizaciones de la sociedad civil críticas y medios de comunicación robustos e independientes. Por tanto, es en la presencia o ausencia de estos intermediarios que encontramos los factores explicativos detrás de las variaciones regionales en el funcionamiento de los mecanismos de transparencia.

Adoptando una postura escéptica frente a las visiones que exaltan la deseabilidad de una participación ciudadana lo más amplia posible, se argumenta que los mecanismos de transparencia no habilitan a la ciudadanía en general, sino a grupos muy concretos, con capacidad de otorgar valor añadido y resonancia a la información pública.

Tomando como marco de referencia el abanico de mecanismos estatales de acceso a la información en México (con especial énfasis en la capacidad de los órganos garantes), este trabajo tiene un doble objetivo: por un lado, sentar las bases de una discusión teórica sobre los condicionantes del acceso efectivo a la información como instrumento de rendición de cuentas; y por otro, esbozar algunas líneas para la comprobación empírica de la propuesta que aquí se vierte. Para hacerlo, el trabajo se divide en cuatro apartados: en el primero, se describirán las condiciones que se necesitan para que la transparencia se vincule con la lógica de la rendición de cuentas, argumentando que la información como dato “crudo” no lo posibilita; en el segundo, desde una óptica de acción colectiva, se argumenta por qué estas condiciones están estrechamente relacionadas con la presencia de determinados actores de contrapeso político, económico y social; en el tercero, se presentan algunas propuestas de aproximación empírica para explicar las variaciones estatales del caso mexicano; y finalmente, en el cuarto apartado se ofrece, a modo de conclusión, líneas para ampliar los hallazgos de esta investigación.

1. De la transparencia a la rendición de cuentas

Las políticas de transparencia tienen un cariz particular, y ése es que, a diferencia de otras reformas que atañen, por ejemplo, asuntos económicos, todas las orientaciones ideológicas convergen en el mismo discurso: la transparencia es deseable por sí misma y sería inaceptable oponerse a ella (Mendel, 2011:19), sin embargo, pocos políticos están dispuestos a llevar la

construcción institucional del acceso a la información a sus últimas consecuencias. Como señala Michener (2011: 146) “*the symbolic qualities of FOI [freedom of information] laws attract political support, but their ideal effect—to expose the doings of politicians and bureaucrats to ongoing public scrutiny—weakens the political will to enact strong laws, much less ensure full implementation and enforcement*”, de tal modo que, aunque dictar normatividad en esta materia granjea apoyos y legitimidad, los políticos suelen ser cautos en los alcances de la exposición que se fomenta a través de estos instrumentos.

La posibilidad de exhibir la labor gubernamental en la vitrina pública es lo que constituye el corazón de la transparencia. Su gran virtud es que permite “iluminar” los espacios de discrecionalidad. Sacar los actos de gobierno a la luz pública se ha visto desde tiempos remotos como el “mejor método para desinfectar gobiernos corroídos por la corrupción”; y la publicidad de las acciones, como condición necesaria para que éstas sean morales (Guerrero, 2003:14).

La rendición de cuentas supone sujetar el poder público a la posibilidad de consecuencias (*enforcement*), obligando a que éste se ejerza de modo transparente, y a que se justifiquen los actos de poder (*answerability*) (Schedler, 1999:14). Así, aunque una no implica a la otra, la información supone un insumo de gran valía para el funcionamiento del circuito de la rendición de cuentas: no es ocioso recordar que la información, junto con la justificación de las decisiones públicas, y la vinculación a consecuencias, es precisamente uno de los tres pilares centrales de este proceso (Schedler, 1999). En ese sentido, el acceso a información sobre los dineros y el desempeño público *puede* constituir el punto de partida para iniciar un proceso de rendición de cuentas en cualquiera de sus dimensiones. En la dimensión vertical, la información es el insumo por excelencia que alimenta la toma de decisiones de los votantes (O'Donnell, 1998), así, el supuesto teórico es que contar con datos sobre el desempeño de los funcionarios electos reduce los riesgos de selección adversa y riesgo moral (Besley & Prat, 2006), y permite, aunque no garantiza, “premiar” o “castigar” en las urnas el desempeño de los políticos. En la dimensión horizontal, la información sobre el ejercicio del poder sustenta la activación de controles internos y externos y de contrapesos interinstitucionales para evitar, remediar o sancionar abusos (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999).

Jurídicamente, la concepción del acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos depende de la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales. En ese sentido, el acceso a la información cobra sentido como derecho fundamental cuando es capaz de propiciar una mejor rendición de cuentas vertical, favoreciendo un mejor ejercicio del derecho de sufragio, activo o pasivo. A decir de Carbonell (2006:7):

[U]n candidato opositor, para estar en aptitud de presentar a los electores un programa de gobierno alternativo (...) debe conocer el funcionamiento de los poderes públicos y sus problemas, lo que puede suceder solamente si se le permite (...) acceder a la información que obra en poder del Estado. (...) [P]ara poder ejercer un voto razonado el ciudadano debe contar con información sobre el desempeño de sus gobernantes, sobre la eficiencia y diligencia con que desempeñan sus funciones, sobre el grado de cumplimiento que han tenido respecto a los ofrecimientos que hicieron en campaña, etcétera.

En el plano horizontal, la información también puede facilitar la rendición de cuentas, al favorecer el ejercicio de la “capacidad jurídica de conocer la conducta de los gobernantes” (Carbonell, 2006:8), y de asignar responsabilidades según el desempeño.

Sin embargo, esta vinculación a los otros pilares de la transparencia no siempre ocurre; y el que suceda no atañe a los alcances estrictos del acceso a la información. Tal y como se le ha definido por Merino (2008), una política de transparencia se refiere a “la acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso del ejercicio del poder y de la acción gubernamental”. En el mismo sentido, Guerrero (2003:14) establece la diferencia entre ambos conceptos, señalando que “con la transparencia, los gobernantes se comprometen a la discusión abierta; con la rendición de cuentas, a comunicarnos «por qué sí» o «por qué no» cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas.”

Así, la transparencia, aún inserta en políticas más amplias de combate a la corrupción, implica única y estrictamente apertura y máxima publicidad; exigirle a las políticas de transparencia en solitario mejoras en los indicadores de rendición de cuentas equivale a confundir su razón de ser. La información es, sin duda, condición necesaria, pero insuficiente

para construir la rendición de cuentas. El vínculo causal entre ambas no es obvio (Goetz & Jenkins, 1999).

La propuesta que aquí se defiende es que la transparencia sólo puede convertirse en instrumento para la rendición de cuentas cuando se cumplen tres condiciones: el órgano de transparencia goza de independencia y capacidades suficientes para garantizar el ejercicio del acceso a la información, se verifica un recorrido completo del proceso para la obtención de información (interponiendo recursos de revisión, si hace falta), y se dota de valor agregado a la información obtenida. En el siguiente apartado, se hablará de los actores que favorecen la verificación de estas condiciones; por ahora, describiremos cada una de ellas.

a) Independencia y capacidad de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información

Domingo (1999:151), refiriéndose a los órganos de control (con énfasis en el poder judicial), ha señalado que los legados personalistas y sobreburocratizados en América Latina son gran obstáculo para que funcionen los engranajes de la rendición de cuentas. Señala como factores especialmente nocivos la falta de capital humano, la ineficiencia administrativa, la dependencia financiera, y los procedimientos inapropiados de nombramiento y promoción. Todos ellos minan la independencia y la capacidad de los órganos judiciales para cumplir con su función.

En el mismo sentido, Cejudo y Ríos (2010) han señalado que tres características fundamentales de las instituciones vinculadas a los procesos de rendición de cuentas: la autonomía política, la autonomía de gestión y la suficiencia de recursos. A decir de estos autores, existe una relación positiva entre estas variables, la solidez de la institución y su capacidad de incidir en los circuitos de rendición de cuentas.

En ausencia de un órgano garante del acceso a la información que cumpla con estas características, se dificulta la vinculación de la transparencia con la rendición de cuentas por dos razones principales²: es a través de la actuación de estos órganos que se activan los

² Si bien es cierto que en varios países, como Estados Unidos, la legislación de acceso a la información no contempla el establecimiento de un órgano que garantice el acceso a la información, tarea que queda asignada a

procesos institucionales de revisión y sanción, de tal modo que proveen certidumbre a los solicitantes sobre el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, y garantiza un respaldo institucional para llevar a la transparencia a sus últimas consecuencias. Además de los mecanismos necesarios para generar, resguardar y entregar información, es necesario el establecimiento de un órgano facultado que sea capaz de darle certeza al ejercicio del derecho, de acceso a la información. La certidumbre es una condición de partida irrenunciable para dar seguimiento institucional a una solicitud respondida de manera incompleta o satisfactoria, así, la capacidad de los órganos garantes determina, en gran medida, la posibilidad que tiene el usuario de recorrer completo el camino de la solicitud de información; y en caso de violación al derecho de acceso, contar con una institución ante la cual apelar. La interposición de un recurso de revisión implica la participación de un tercer actor, que modifica la relación entre solicitante y sujeto obligado, e incrementa la posibilidad de resonancia de la petición. Dado que los sujetos obligados tienen más incentivos a negar la información más sensible, es decir, aquella que puede desencadenar procesos de exposición pública o sanciones administrativas o penales, generalmente los recursos de revisión se generan en torno a ésta, y es en la resolución de éstos donde la independencia y la capacidad de un órgano garante marca una diferencia sustantiva.

La segunda razón es que los órganos garantes también llevan a cabo otra función de gran relevancia, que es la promoción de la cultura de la transparencia, y la capacitación sobre el derecho de acceso a la información pública (CIDE, 2010:188). En gran medida, la sensibilidad que muestran los sujetos obligados frente a la transparencia y su eficacia para atender las solicitudes de acceso está influida por la labor de los órganos garantes.

La capacidad y la independencia de actuación de los órganos de transparencia estatales como primera condición para enlazar la transparencia con la rendición de cuentas, influye en las dos condiciones restantes: por un lado, incrementa la certeza en el recorrido del proceso de acceso, e interviene como árbitro en casos de respuestas insatisfactorias, y por otro lado,

otros órganos (la Corte Suprema, por ejemplo), en este texto se toma el modelo de política de transparencia aplicado en México. Bajo cualquiera de los dos modelos, el objetivo es asegurar las condiciones de certeza institucional que garanticen el ejercicio de este derecho, sin embargo, en los países que no se cuenta con un organismo de este tipo, las funciones de capacitación y sensibilización de los sujetos obligados que realizan en México estas instituciones quedan fuera del análisis.

fomenta la entrega de información en un formato susceptible de ser manejada fácilmente, para dotarla de un valor adicional.

b) Recorrer de forma completa el proceso de acceso a la información

Es notorio que el poder de la transparencia, aun restringiéndolo a la acepción más limitada de estricto acceso a la información, depende de la existencia de usuarios activos de los mecanismos de acceso que consigna la normatividad. Por definición, la transparencia supone una relación entre dos partes, en la cual una demanda y otra provee: las vitrinas públicas pierden su razón de ser si nadie se asoma a ellas, si no hay un lector de la publicidad. Las políticas de transparencia requieren un mínimo de activismo de ambas partes involucradas: se provee información porque se asume que alguien tendrá interés en ella, y se idean canales de acceso porque se da por hecho que alguien los recorrerá.

Se han diseñado casi tantos procesos para ejercer el acceso a la información como normatividades expedidas en el mundo. En términos muy generales, es posible identificar tres fases del proceso: 1) la presentación de una solicitud de información a una dependencia obligada; 2) la respuesta de dicha dependencia, que puede consistir en la entrega de la información, o bien, en una negativa, idealmente justificada en la norma; y 3) la finalización del proceso si la respuesta recibida es satisfactoria; y si no lo fue, la reformulación de la petición (corrigiendo, por ejemplo, la dependencia, o los detalles de la información), o bien, la interposición de un recurso de revisión. Las variaciones existentes sobre los plazos de respuesta, las causales de negación o reserva de la información, los costos y formas de entrega, y del actor encargado de resolver sobre recursos de revisión, son infinitas. Lo que sí es claro es que, independientemente de lo tortuoso o de lo lineal que sea el proceso, una respuesta negativa incrementa para el solicitante los costos de continuar participando de él, de tal manera que pocas son las solicitudes que llegan a la fase de reformulación; y menos aún, de interposición de un recurso de revisión. Algunas leyes no contemplan esta disposición, y otras apelan directamente a la intervención del máximo órgano judicial (la Corte Suprema, en Panamá, por ejemplo. Cejudo y Ríos, 2011), para resolver recursos por solicitudes resueltas de forma insatisfactoria, lo que a todas luces vuelve al proceso arduo y complejo. Sin embargo, la activación de procesos interinstitucionales que se logra a partir del recurso de revisión incrementa las posibilidades de que la solicitud de información gane visibilidad o desemboque

en consecuencias de rendición de cuentas, y es por ello que la posibilidad de recorrer de manera íntegra el proceso institucional para acceder a la información constituye una condición necesaria para vincular la transparencia con la rendición de cuentas.

c) Del dato a la información de valor: otorgando utilidad social

El acceso a la información puede terminar en colocar en la vitrina pública un caudal de informes y datos. Lo grave de ello es que la apertura de archivos puede tomarse como el *fin* de la política de transparencia, y no como un *medio* para generar valor agregado a la función pública. Merino (2008:242) ha señalado que una política de transparencia debe ser evaluada por la utilidad social que genera en tanto perfeccionadora de los procesos de decisión de las organizaciones públicas, y no sólo por el cumplimiento mínimo de las normas que regulan el acceso a la información. En términos más generales, Meny y Thoenig (1992) han argumentado que las políticas públicas tienen una función de producción propia que consiste en la generación de valor público. Así, las evaluaciones que miden la transparencia con base en el número de solicitudes atendidas por dependencia, o por nivel de gobierno, pierden de vista un elemento central, que es precisamente este valor social agregado, donde yace el aspecto nodal de la vinculación con la rendición de cuentas. Las presiones administrativas, la rutinización de la transparencia y el proceso de aprendizaje y adaptación a las solicitudes han propiciado la apertura masiva de informes y datos, trasladando los costos de la búsqueda e interpretación al usuario. Como la transparencia supone un costo adicional a la gestión pública, en ausencia de incentivos adicionales, los sujetos obligados tenderán de forma natural a operar en un umbral de mínimo esfuerzo: la información se otorga, los canales se abren (inundados por cúmulos de archivos), pero la responsabilidad de hacerla utilizable se coloca en el peticionario.

El valor social de la información supone ir más allá del dato entregado, lo que abarca un amplio abanico de acciones, que van desde la “traducción” de información técnica para el entender ciudadano, darle difusión a información de interés público, ordenar y sistematizar datos para difusión o generación de estudios de relevancia social, realizar labores de cotejo (presupuestario o de gestión, por ejemplo), modificar el curso de políticas públicas a través de la exhibición de irregularidades o incumplimientos, hasta iniciar procesos de denuncia penal o administrativa a partir de la información recibida. La información, dotada de valor añadido, en cualquiera de sus variantes, se convierte en un bien valorado socialmente, porque trae consigo

beneficios colectivos: desde un mejor entendimiento de la labor pública, hasta labores muy puntuales de mejora de las políticas, y la facilitación de consecuencias ligadas al desempeño. Es por ello que si – y sólo si – se agrega algún valor a la información, ésta puede constituirse en bien público.

Añadir valor a la información recibida depende de la presencia conjunta de elementos sociales, políticos y judiciales, y de capacidades de diversa índole para llevar a cabo esta labor: “la disposición y capacidad de actores civiles y sociales interesados, de los medios de comunicación, de la competencia de los partidos políticos, y por supuesto, de la capacidad y autonomía del poder judicial (...) [E]l poder de las reformas pro-transparencia depende de la capacidad de *otros actores* para actuar a partir de la disponibilidad de la información” (Fox, 2008:185).

Si la información aislada no constituye un elemento capaz de generar incidencia por sí misma; la cuestión central se coloca sobre los usos de la información: ¿transparencia para qué? Idealmente, para incidir en la mejora de la gestión pública, potenciando todas las virtudes democráticas y de gobernanza que se le han imputado a la información, pero ello no es posible si el proceso de acceso a la información termina con la transmisión de datos aislados, o tan especializados que su entendimiento esté restringido a los expertos en la materia, generando una “transparencia-opaca” (Fox, 2008).

La verificación de cada una de las tres condiciones necesarias para el vínculo transparencia-rendición de cuentas supone la intervención estratégica de actores: monitoreando el desempeño de los órganos garantes, haciendo uso intensivo y extensivo de los canales de acceso, y otorgándole valor a la información. Sin embargo, como se detallará en el siguiente apartado, esto no sucede de modo automático ni es extensivo a toda la ciudadanía.

2. *El uso de la transparencia para la rendición de cuentas: un problema de acción colectiva*

El problema de los intermediarios

La transparencia es un “juego” en términos organizacionales (Crozier, 1964; Crozier y Friedberg, 1970): los actores políticos convergen de modo casi automático en torno al tema de la transparencia; y legislar al respecto supone un motivo de entusiasmo *siempre y cuando* no se

afecten las áreas de influencia de los actores involucrados. La información tiene el potencial de modificar de manera sustantiva las áreas de incertidumbre existentes en los espacios de acción pública, alterando con ello las relaciones de poder entre los actores. La alteración de controles no es, en efecto, un tema cómodo; los sujetos obligados aceptan avanzar hasta determinado horizonte, y no más allá, a pesar de que existan argumentos teóricos que lo indiquen (Salazar, 2013:782). Por otro lado, los solicitantes se van volviendo usuarios más sofisticados de los mecanismos de acceso, con mayor habilidad para insertarse en el proceso de acceso, y con mayor noción de los efectos que el acceso a la información puede traer consigo. Aquí se ha argumentado que la información con valor añadido constituye un bien público. La pregunta obvia es ¿quién proveerá este bien público?, o en términos de responsabilidad, ¿a quién corresponde darle valor añadido a la información? Para responder estas cuestiones, se acude a la teoría de la acción colectiva. La ventaja de este mirador es que, más allá del discurso teórico sobre las virtudes de la transparencia, otorga una perspectiva más realista (aunque un poco menos feliz) sobre las posibilidades de enlazar la información con las cadenas de rendición de cuentas.

Estableciendo que la información con valor añadido constituye un bien apreciado públicamente, la teoría señala que cuanto mayor sea la cantidad de individuos que se benefician de un bien público, menor será el porcentaje de ganancias que corresponderá al individuo que emprende la acción a favor del grupo; de ese modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor del bien común. Incluso, aunque la provisión del bien público es más factible en grupos pequeños, el nivel de provisión será menor al óptimo (Olson, 1971). Simplificando los postulados de esta teoría, podemos asumir que la función de costos en que incurre un individuo que utiliza los mecanismos de acceso a la información está definida por $C = \frac{1}{N}$, donde N , siguiendo la notación de Olson, representa el nivel de provisión del bien público. Para el solicitante ordinario de información, los costos del acceso están definidos por varios elementos: la estructura de los mecanismos³, el tiempo y esfuerzo que se invierte en la solicitud de información, las labores de monitoreo y seguimiento de la solicitud, que pueden incluir la interposición de un recurso de revisión si la

³ Por ahora, consideraremos las características estructurales de los mecanismos de transparencia como un elemento fijo, aunque también se argumenta en este texto que grupos especializados pueden presionar para su reforma y mejor funcionamiento.

información no se recibe o no resulta satisfactoria. Siguiendo la notación de Olson, el beneficio que obtiene un individuo al conseguir determinado volumen de bien común, B , está representado por la ecuación $B = V - C$; donde V representa el valor que se le otorga al bien obtenido. Como para que la información sea estimada como bien público, debe contar con un valor agregado, definido por los elementos que se mencionaban en el apartado anterior (traducción, difusión, vinculación a consecuencias para las políticas públicas, la toma de decisiones, o al desempeño del gobierno), las solicitudes que terminan en la simple apertura de archivos (sin difusión ni utilización social) constituyen un bien privado del que sólo se beneficia el peticionario, de tal modo que en ausencia de valor agregado, V tendrá un valor de 0 para todos aquellos miembros del grupo que no solicitaron información, y por ende, tienen una función de costos, C , igual a cero. Así, el beneficio de la información, B , también será nulo. Las labores que se llevan a cabo para agregar valor a la información público se insertan en la función de costos, de tal modo que realizar incluso las labores más “sencillas”, como la traducción o sistematización de los datos representan incurrir en costos muy concentrados, y obtener beneficios muy difusos, que es donde reside el problema de acción colectiva: dado lo anterior, parece que el usuario ordinario no tiene incentivos para involucrarse en labores de otorgarle valor extra a la información.

Ello lleva a pensar que el empoderamiento que otorga el acceso a la información no es homogéneo para toda la ciudadanía. Si asumimos que la “ciudadanía”, al erigirse como usuario de los canales de transparencia, adquiere el compromiso social de otorgarle valor a la información, entonces pocas experiencias de acceso están resultando exitosas, y la “ciudadanía”, en términos amplios, está fallando en el cumplimiento de su rol. La conclusión cambia si se adopta una visión más escéptica sobre el papel que puede desempeñar el ciudadano, y es que, aunque los mecanismos de acceso a la información necesitan de una parte activa (un solicitante) para funcionar, asumir que toda la comunidad va a interesarse en participar de ellos, es un error, especialmente si tenemos en cuenta los costos que implica y lo difuso de sus beneficios, cuando se le inserta en una lógica mayor de rendición de cuentas. No por ello los canales de acceso deben idearse limitados: aunque no vaya a acudir una multitud a asomarse a las vitrinas públicas, el Estado tiene el deber de construirlas y de exhibir en ellas su labor. Dada la función de costo-beneficio expresada líneas más arriba, ¿quién tendrá el

incentivo de asomarse a la vitrina pública, tomando lo expuesto ahí para incrementar su valor? Aquí se argumenta que hay actores cuya función de incentivos para introducirse en los canales de acceso es distinta de la función para el usuario ordinario, estos actores son 1) los grupos de oposición política, 2) los medios de comunicación; y 3) grupos de la sociedad civil organizada (OSCs).

La oposición tiene incentivos claros para aumentar los controles sobre el partido en el poder y tener más herramientas de vigilancia. Se ha dicho que la rendición de cuentas “tiene sus resortes en la competencia interpartidista” (Guerrero, 2003:13), pues una de las tareas esenciales de la oposición es vigilar la gestión del gobierno del partido en el poder. En términos de incentivos, los partidos de oposición estarán motivados a aprobar y agilizar canales que les permitan tener acceso a datos puntuales sobre la gestión pública, para realizar labores de crítica y denuncia. En ese sentido, la teoría señala que la fragmentación del poder político incentiva el fortalecimiento y la utilización activa de estos mecanismos. Retomando el argumento de Cox y McCubbins (2001)⁴, preferencias distintas ponen en movimiento los contrapesos, de tal modo que bajo gobiernos divididos, se espera un funcionamiento más vigoroso de las instancias de control, y por ende, de los mecanismos de acceso a la información llevados a sus últimas consecuencias.

Por su parte, los medios tienen un incentivo claro para promover y apoyar la implementación y el funcionamiento efectivo de los canales de acceso a la información, porque mejora directamente en su habilidad para realizar su labor periodística. A pesar de que en algunos casos los medios se han mostrado reacios a la apertura -- porque ello supone afectar sus fuentes informales de información, y su rol como proveedores principales de información -- este grupo se ha constituido en uno de los principales usuarios de los canales de acceso, y han mostrado vigoroso apoyo y monitoreo constante de la forma en la que se reforman y funcionan los canales de transparencia, encabezando campañas de protección a las leyes de acceso (esto sucedió, por ejemplo, en Reino Unido; Gundersen, 2008:236-37).

Finalmente, organizaciones de la sociedad civil en cuyo núcleo está la difusión de prácticas participativas y/o el monitoreo de la gestión pública tienen incentivos a ingresar en el

⁴ Cit. por Ríos y Angelino (2010:19)

JUNIO 12, 2014

proceso de solicitudes de información, pues su actuar está facilitado de manera sustantiva por mejores vías de acceso, y alimenta sus labores centrales de investigación e incidencia. Dentro de estos grupos también podemos incluir a grupos empresariales (Mendel, 2011), interesados en contar con información que incremente la certidumbre en su labor de negocios.

Por las características de estos actores, los costos en los que incurren al solicitar información serán menores a los que enfrenta un usuario ordinario: en principio, la experiencia con que cuentan estos actores para la utilización de los mecanismos de acceso a la información reducen sus costos de aprendizaje y manejo; asimismo, los procesos de monitoreo, seguimiento e incluso, de difusión, se encuentran asimilados a su labor profesional, de tal modo que están, en cierto modo, financiados, lo que no ocurre para el resto de los solicitantes.

Estos grupos se instituyen en intermediarios entre los sujetos obligados a entregar información y los integrantes de la comunidad, en su sentido amplio, procesando los datos “crudos” a través de su traducción, sistematización o utilización. Así, si el beneficio para el solicitante ordinario de información está dado por B , aquí se argumenta que estos intermediarios obtienen un beneficio adicional a los que obtienen por formar parte del grupo, que incluye, por ejemplo, prestigio y posicionamiento en la opinión pública, recursos económicos adicionales (por la venta de ejemplares o por el acceso a nuevas fuentes de financiamiento), o, para el caso de los partidos de oposición, ventajas electorales al exhibir a su contrincante. Así, la función de beneficios de estos grupos especializados está definida por B_g , donde la magnitud de B_g es necesariamente menor a B , es decir a la función de costos que enfrenta un ciudadano ordinario, y B_g , que representa los beneficios particulares adicionales, siempre es positiva, de tal modo que $B_g > 0$. De forma simple, dado que los costos en que incurren los grupos especializados son menores que los que enfrenta el usuario ordinario, y los beneficios para los primeros son mayores que para los segundos, los partidos de oposición, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación serán quienes tengan más incentivos para llevar hasta el final un proceso de acceso a la información, y vincularlo con las dinámicas de rendición de cuentas. Socialmente, el acceso de estos grupos a canales de difusión pública otorga un elemento adicional de valor que difícilmente puede darle el usuario individual.

Lo anterior, para decir que la transparencia requiere la presencia activa de sujetos, con incentivos propios puntuales para acceder a la información, y capacidades específicas para enlazar la información con la rendición de cuentas. La participación significativa requiere conocimiento y *expertise* en el campo, recursos suficientes y motivación para persuadir a los sujetos obligados. La mayoría de los ciudadanos no encaja en esta descripción. (Shkabatur, 2012).

La importancia de los actores organizados es tal que, incluso en condiciones de marginación, o de democracias deficientes, la activación de grupos puede desencadenar acciones de exigencia del derecho acceso a la información y lucha contra la corrupción, como lo demuestran Goetz y Jenkins (1999) para el caso de localidades de la India.

3. *Aproximaciones empíricas desde la experiencia local mexicana*

La evolución de la política de transparencia en México y su traducción al entorno estatal provee elementos útiles para revisar de manera empírica lo expuesto hasta este punto. Como se ha dicho líneas arriba, existe un diferencial muy importante entre el desempeño de la política federal de transparencia, y su desdoblamiento local, cuyos factores causales no resultan obvios. Además, abordar la hipótesis de este texto desde la comparación estatal tiene como ventaja la posibilidad de aislar algunas variables, por ejemplo, las instituciones formales, plasmadas en el régimen de transparencia constitucional; y el contexto político nacional.

La aprobación de la LFT en 2001 dio origen a la transparencia como política pública activa⁵, que logró constituirse en una de las más visibles y respaldadas, en gran medida porque emanó de una ley consensuada, incluyente y plural, en cuya elaboración no sólo estuvieron involucrados las distintas fuerzas políticas del país, sino también un notorio grupo de la sociedad civil atenta a que se preservaran en la ley los principios de acceso y máxima publicidad, a construir un órgano garante sólido y autónomo, y a asegurar las condiciones que

⁵ Siguiendo a Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992:90), tomamos como política pública “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) [que] se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”, y que tiene por objeto modificar una situación no deseable. Así, desagregando los componentes de esta definición, podemos decir que la política de transparencia supone una acción del gobierno, que tiene como finalidad procurar la publicidad y el acceso a la información de las acciones relacionadas con el ejercicio del poder (Merino, 2008). En ese sentido, disposiciones anteriores (como la consignación constitucional del derecho a la información de 1977) no pueden considerarse como la articulación de una política pública con una intención explícita y recursos asignados para cambiar el *status quo* (Arellano y Lepore, 2012).

permitieran acceder y hacer uso de la información. Ese nacimiento afortunado permitió a la política de transparencia tener un arranque vigoroso, y le sumó en legitimidad.

La emisión de una ley federal implicaba la elaboración de normatividad que pudiera garantizar el acceso a la información en todos los niveles de gobierno y los entes que se incluyó dentro del universo de sujetos obligados. Como señalan Becerra y Lujambio (2006:184), “el Congreso estaba forzando al país a una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los estados de la federación, en los poderes de la unión y en todas las instituciones federales distintas al Ejecutivo.” Pronto se advirtieron los riesgos de la alta diversidad nacida de estos procesos de implementación independiente, y se hizo necesario el establecimiento de un piso mínimo lo suficientemente flexible “para responder a la lógica del federalismo (pero que garantizara) el cumplimiento igualitario de un derecho constitucional para todos los mexicanos” (Merino, 2006:127). Advirtiendo los alcances potenciales del acceso a la información, muchas entidades federativas buscaron protegerse de los alcances de la transparencia redactando legislaciones deficientes, omitiendo la construcción de órganos garantes del acceso a la información, o bien negándoles autonomía y capacidad para ejercer sus funciones. Otras entidades, simple y sencillamente no legislaron al respecto.

Frente a este variopinto escenario, en 2005 comienza a discutirse la idea de reformar la normatividad para uniformar las leyes estatales a través de un piso mínimo, y en junio de 2007 se aprobaría el dictamen de reforma constitucional, con el aval de prácticamente todos los congresos locales. La reforma estableció principios básicos obligatorios para todos los niveles de gobierno en los mecanismos de acceso a la información, y homologó la configuración general de sus órganos garantes. Aunque una reforma legislativa no equivale a la generación automática de las prácticas y procedimientos necesarios para llevar a buen puerto la política pública, el cambio del 2007 marcó “el punto de partida de una transformación organizacional y cultural profunda” en todo el territorio nacional (Cejudo *et al.*, 2012:10).

La homologación normativa se basa en supuestos clásicos del institucionalismo, en su versión más formal: con instituciones similares deberían verificarse resultados también similares, pues mismas reglas producen mismos incentivos para los actores. Por supuesto, esto no se constata en el funcionamiento real de los mecanismos y órganos de transparencia, de tal modo que hay elementos locales que permean en esta lógica, de tal modo que seguimos

encontrando una alta diversidad, aún dentro de un marco normativo similar⁶. Es especialmente notorio el contraste entre la lógica que se ha construido a nivel federal y la que persiste en la gran mayoría de las entidades federativas (CIDE, 2007, 2010). Un agravante adicional de esta situación es que, si consideramos que los gobiernos locales son los más cercanos a los problemas cotidianos de la ciudadanía, el funcionamiento adecuado de la transparencia y el uso de la información con valor agregado puede tener incidencia más directa en estos ámbitos, y afectar de manera más perceptible la toma de decisiones.

Sin embargo, esto no ocurre así, y sin demeritar las experiencias exitosas a partir del acceso a la información que se han llevado a cabo en las entidades federativas, lo cierto es que la transparencia encuentra un entorno menos propicio para subsistir donde no hay contrapesos efectivos a los actores políticos en el poder. La disseminación de los beneficios de la transparencia como bien público se topa con más obstáculos en el nivel local, en gran medida por la persistencia de zonas marrones a lo largo del territorio (O'Donnell, 1996): regímenes autoritarios subnacionales que coexisten con la democracia federal y que se encuentran una lucha permanente por el “control de sus fronteras” (Gibson, 2012), por lograr que prevalezcan condiciones ventajosas para el ejercicio del poder, y un mínimo de controles sobre su gestión. Siguiendo la argumentación desarrollada en los apartados anteriores, la variación en la calidad de los regímenes locales de transparencia en México podría explicarse a partir de la presencia o la ausencia de intermediarios capaces de presionar por mejores instituciones formales (leyes y órganos garantes), de recorrer de manera completa los canales de acceso, y de darle valor social a la información. La existencia de estos grupos permite contrarrestar de manera más vigorosa la influencia de los actores políticos, y de resistir prácticas autoritarias, ahí donde existen, defendiendo el espíritu original del acceso a la información. No es que los intermediarios sean paladines innatos de la transparencia, sino que, como hemos visto, tienen mayores incentivos que los solicitantes ordinarios a hacer uso intensivo de los canales de acceso, a presionar por mecanismos eficientes y órganos garantes sólidos que faciliten solicitar y recibir información, y a darle valor agregado a la información obtenida. Es en ese sentido que su presencia resulta de

⁶ Esta estrategia de homologación no ha sido privativa de los órganos de transparencia. Los órganos electorales estatales también atravesaron por un proceso de “emparejamiento” de sus condiciones (Méndez de Hoyos, 2011). Los resultados han sido similares.

importancia estratégica para llevar a buen puerto la transparencia como bien público, y para explicar su posible vinculación con los canales de rendición de cuentas.

Variable dependiente

Para probar la hipótesis formulada, es necesario preguntarse por los indicadores necesarios para medir la vinculación entre transparencia y rendición de cuentas.

A lo largo de este escrito se ha propuesto tres condiciones necesarias para que la transparencia se vincule con la rendición de cuentas: un órgano garante con capacidad e independencia para llevar a cabo su función, la utilización extensiva de los canales de acceso, y la dotación de valor agregado a la información recibida. El indicador ideal para dar cuenta de esta relación debería vincular de forma conjunta estas tres condiciones; la elaboración de un índice que capturara el efecto interactivo de estos tres elementos resultaría adecuado. Sin embargo, aunque existen datos sobre la capacidad de los órganos estatales de transparencia, y sobre la tasa de recursos de revisión respecto del total de solicitudes formuladas, y hay alguna idea sobre experiencias exitosas de agregación de valor a información solicitada⁷, existe una gran dispersión de datos, especialmente sobre los dos últimos elementos. La sistematización de esta información es prácticamente nula a nivel local.

Otra forma de aproximarnos a esta relación es a través de la consideración por separado de estos tres elementos. Esta fue la alternativa elegida, y se privilegió la medición de la independencia y capacidades de los organismos estatales de transparencia por dos razones: porque ésta es la condición sobre la que existe mayor información sistematizada disponible, y porque los órganos de transparencia constituyen una parte nodal de los mecanismos de acceso a la información: no sólo fungen como garantes del ejercicio efectivo de este derecho, sino que son responsables de las labores de capacitación a las dependencias públicas y de la construcción de los sistemas para realizar solicitudes de acceso a la información. En ese sentido, la capacidad del órgano garante es un buen indicador del estado de la transparencia, y

⁷ Por ejemplo, las investigaciones realizadas por Fundar sobre apoyos y subsidios al campo, por el Instituto Mexicano de Competitividad, sobre la situación del magisterio de educación básica; por Gesoc, sobre programas sociales se han basado en solicitudes de acceso a la información. Asimismo, de forma recurrente, los periodistas señalan como fuente de sus investigaciones documentos entregados vía solicitudes de información. En el mismo sentido, el IFAI, y el órgano de transparencia del Distrito Federal, el InfoDF, ha difundido algunas experiencias exitosas sobre uso de recursos de revisión para mejorar la información entregada (Guerra, 2014).

determina en gran medida que las dos condiciones restantes se verifiquen: sin un órgano sólido, es improbable que un recurso de revisión se resuelva de manera técnica, y que la información entregada cumpla con la calidad necesaria para hacer uso de ella. Así, si bien es un indicador imperfecto, constituye un *proxy* aceptable para abordar la capacidad de vincular la transparencia con la rendición de cuentas.

Para asignar un indicador a esta variable, definida como “fortaleza del órgano de transparencia estatal”, se consideraron varias alternativas. Una fue el presupuesto anual asignado a este órgano, ponderado por la población de la entidad federativa a la que pertenecen, bajo la premisa de que sin recursos suficientes es imposible que lleve a cabo su función. La desventaja de este indicador es que la aprobación del presupuesto resulta de un proceso plural, y la forma en que éste se ejerce no expresa mucho sobre su independencia. Otra alternativa es tomar los indicadores sobre el perfil profesional del titular, según se propone en la Métrica de la Transparencia (CIDE, 2010). El razonamiento detrás es que un titular con mayor preparación académica tendrá mayores capacidades para dirigir a su equipo, y al órgano como institución, al cumplimiento de su función. La desventaja de este indicador es que el énfasis que coloca esta medición en la formación académica del titular en realidad no habla sobre su autonomía respecto del grupo político en el poder. Finalmente, se optó por tomar como indicador la percepción sobre el grado de independencia del órgano estatal de transparencia, a partir de la Encuesta a Expertos en Política Estatal en México (Loza y Méndez de Hoyos, 2014). La ventaja de este indicador es que, conceptualmente, aborda la condición que interesa; la desventaja es que, al ser un indicador formado a partir de percepciones de expertos, puede presentar cierto sesgo respecto de la capacidad e independencia reales del órgano.

Es ineludible señalar que la reforma más reciente en materia de transparencia, aprobada en 2014, uniforma muchos de los aspectos que persisten diversos en el ámbito local. Se apela a una ley de aplicación general, ya no federal; y además, aunque los órganos locales ganarán autonomía, la cláusula que permite al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) atraerse casos del ámbito local reduce el peso de las particularidades formales del órgano local en las decisiones donde ocurra esta intervención.

Variables independientes

A partir de los argumentos expuestos en este trabajo, se propone como variables explicativa detrás de las variaciones en la capacidad del órgano estatal la presencia de intermediarios. Se consideraron a los tres grupos que, según lo argumentado en este texto, tienen incentivos para involucrarse en procesos que vinculen la transparencia con la rendición de cuentas: los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, y los grupos empresariales (Mendel, 2011; Shkabatur, 2012). También se consideró el nivel de fragmentación política, bajo la lógica que gobiernos divididos incidirán en resguardar la capacidad y autonomía del órgano garante, de preservar los canales de acceso, y de utilizarlos de manera intensiva, buscando consecuencias puntuales.

Para medir la fragmentación política, se tomó el Número Efectivo de Partidos (NEP) de las legislaturas locales, según cálculos del proyecto México Estatal (CIDE, 2014). El razonamiento detrás de la utilización de este indicador es que el Congreso local es la instancia de contrapeso por excelencia, donde se reflejan las disputas más evidentes sobre el partido en el poder y la oposición.

Para medir la presencia del resto de actores, se ensayaron dos alternativas. En la primera, como indicador de la presencia de medios de comunicación, se tomó el número de periódicos locales de circulación diaria por cada 100 mil habitantes. Siguiendo a Besley y Prat (2006), los medios de comunicación se rigen bajo una lógica de mercado, en la que una mayor competencia es reflejo de medios más independientes y resistentes a intervenciones de grupos políticos, así, la simple existencia de un mayor número de diarios compitiendo entre sí, va a motivarlos a diversificar posturas, incluyendo diarios que asuman una postura crítica contra el gobierno. La fuente de este indicador fue el Padrón de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación. Esta medición también se respalda con el estudio realizado por Adserá *et al.* (2003), según el cual un mayor número de periódicos en circulación, ponderado por la población de un país, incide en la mejora de los indicadores anti-corrupción.

En ese mismo modelo, para medir la presencia de OSCs, se tomó el número de organizaciones civiles locales activas y formalmente constituidas por cada 100 mil habitantes; para ello, se consultó el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC, de la Comisión de Fomento de Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil. En el segundo modelo, se optó por realizar una refinación cualitativa: más que el número en bruto de ambos

actores, el interés fue sopesar la importancia de medios y OSCs que presentan una postura crítica del gobierno. Para ello, se acudió nuevamente a la Encuesta a Expertos en Política Estatal en México (Loza y Méndez de Hoyos, 2014), y se tomó, por un lado, el indicador sobre la cobertura que realizarían los diarios locales a un caso de corrupción hipotético que involucrara al gobernador; y por otro, un indicador promediado sobre la presencia de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que muestran una postura crítica del gobernador. En ambos casos, la existencia de grupos empresariales independientes se midió a través del indicador incluido en esta misma Encuesta sobre la existencia de conexiones entre los gobernadores y el grupo en el poder⁸.

En ambos modelos se tomó como variable de control la calidad de la normatividad, siguiendo el argumento de que la norma formal no es elemento suficiente para explicar por sí mismo la capacidad del órgano garante. Para medir la calidad de la legislación estatal, se tomó el indicador incluido en la Métrica de la Transparencia 2010 (CIDE, 2010), que considera el “grado de conformidad de la legislación con el estándar que establece el artículo sexto, así como identificar ventanas de oportunidad en la calidad de las normas” (CIDE, 2010:12). Este indicador es un índice que abarca doce elementos⁹ que, de acuerdo con el mandato constitucional, debe incluir toda la legislación en materia de transparencia.

En un tercer modelo se introdujeron variables adicionales de control para asegurarnos que el nivel económico o educativo de las entidades federativas no estuviera interviniendo en la variable dependiente. Se optó por un modelo de regresión lineal múltiple, utilizando estimadores de mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados de los modelos son los siguientes:

**TABLA 1. MODELO DE REGRESIÓN LINEAL SOBRE LOS CORRELATIVOS DE LA FORTALEZA DEL
ÓRGANO ESTATAL DE TRANSPARENCIA**

<i>Variables independientes</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
-------------------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

⁸ Los detalles de estas mediciones se incluyen en el Apéndice Metodológico.

⁹ Los 12 elementos que deben estar formalizados en la ley son: principios, sujetos obligados, Información pública de oficio, información reservada, información confidencial, datos personales, archivos administrativos, órgano garante, diseño institucional, procedimiento de acceso, recurso de revisión, responsabilidades y sanciones. El puntaje asignado a cada elemento se detalla en el Apéndice Metodológico (CIDE, 2010:14).

Diarios críticos		.432*** (.138)	.439*** (.151)
OSCs críticas		.124 (.113)	.130 (.121)
Independencia de empresarios locales	.163 (.215)	-.074 (.191)	-.066 (.202)
NEP 2009	-.040 (.172)	.050 (.141)	.039 (.154)
Diarios/ 100 mil habitantes	-.450 (.459)		
OSC/ 100 mil habitantes	.008 (.008)		
Controles			
Calidad de la normatividad	.942 (.929)	1.420* (.826)	1.423* (866)
PIB per cápita			-1.38E-007 (.000)
Años de escolaridad promedio			-.023 (.147)
R²	.168	.390	.392
N	32	32	32

Se expresan coeficientes no estandarizados. Entre paréntesis se expresa el error estándar.

La variable dependiente es la capacidad del órgano estatal de transparencia.

Interpretación de resultados

El análisis de regresión permite realizar varias consideraciones. En primer lugar, la ausencia de significancia estadística del Modelo 1 descarta que exista un vínculo entre la mayor competencia de diarios impresos y la fortaleza del órgano estatal de transparencia. Parece que no basta con una proliferación de opciones mediáticas para que los periodistas decidan presionar por contar con órganos más capaces de intervenir en el proceso de acceso a la información, lo cual, teóricamente, reduciría sus costos de recorrer el proceso de solicitud y de dotar de valor a la información. El escenario es distinto cuando se refina la medición de esta variable considerando únicamente a los diarios con una postura crítica del gobierno (aquellos más propensos a exhibir y difundir corrupción del gobierno). El que esta variable resulte estadísticamente significativa representa una diferencia cualitativa sustancial, y arroja luz sobre el mecanismo causal que provoca que en éste, y otros trabajos (Stanig, 2014; Stein, 2013; Besley y Pratt, 2006), los medios de comunicación estén relacionados con las instituciones o estrategias de transparencia y rendición de cuentas. No es la competencia mediática, sino la

existencia de un sector considerable de medios independientes del gobierno, y críticos de su actuación lo que incentiva a fortalecer los mecanismos de transparencia. La correlación entre estas variables señala que los diarios que asumen una postura crítica estarán presionando por órganos de transparencia fuertes, porque de la existencia de éstos depende tener acceso a información sobre la gestión gubernamental, insumo primario de sus artículos críticos. En ese sentido, la relación entre estas variables indica que una prensa crítica activa, usuaria frecuente de los mecanismos de acceso incide en una mejor vinculación de la información y la rendición de cuentas. ¿Cuáles son las correas de transmisión por las que ocurre esto? En primer lugar, a través de los medios. Como se señaló líneas arriba: para una prensa crítica, la denegación del acceso constituye en sí mismo un elemento negativo del gobierno que denunciar a través de sus publicaciones; un recurso de revisión resuelto bajo criterios de abiertas lealtades políticas es un síntoma de mal gobierno que merece difundirse. La prensa crítica constituye una caja de resonancia a través de la cual las solicitudes de acceso son difundidas socialmente, generando cambios en la opinión pública, y desatando reacciones de los grupos políticos. La utilización creciente de solicitudes de acceso a la información como insumo para el periodismo de investigación relacionado, por ejemplo, con casos de corrupción o impunidad, puede desencadenar o catalizar procesos de justificación sobre los actos de gobierno, y de sanción a funcionarios, completándose el ciclo de la rendición de cuentas a partir de la agregación de valor a la información por un actor estratégico.

En segundo lugar, cuando se introduce en el modelo la variable de prensa crítica, la calidad de la normatividad en materia de transparencia cobra significancia estadística. Esta es, además, la única variable de control que resulta estadísticamente significativa. Esto habla de un efecto interactivo entre ambas variables que, si bien se puede explorar con mayor profundidad, corresponde con episodios conocidos sobre la presión de los medios para aprobar legislación de calidad en esta materia¹⁰. Nuevamente, como la existencia de canales de transparencia

¹⁰ Las coaliciones multilaterales que se forman en torno a la transparencia, en ocasiones incluyen directamente a un grupo emanado de la sociedad civil, o la incorporación de sus demandas, tal y como ocurrió en el proceso de aprobación de la LFT y creación del IFAI en México, en el que la intervención del Grupo Oaxaca -- una coalición de periodistas, académicos y representantes de organizaciones civiles -- modificó la redacción de la iniciativa original, incluyendo el estatus legal del IFAI y detalles del proceso de nombramiento de los comisionados (López-Ayllón, 2005; Escobedo, 2006). Más allá del momento de aprobación, el monitoreo de la aplicación de la ley de acceso, y del funcionamiento del órgano garante, especialmente en momentos cruciales, como las reformas constitucionales posteriores respecto de los alcances o los regímenes de acceso, o la

eficientes reduce el costo de acceder a información relevante de fuentes primarias, los periodistas tienen incentivos a tomar como propia la causa de la transparencia. En el plano federal, el proceso de formulación de la normatividad estuvo acompañado de manera muy cercana por periodistas: en marzo de 2001, la Sociedad Interamericana de Prensa, en el Foro Internacional sobre la Libertad de Expresión, denunció el vacío legal sobre acceso a la información pública, y los periodistas asistentes a ese foro comenzaron a lanzar desplegados sobre la necesidad de aprobar una Ley a ese respecto y a escribir editoriales denunciando el incumplimiento de la promesa de campaña de Fox de promulgar esta normatividad (Lelo de Larrea, 2001; Villanueva 2001, 2002; Doyle, 2002; Aziz, 2002). Un robusto grupo de periodistas se mantuvo atento a las iniciativas que se fueron generando en torno a una ley de acceso a la información, lo que desembocó en un seminario organizado por *El Universal* y otras asociaciones de reporteros y editores, y por la Fundación Konrad Adenauer, cuyo principal producto fue la Declaración de Oaxaca, antecedente de la iniciativa de ley de acceso a la información que finalmente serviría de base, junto con la iniciativa del Ejecutivo, para dar origen a la LFT¹¹. Este grupo realizó un seguimiento posterior a la construcción del IFAI como órgano garante; y en las reformas posteriores, grupos como el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas han presionado por evitar el debilitamiento del IFAI y han denunciado las intervenciones políticas en los nombramientos. A ambos grupos pertenecen individuos vinculados con la labor periodística, y algunos diarios han abierto espacios para reportar avances y retrocesos en transparencia. En el ámbito local no existe evidencia tan sistematizada, pero lo ocurrido en el plano federal da indicios de que podría estarse replicando esta presión ejercida por los medios de comunicación para contar con normatividad de calidad y mecanismos de transparencia robustos, y la utilización intensiva de los canales de acceso por los periodistas. El que la normatividad por sí misma no sea una variable estadísticamente relevante confirma los hallazgos de otros trabajos que sostienen que las estrategias de combate a la corrupción y rendición de cuentas pierden

renovación de los miembros del ente garante, son tareas fundamentales que preservan la concepción original del derecho a la información, plasmada en estas construcciones institucionales. Mendel (2011:21-22) ha documentado que en entornos donde no hay una sociedad civil fuerte o unificada, las reformas para mejorar las leyes de transparencia han fracasado.

¹¹ 77 diarios y una organización de reporteros figuraron entre los firmantes de esta declaración. Asimismo, Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas, ambos columnistas de *El Universal*, fueron designados por el Grupo Oaxaca para negociar ante el Ejecutivo la iniciativa propuesta.

eficacia en ausencia de medios de comunicación libres e independientes (Ahrend, 2002; Stapenhurst, 2002; Freille *et. al.*, 2007; Camaj, 2012). Hay evidencia, además, de que las notas publicadas en los periódicos influyen en la percepción que los lectores tienen del gobierno, y en su comportamiento. Stein (2013) ha demostrado empíricamente para el caso de Brasil que la frecuencia con que los diarios cubren temas sensibles para el gobierno cambia considerablemente las actitudes de los ciudadanos, y su disposición a manifestarse en contra de gobiernos represores o corruptos.

Contrario a lo esperado, la fragmentación política, medida a partir del NEP, no resulta una variable relevante para explicar el fortalecimiento de los institutos de transparencia. Ello quizás se deba a que una imprecisión de este indicador para medir el peso de la oposición en la arena política.

Finalmente, a pesar de que se han difundido experiencias sobre OSCs locales incidiendo sobre las políticas públicas a través del uso de los canales de acceso a la información (por ejemplo, los casos de Sonora Ciudadana, o el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, documentando e incidiendo sobre acceso desigual al ISSSTE-Son, y presionando por mejorar la legislación de transparencia en Veracruz, respectivamente), el modelo no arroja una relación estadísticamente significativa entre la presencia de OSCs y la fortaleza de los órganos garante. Ello quizás se explique porque, a diferencia de lo que ocurre en el plano federal, la persistencia de autoritarismos subnacionales en algunas regiones del país bloquea la capacidad de incidencia de las OSCs en los mecanismos de transparencia, aunque tolere la emisión de críticas al gobierno. En todo caso, la ausencia de significancia merecería un análisis más cercano de esta variable. La presencia de un sector empresarial independiente tampoco resulta estadísticamente significativa, lo que deja a los medios de comunicación como el único actor social con peso relevante para fungir como intermediario ante la ciudadanía.

4. Conclusión

Putnam (2000:218) ha señalado que la lectura de diarios crea ciudadanos más informados, con interés y capacidad para hacer rendir cuentas a los políticos por sus acciones. Esta frase expresa la dinámica de resonancia que se tiende desde los medios, como intermediarios estratégicos, hasta la activación de canales de rendición de cuentas. Es un mecanismo de tres engranajes --

medios, lectores, e instituciones de rendición de cuentas -- cuyo funcionamiento se activa y se acepta por la información, como insumo básico. Mucho se ha escrito sobre la libertad de expresión e información como condición necesaria para una democracia de calidad, y desde tiempos remotos se ha señalado el papel que desempeña la prensa libre como contrapeso a los actos de gobierno. Dentro de los nuevos arreglos institucionales, en los que figuran, además de las ramas de gobierno tradicionales, un conglomerado de modernas agencias de fiscalización, monitoreo y control, los medios de comunicación siguen apareciendo como actores cruciales que intermedian entre la ciudadanía y la esfera de poder. No resulta sorprendente que los cambios en la regulación del acceso a la información guarden estrecha relación con los medios de comunicación: la información constituye la materia prima de su trabajo, y la naturaleza de su labor produce reverberaciones tanto en el comportamiento de los ciudadanos como en la respuesta de los políticos. Una prensa crítica puede desencadenar movilizaciones sociales que exijan alto a la impunidad y la arbitrariedad con que la información evidencia que conducen los gobernantes; y el que la prensa acompañe a movilizaciones sociales se ha identificado como elemento fundamental detrás de la capacidad de incidencia de éstas. Y dentro de la esfera institucional y de política pública, es sólo la existencia de estrategias de transparencia y combate a la corrupción acompañada de medios libres lo que posibilita la capacidad de incidencia de las primeras. La literatura que compara el fenómeno entre países así lo ha evidenciado, sin embargo, no existe aún un cuerpo sólido que replique el ejercicio en el ámbito subnacional. Este texto busca aproximarse a la comprensión de la transparencia y su vinculación con la rendición de cuentas dentro de las variaciones que se presentan dentro de un mismo país, con una sola política de acceso a la información, y un solo conjunto de principios constitucionales que rigen la construcción institucional y el funcionamiento de sus mecanismos. A pesar de la homologación normativa de pisos mínimos, la diversidad persiste. La explicación que se avanza aquí subraya la existencia de contrapesos políticos y sociales como factor detrás de esta variación, dentro de los cuales, la existencia de una prensa crítica ha demostrado tener un papel estadísticamente relevante. Hay que reconocer que aún existe dificultad para contar con información sobre entidades federativas en temas de transparencia y rendición de cuentas que goce de validez interna y externa, y que sea comparable a lo largo del tiempo. Si bien los datos contenidos en las bases consultadas resultan de gran valía, queda pendiente contrastarlos con información que se ha generado recientemente, por ejemplo, el Índice Nacional de Órganos

Garantes del Derecho a la Información, publicado en 2014, y realizado por Article19 y México Infórmate (organizaciones en las que, nuevamente, los periodistas desempeñan un papel preponderante). El reto está puesto en la refinación de los indicadores utilizados para medir, no sólo el desempeño de entidades de creación relativamente reciente, como los institutos de transparencia, sino para acercarnos al análisis de otros actores de peso a nivel estatal, como la clase empresarial, o las OSCs activas. En este ejercicio, se logró avanzar cualitativamente de la simple consideración numérica de actores sociales importantes a la introducción de actores que, según lo perciben los expertos, se distinguen por mantener una postura crítica del gobierno. No se logró avanzar de igual modo en el análisis de experiencias de incidencia a partir de solicitudes de información, porque no se cuenta con datos sistematizados al respecto. Sin embargo, se tomó la capacidad del órgano de transparencia como una primera forma de aproximarnos a la posibilidad de ejercer rendición de cuentas a partir de la transparencia, y confirmamos que los medios de comunicación críticos efectivamente están influyendo en esta variable. Queda pendiente, asimismo, explorar otras formas de aproximarse a la presencia de una oposición política vigorosa, para verificar su relación (o su ausencia de relación) con las políticas de acceso a la información.

A la luz de la última modificación a la normatividad de transparencia, aprobada a principios de 2014, cobra mayor relevancia pensar en el papel que pueden desempeñar los intermediarios. Sin demeritar los aciertos de esta reforma constitucional, lo cierto es que se apela nuevamente a los principios de homologación formal para subsanar las grandes variaciones locales. Entre otros cambios, la ley federal adquiere el carácter de aplicación general, se establecen principios para emparejar criterios, capacidades, técnicas presupuestales e institucionales en todos los órganos garantes estatales, y se faculta al IFAI para intervenir a nivel local, a petición del órgano estatal. La suposición es que desde el centro se pueden difuminar las diferencias locales a partir de la puesta en marcha de principios uniformes y de la posibilidad de la intervención del instituto federal para dirimir casos complicados.

Si los argumentos aquí vertidos son ciertos, por encima de estos nuevos esfuerzos de reforma normativa, persistirá la dinámica de los contrapesos locales, y con ello, los intermediarios seguirán siendo pieza fundamental para la vinculación de la transparencia con la rendición de cuentas. Desde esta óptica, bajo cualquier estructura formal, la participación de

intermediarios determina los usos de la información, y la posibilidad de hacer de ésta un insumo para la rendición de cuentas.

Todos los esfuerzos de reingeniería institucional y normativa serán limitados si se basan en el supuesto de que el vínculo de la transparencia con la rendición de cuentas ocurrirá de forma automática, depositando en una noción romántica de “ciudadanía” responsable, comprometida y atenta a los asuntos públicos el deber de que ello suceda. Perder de vista a los actores que, no por un profundo sentido cívico, sino por incentivos muy puntuales, estarían dispuestos a incurrir en los costos de fungir como intermediarios, equivale a limitar la posibilidad de que la información se convierta en un bien de utilidad pública.

Por encima de las dificultades de medición del fenómeno, lo cierto es que dentro de las estrategias de transparencia y rendición de cuentas debe considerarse que los medios de comunicación se desempeñan como actores estratégicos. Si algo ha buscado dejar en claro este texto es la necesidad de intermediarios para que el acceso a la información constituya un paso en firme dentro del circuito de rendición de cuentas. La información constituye un elemento de la triada, pero su vinculación con la justificación y las consecuencias se dificulta en ausencia de intermediarios capacidades de traducción, sistematización y resonancia. Sólo así la información pública constituye un bien valorado socialmente, y las políticas de transparencia pueden enlazarse con el resto de las dinámicas institucionales de rendición de cuentas.

Bibliografía

- Ackerman, J., & Sandoval, I. (2006). The global explosion of freedom of information laws *Administrative Law Review*, 58(1), 85-130.
- Adserá, A., Boix, C., & Payne, M. (2003). Are you Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19(2), 445-490.
- Angelino, D. y A. Ríos. (2010). *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico*. México: CIDE.
- Ahrend, R. (2002). Press Freedom, Human Capital and Corruption. *DELTA Working Paper* (11).

- Arellano, D. y W. Lepore (2012), “Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión de la documentación”, en G. Cejudo, S. López Ayllón y A. Ríos (eds.), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE.
- Article19 (2014). *Disentir en silencio: violencia contra la prensa y criminalización de la protesta*. México: Article 19.
- Article19, & Fundar. (2014). *El costo de la legitimidad. El uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*. México: A19, Fundar y OSI.
- Banisar, D. (2014). National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2014 Map. SSRN. 2014.
- Becerra, R. y A. Lujambio (2006). “¿Por qué constitucionalizar?”, en S. López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI.
- Beherend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 2011(1), 150-174.
- Besley, T., & Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720-736.
- Camaj, L. (2012). The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), 21-42.
- Cejudo, G., López Ayllón, S., & Ríos, A. (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Cejudo, G., & Ríos, A. (2010). La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 115-203). México: CIDE-UNAM.
- Cejudo, G., & Ríos, A. (2011). *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*. DT.260. México: CIDE.
- CIDE. (2007). *Métrica de la Transparencia*. México: CIDE.
- CIDE. (2010). *Métrica de la Transparencia*. México: CIDE.
- Cox, G., & McCubbins, M. (2001). *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes Presidents and Parliaments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1970). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- Diamond, L., Plattner, M., & Schedler, A. (1999). *The self-restraining state*. Boulder: Lynne Rienner.

- Domingo, P. (1999). Judicial independence and judicial reform in Latin America. In L. Diamond & A. Schedler (Eds.), *The self-restraining state*. Londres: Lynne Rienner.
- Escobedo, J. (2006). “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI.
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. In J. Ackerman (Ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia y estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Freille, S., Haque, E., & Kneller, R. (2007). A contribution to the empirics of press freedom and corruption. *European Journal of Political Economy*, 23, 838-862.
- Gervasoni, C. (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, 3, 5-93.
- Gibson, E. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goetz, M., & Jenkins, R. (1999). Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India. *Third World Quarterly*, 20(3), 603-622.
- Guerrero, E. (2003), “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México”, Ensayos. Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, México, IFE.
- Gundersen, K. (2008). Freedom of Information. In P. Facey, B. Rigby & A. Runswick (Eds.), *Unlocking Democracy: 20 Years of Charter 88*. London: Politics.
- Hood, C. (2006). Beyond Exchanging First Principles? In D. Heald & C. Hood (Eds.), *Transparency. The Key to Better Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- IFAI (2005), *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, México: IFAI.
- López Ayllón, S. (2005), “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo Concha *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM.
- López-Ayllón, S., & Merino, M. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 1-28). México: CIDE-UNAM.
- Mendel, T. (2011). *Amending Access to Information Legislation: Legal and Political Issues*. Washington: The World Bank.

- Méndez de Hoyos, I. (2011). *Los órganos de administración electoral locales en México: retos*. Paper presented at the Diplomado Derecho Electoral OEA, México.
- Meny, Yves, y Jean Claude Thoenig *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- Merino, M. (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI
- Merino, M. (2008), “La transparencia como política pública”, en John Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI.
- Michener, G. (2011). FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, 22(2), 145-159.
- Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Parties and Institutional Design in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Neil, P. (1998). *Communicating Democracy: The Media & Political Transitions*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Pozas-Loyo, A., & Ríos, J. (2010). Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America *Comparative Politics*, 42(3), 293-311.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R. (2002), *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Salazar, G. (2013). "Comentario a la propuesta de reforma constitucional en materia de transparencia aprobada en 2012 por el Senado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 137, 769-785.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability *The Self-Restraining State* (pp. 13-28). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Shkabatur, J. (2012). Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States. *Yale Law and Policy Review*, 31, 80-140.
- Stanig, P. (2014). Regulation of Speech and Media Coverage of Corruption: An Empirical Analysis of the Mexican Press. *American Journal of Political Science*, Por aparecer.
- Stapenhurst, R. (2000). *The Media's Role in Curbing Corruption*. Washington: World Bank Institute.
- Stein, E. (2013). The Unraveling of Support for Authoritarianism: The Dynamic of Media, Elites and Public Opinion in Brazil, 1972-82. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), 85-107.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: IIJ-UNAM.
- Villanueva, E. (2006). *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México: Miguel Ángel Porrúa-IIJ.
- Villanueva, E., Gómez, P., & Pacheco, C. (2005). *Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales*. México: LIMAC.

Notas de prensa

- Aziz, A. (2002), “El círculo de los consensos posibles”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de mayo.
- Doyle, Kate (2002), “La nueva ley a examen”, *Reforma*, México, D.F., 7 de julio.
- Guerra, O. (2014), “Utilidad de la transparencia y el acceso a la información”, *El Universal*, México, D.F., 8 de abril.
- Lelo de Larrea, A. (2001), “Anuncian cambios al proyecto oficial de acceso a la información”, *El Universal*, México, D.F., 5 de diciembre.
- Villanueva, E. (2001), “Propuesta gubernamental limitativa”, *El Universal*, México, D.F., 11 de octubre.
- Villanueva, E. (2002), “Los que no deben ser parte del Instituto”, *El Universal*, México, D.F., 21 de junio.

JUNIO 12, 2014

Bases de datos

CIDE (2010), *Métrica de la transparencia*, México: CIDE, disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>, con último acceso el 30 de mayo de 2014.

CIDE (2014), México estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas, México: CIDE, <http://www.mexicoestatal.cide.edu/> , con último acceso el 30 de mayo de 2014.

Loza, N. e I. Méndez (coords.) (2014). *Encuesta a expertos en política estatal en México, 2001-2012*. México: FLACSO, PNUD y CONACYT, <http://podesualflacso.wordpress.com>, con último acceso el 30 de mayo de 2014.

JUNIO 12, 2014

Apéndice metodológico

<i>Concepto</i>	<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	<i>Escala</i>	<i>Fuente</i>
Variable dependiente				
Capacidad e independencia del órgano garante de acceso a la información	Capacidad e independencia del órgano garante de acceso a la información	Capacidad del instituto estatal de transparencia para ejercer control sobre el Ejecutivo	Promedio de opiniones donde: 1=nada 2=poco 3=algo 4=bastante 5=mucho	EEPEMEX (Flacso, 2014) ¹²
Variables independientes				
1. Normatividad	Calidad de la ley estatal de transparencia	Apego respecto a los estándares constitucionales (+) ¹³	Continua 0-1, considerando el cumplimiento con: Principios 6 ¹⁴ Sujetos obligados 6 Información pública de oficio 10 Información reservada 8 Información confidencial 8 Datos personales 8 Archivos 8 Facultades órgano garante 10	Métrica de la Transparencia (CIDE, 2010)

¹² Según la metodología de la EEPEMEX (Loza y Méndez de Hoyos, 2014), para cada pregunta de la encuesta, se contó con la respuesta de entre 5 y 10 expertos en cada estado. Los expertos fueron seleccionados conforme a los siguientes criterios: investigadores activos con doctorado, filiación al SNI, publicaciones sobre política en su estado en revistas especializadas y sin filiación partidaria o claro partidismo. Cuando en un estado no fue posible localizar siete o más expertos con estas características, se optó por aceptar expertos que no cubrieran uno o dos de los criterios antes mencionados (con excepción del no partidismo).

¹³ Entre paréntesis se expresa la relación esperada con respecto a la variable dependiente.

¹⁴ Los números expresados junto a cada rubro representa la ponderación de cada elemento. El puntaje máximo es de 100, que se recalcula para obtener un índice entre 0 y 1. (CIDE, 2010).

JUNIO 12, 2014

Diseño institucional 8
Procedimiento acceso 10
Recuso revisión 10
Responsabilidad y sanciones
8

2. Contrapesos políticos y sociales	a. Medios libres e independientes	Número de diarios estatales impresos ponderados per cápita (+)	Continua	PNMI (Segob, 2014)
		Número de medios locales que tienen una postura crítica (cubriendo corrupción del gobernador) (+)	Promedio de opiniones donde: 1=Ninguno 2=Pocos 3=La mitad 4=La mayoría 5=Todos	EEPEMEX (Flacso, 2014)
	b. Presencia de OSCs	Número de OSCs activas y con CLUNI ponderadas per cápita (+)	Continua	Información del Registro Federal de las OSC (Comisión de Fomento de Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2014)
		Postura de OSCs locales frente al gobernador (-)	Promedio de la postura de las 5 OSCs más relevantes del estado 1=Muy crítica 2=Bastante crítica 3=Algo crítica 4=Poco crítica 5=Nada crítica	EEPEMEX (Flacso, 2014)
	c. Poderes económicos independientes	Independencia de los empresarios locales respecto del	Promedio de opiniones donde:	EEPEMEX (Flacso, 2014)

JUNIO 12, 2014

		gobernador (+)	1=Ninguna 2=Poca 3=Alguna 4=Bastante 5=Mucha	
	d. Dispersión del poder político	Número Efectivo de Partidos en el Congreso Local 2009 (+)	Continua $1/\sum p_i^2$, donde p_i es la proporción de votos (o escaños) obtenidos por el partido.	México Estatal (CIDE, 2014)
Variables de control				
Nivel socioeconómico	Nivel educativo estatal	Promedio de años de educación recibida por entidad federativa (2012) (+)	Continua	Sistema nacional de información estadística educativa (SEP, 2014)
	Desarrollo económico estatal	PIB estatal per cápita base 2008 (+)	Continua	Banco de Información Económica (INEGI, 2014)

JUNIO 12, 2014