

8

TRANSPARENCIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

MARCO A. MORALES BARBA

OSCAR GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
COMISIONADO CIUDADANO

MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
COMISIONADA CIUDADANA



infodf
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

COMITÉ EDITORIAL 2008

ARELI CANO GUADIANA
PRESIDENTA DEL COMITÉ EDITORIAL / INFODF

MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
INTEGRANTE / INFODF

JOSÉ LUIS BUENDÍA HEGEWISH
INTEGRANTE / FUNDACIÓN PRENSA Y
DEMOCRACIA A. C. (PRENDE)

RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y
DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

PEDRO SALAZAR UGARTE
INTEGRANTE / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS DE LA UNAM

MA. ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
SECRETARIA TÉCNICA / INFODF

D.R.© 2008, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

Primera edición, diciembre de 2008.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autor.

5	● NOTA PRELIMINAR
7	● INTRODUCCIÓN
13	● ESPACIO PÚBLICO Y TRANSPARENCIA
21	● MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA
31	● LA NATURALEZA MORAL Y LEGAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO
35	● ALGUNAS PROPUESTAS
41	● TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ÁMBITOS FEDERAL Y LOCAL
45	● CONCLUSIONES
49	● REFERENCIAS Y NOTAS

NOTA PRELIMINAR

La reflexión en cuanto a la transparencia y los medios de comunicación puede ser construida desde una gran variedad de perspectivas; más aún, ésta amplitud de enfoques de ninguna manera se agota en este texto. En términos generales, el ensayo considera aspectos relacionados con los medios de comunicación como usuarios de la legislación de acceso a la información y transparencia en un sistema democrático. Me parece importante, sin embargo, señalar al lector algunos temas adicionales que no se abordan y que son igualmente relevantes para entender el papel de los medios de comunicación como actores en el ejercicio de la transparencia.

Los medios de comunicación en México, al igual que un buen número de empresas en el mundo, han tendido hacia la acumulación de recursos para reducir costos. Claramente, esto tiene consecuencias económicas y políticas; ambas relevantes para el ejercicio de la transparencia, tanto a nivel nacional como local. Conforme crecen en tamaño y decrecen en número, los consorcios de medios de comunicación en México se acercan a la definición de actores oligopólicos en el mercado. Además de los efectos económicos que ello tiene, esta superestructura puede impactar en el ámbito político al dar a un número reducido de medios un poder desmedido para influir en el contenido de la información que se disemina a la opinión pública. El análisis de estos efectos no es sencillo, y se complica al incorporar las diferencias en términos de operación, alcance, audiencias y dinámicas que separan a un medio electrónico como la televisión, de un medio impreso como un diario regional, por citar un ejemplo. De ahí que quede pendiente el estudio de los efectos directos e indirectos de la concentración de medios de comunicación en la consolidación democrática en México.

Las recientes reformas en materia electoral, en particular las modificaciones a los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan el uso, acceso y contenidos de los mensajes que los partidos políticos envían a través de los medios de comunicación. Si bien el ensayo revisa la dinámica detrás de la información que los medios de comunicación difunden voluntariamente, dice poco respecto a los contenidos de la misma, y dice menos aún sobre esta información en el contexto electoral. Dejando de lado las dificultades para justificar —aún en términos generales— la injerencia del Estado en los contenidos de los medios de comunicación y para sustentar que los medios sean también sujetos de transparencia, es posible que un nuevo análisis de la transparencia y los medios de comunicación revise estos puntos con profundidad en el futuro.

Finalmente, la reciente reforma al artículo 6º constitucional establece la primacía del principio de máxima publicidad para ejercer el derecho de acceso a la información. Claramente, la letra de la ley requiere de la participación activa de los funcionarios públicos encargados de resguardar esta información, que debieran hacerla accesible cuando es solicitada. No es una tarea sencilla determinar los mecanismos que contribuyan, en la práctica, a que esta intención se materialice. Por ello, el papel de los medios de comunicación y la potencial coordinación que puedan tener con los institutos de transparencia federal y locales para mejorar el acceso a la información pública merece una discusión más amplia.

La decisión de obviar estos temas en el ensayo tiene una razón primordial. A mi juicio, analizar el papel de los medios de comunicación y el uso que hacen de los mecanismos de transparencia en un sistema democrático es una tarea de la mayor importancia. Particularmente, cuando no sólo importa que la letra de la ley sea clara, sino también el desarrollo de una cultura de transparencia y acceso a la información que haga sustentable la aplicación de la ley en el largo plazo.

Marco A. Morales Barba

INTRODUCCIÓN

Los paradigmas que se han construido en cuanto a la materia son, en lo general, que: 1) la transparencia se entiende como un fin en sí mismo; 2) un gobierno transparente es un fin naturalmente deseable; y 3) su eficacia se mide en función de las acciones que emprende para reducir la corrupción. Este ensayo se separa de esa tradición porque entiende instrumentalmente a la transparencia como un elemento que asegura el correcto funcionamiento de un sistema político. El sistema político que prevalece en México —una democracia liberal y representativa— debiera tender hacia un ideal donde los representantes populares y servidores públicos respondan a la voluntad de los ciudadanos. Esta característica —la capacidad de ajustarse a la voluntad de sus ciudadanos— distingue a un “buen” de un “mal” gobierno.

Una democracia liberal y representativa se sustenta en el imperio de la ley así como en los pesos y contrapesos institucionales. En conjunto, ambos elementos contribuyen a delimitar el poder de los gobiernos; sin embargo, un elemento adicional para hacerlos responder a la voluntad popular es la existencia de sanciones. Pero las sanciones

MARCO A. MORALES BARBA



Candidato a doctor en Ciencia Política en New York University (NYU) y Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es profesor asociado en el ITAM, y profesor adjunto en NYU. En la administración pública se ha desempeñado en diversos cargos en la Secretaría de Economía (2003-2004), de Relaciones Exteriores (1998-2000), en la Cámara de Diputados (2002-2003) y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000-2002). Fue también Subsecretario de Acción Electoral para Democracia Social Partido Político Nacional (2000). Ha publicado artículos académicos y de análisis en *Electoral Studies*, *Journal of Democracy*, *Brown Journal of World Affairs*, *Americas Quarterly* y *Harvard International Review*, además de capítulos en volúmenes editados. Es editor, con Jorge G. Castañeda, del libro *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. Fue articulista para *Milenio Diario* (2000-2006) y ha colaborado en otros medios impresos (i.e. *Reforma*, *Este País*, *El Centro*) en México.

se imponen efectivamente cuando los ciudadanos cuentan con información veraz y completa sobre el desempeño del gobierno; así, en el contexto de este ensayo, las nociones de transparencia y sanciones se vuelven virtualmente indisolubles.¹

Un gobierno transparente es aquel que permite a los ciudadanos observar cómo se toman las decisiones y cómo se ejerce la autoridad. Para ser transparente, un gobierno debe cumplir con la obligación tanto de presentar información a los ciudadanos sin mediar solicitud alguna, como a proveer toda la información que soliciten los ciudadanos. De otra forma, es difícil que los ciudadanos hagan una evaluación adecuada del gobierno, arriesgándose por ejemplo, a reelegir a un mal partido en el poder, o retirar su apoyo a un buen partido.

Transparencia es, pues, un concepto pasivo en esta óptica. Los ciudadanos deben querer ver las entrañas del gobierno para indagar lo que ahí sucede; sin embargo, el elemento crucial de la transparencia no es su ejercicio, sino la posibilidad de su ejercicio. El *quid* de la transparencia es la *ausencia de obstáculos* para que los ciudadanos puedan ver el interior del gobierno, cuando así decidan hacerlo. Un gobierno puede ser transparente aún si ningún ciudadano ejerce su derecho a consultar la información provista o resguardada.

Pero no sólo es importante evaluar a un gobierno. Si éste ha de tener incentivos para apegarse a la voluntad de los ciudadanos, también es necesario que existan sanciones y premios. Es decir, los gobiernos están integrados por individuos que responden a incentivos; las sanciones, pues, deben implicar un alto costo al individuo para ser un desincentivo útil, y los premios deben ser suficientemente atractivos para motivar el comportamiento más deseable.

La transparencia se vuelve una limitante de la autoridad porque abre la puerta para que ésta sea castigada. Basta la potencia del ejercicio de transparencia o de sanciones para que el sistema funcione; sin embargo, ambas deben coexistir aunque no se ejerciten todo el tiempo. En su sentido más amplio, la transparencia es un requisito necesario para la rendición de cuentas (Schedler 1999, 2004). La rendición de cuentas

es imprescindible para que un gobierno responda a la voluntad de los ciudadanos, lo cual es la esencia de la democracia representativa.

Este modelo sería perfecto si los gobiernos publicasen toda la información y los ciudadanos conocieran toda esta información (Stiglitz 2002).² Desafortunadamente, ni los gobiernos publican toda la información, ni la mayoría de los ciudadanos se preocupan por conocer todo lo que hacen los gobiernos. Ante esta situación, los ciudadanos dependen de la labor informativa de los medios de comunicación que “seleccionan” la información que los ciudadanos deberían conocer. Si se cumpliera con esta función, los medios de comunicación deberían ser los guardianes que suenen la alarma para alertar a los ciudadanos sobre desviaciones del ideal de buen gobierno (Schultz, 1998).

En la medida que los medios de comunicación supervisen al gobierno en nombre de los ciudadanos, se reforzarían los incentivos para que los gobiernos respondan a la voluntad popular. La función de monitoreo de los medios de comunicación permite que las sanciones sean aplicadas ante comportamientos indeseables, y que el ejercicio de la transparencia mantenga la vinculación entre las necesidades de los ciudadanos y las acciones del gobierno.

La transparencia genera los incentivos para que se pueda sancionar —o premiar— al gobierno. Pero la aplicación de premios y castigos requiere que los ciudadanos tengan información sobre lo que ha hecho el gobierno. Desafortunadamente, los medios de comunicación no siempre tienen los incentivos necesarios para monitorear al gobierno, lo cual es uno de los temas objeto de reflexión. El argumento es simple: los medios de comunicación tienen como prioridad maximizar sus utilidades, entendidas en el sentido económico del término. En algunas ocasiones, los intereses de los medios corresponden con los de los ciudadanos; es en éstas intersecciones donde el modelo funciona adecuadamente. Pero existe el riesgo de que los ciudadanos actúen siguiendo los intereses de los medios bajo la creencia de que los objetivos de los medios están alineados con los propios. Queda, pues, una pregunta por atender ¿cómo hacer que los guardianes encargados de que el gobierno responda a la voluntad de los ciudadanos, respondan

a su vez a los intereses de los ciudadanos? La respuesta no es trivial, y como se verá, tampoco es fácil de contestar.

Entonces, la libertad de prensa *per se*, como una discusión para eliminar las barreras en su ejercicio, no es el tema que nos ocupa. El estrecho control que el Estado aplicó sobre los medios de comunicación a través del control del monopolio del papel —en el caso de los medios impresos— o de la amenaza de rescindir una concesión —en el caso de los medios electrónicos— se ha relajado.³ En este sentido, la condición necesaria —aunque no suficiente— se ha cumplido para desincentivar acciones por parte del gobierno.

Por el contrario, el tema que si es prioritario se relaciona con *la forma en que se ejerce* la libertad de prensa. Si bien, históricamente no ha sido el caso en México, puede argumentarse una función de orden moral que debieran cumplir los medios de comunicación; es decir, contribuir a que los gobiernos rindan cuentas y sean transparentes. Para ser más claro, el objeto de este ensayo es el contenido de las comunicaciones de los medios, pero no en función de lo que se publica, sino de aquello que deja de hacerse público en relación al gobierno. La diferencia entre lo que se publica y lo que se omite, es la medida en que puede fortalecerse la rendición de cuentas como resultado de la transparencia en el gobierno.

Una interesante contradicción hace evidente este punto. Por un lado, un buen número de medios de comunicación electrónicos e impresos respaldaron los debates que culminaron con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Muchos de ellos fueron gestores instrumentales para establecer legislación similar en diversos estados y continuar promoviendo esta agenda. Sin embargo, en la práctica, han utilizado el derecho de acceso para cumplir con sus objetivos como industria, aún cuando estas acciones no necesariamente mejoran la rendición de cuentas en el mediano y largo plazo.

La primera pregunta a responder es ¿por qué se comportan así los medios de comunicación que deberían —en teoría— contribuir a la

rendición de cuentas? Con esa respuesta en mano, cabe también preguntar ¿cuáles son los efectos que esto tiene en el ejercicio del acceso a la información pública, en particular, y en la transparencia gubernamental, en términos generales? Más adelante se pretende esbozar respuestas a ambas preguntas.

En este ensayo también se examina el papel de los medios de comunicación como agentes de los ciudadanos para supervisar al gobierno. Sin embargo, es importante aclarar que el argumento central no sugiere que los medios *nunca* cumplen esta función. Se limita a señalar que *no siempre* cumplen esta función. Por la importancia que ello reviste para el funcionamiento óptimo del sistema político, se exploran los mecanismos que ocasionan éstas divergencias entre los intereses de los ciudadanos y los intereses de los medios. Anclado en la realidad palpable de los medios de comunicación, busca hacer explícitas las limitaciones naturales —que no siempre son abiertamente reconocidas— en el papel de los medios de comunicación como agentes de los ciudadanos, especialmente en lo relativo al monitoreo de las acciones que realiza el gobierno. La discusión es primordialmente positiva y busca que la descripción sea la herramienta que permita diseccionar comportamientos.

En un esfuerzo por señalar la relevancia práctica de esta discusión, también se busca explorar mecanismos para reducir las consecuencias negativas de estas acciones. Las respuestas son claramente tentativas y, en muchos casos, inviables. En última instancia, si algún medio de comunicación dimensiona las consecuencias de sus acciones, o algún funcionario público comprende los efectos de sus actos como resultado de un ensayo de divulgación, se habrá dado un importante paso para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la conexión entre ciudadanos y gobiernos.

Si bien es cierto que la discusión sobre la relación entre transparencia y medios de comunicación es mucho más amplia que el espectro que este ensayo pretende abarcar, también es cierto que el tema específico que se estudia ha sido poco analizado; menos aún, debatido.

ESPACIO PÚBLICO Y TRANSPARENCIA

H

ablar sobre transparencia es actualmente una actividad cotidiana en los sistemas democráticos. Se legisla la obligación de los gobiernos para publicar información, para archivar información y el derecho de los individuos para solicitar —y recibir— información. Sin embargo, no siempre es clara la importancia de la transparencia para el correcto funcionamiento de un sistema de gobierno, y mucho menos se justifica su existencia fuera del ámbito legal. Es por ello que antes de analizar la relación entre medios de comunicación y transparencia, resulta imprescindible establecer la relevancia de la transparencia en el espacio público.

TRANSPARENCIA Y LA REDEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

La teoría política clásica de los siglos XV y XVI adoptó una fórmula para explicar y legitimar la relación entre los ciudadanos y el Estado: el contractualismo. En esta tradición, el contrato social justifica la injerencia del Estado en áreas que quedan fuera del alcance de los individuos (Hobbes, 1980 [1651]) o la restricción de la acción del Estado a ciertas esferas (Locke, 1996 [1690]).⁴

El contractualismo evidenció la tensión existente entre los gobernantes, actuando con discrecionalidad completa bajo el amparo de la legitimidad divina, y los ciudadanos que —buscando proteger sus propiedades— requerían imponer límites a la acción del soberano. En consecuencia, el contractualismo define implícitamente dos espacios en constante pugna. Llamemos *espacio público* a aquel donde se relacionan el Estado y los individuos, y donde sólo el Estado hace uso de la fuerza; y *espacio privado* a aquel donde se desenvuelven los individuos y realizan actividades que no afectan al bien común y donde el Estado no interviene. De hecho, las únicas intervenciones del Estado en el espacio privado —violaciones permitidas a los términos del contrato— se justifican cuando el individuo podría infringir daños a terceros o a sí mismo.

En un primer momento, la preocupación versaba sobre la propiedad de los particulares y las relaciones económicas y comerciales. Con el paso del tiempo, las relaciones económicas entre particulares se entintaron con aspectos políticos; los individuos entonces, pactaban con el Estado para cederle la capacidad de tomar decisiones de gobierno en su nombre (Rousseau, 1992 [1762]).

En este punto confluyen el contractualismo y las teorías de la representación política. El contrato social da certeza a la relación entre ciudadanos —tutelares de derechos políticos, principalmente de autogobierno— y sus representantes. Con ello, el *espacio público* se redimensiona para incluir a todos los aspectos donde se ejercerá poder. Es decir, el espacio público será aquel donde funcione lo político, que incluirá el funcionamiento del gobierno, el cual podemos denominar como *espacio gubernamental*. En este nuevo espacio, no participan los ciudadanos pues aquí se delibera, se planea y se toman decisiones

con carácter político y administrativo, porque que han renunciado a esta facultad al delegarla.

En este ámbito operarían tres espacios —el *público*, el *privado* y el *gubernamental*— para constituir un sistema político. En el espacio *privado* sólo participan los ciudadanos para realizar tareas que no tienen que ver con el ejercicio de poder; en el *gubernamental* participan sólo los representantes y las burocracias, y en el *público* confluyen los ciudadanos y el Estado para interactuar; es este el único espacio donde se ejerce en realidad, el poder.

Para que este arreglo opere, lo público y el poder se refieren exclusivamente a las tareas de gobierno y a las decisiones que toman los representantes para el bien común de los ciudadanos. La diferencia es clara, pues en las esferas *privada* y *gubernamental* sólo operan los intereses de los ciudadanos, así como de los burócratas y de los representantes que tienen un efecto directo sobre sí mismos.

Movimientos sociales posteriores evidenciaron la necesidad de nuevos derechos (por ejemplo, derechos sociales y laborales de la mujer). Esta situación ineludiblemente afecta los límites de las esferas mencionadas, pues las actividades antes reservadas al *espacio privado* comienzan a ser asuntos de discusión en el *espacio público*. A este cambio se suma la aparición de entes colectivos. Si en un principio sólo los ciudadanos pactaban individualmente con el Estado, los entes colectivos (como sindicatos o asociaciones) buscan ahora también pactar con el Estado y ser sujetos explícitos de derechos. Es necesario, entonces, un nuevo concepto que abarque tanto a los ciudadanos como a los grupos de ciudadanos: llamémosles *particulares*. Modificaciones adicionales suceden en el *espacio gubernamental* pues se incorporan nuevos actores —órganos autónomos— que participan también en el *espacio público*. Esto obliga a generar un nuevo concepto que los defina: *autoridad*.

La diferenciación previa entre lo *público* y lo *privado* se modifica. Los asuntos que atañían al *espacio privado* dejan de ser aquellos que competen exclusivamente al individuo o a grupos de individuos. Asuntos que, bajo el esquema previo serían *privados* —como la preferencia

sexual— son hoy debatidos en el espacio público (marchas de orgullo gay o protestas en favor de la libertad sexual).

En otras palabras, cuando los asuntos *privados* se debaten en el *espacio público*, se desdibuja la frontera tradicional entre lo *público* y lo *privado*. La autoridad, entonces, obtiene una justificación para entrar al *espacio privado* pues debe garantizar los derechos individuales y colectivos. Cuando se lleva la discriminación por cuestiones raciales —asunto que se entendería privado en el esquema clásico— a debate en el *espacio público*, la autoridad puede intervenir legítimamente para generar políticas de acción afirmativa y proteger este derecho. Igualmente, cuando se lleva el acoso sexual —que no hace muchos años podría haber sido una cuestión entre ciudadanos— al *espacio público*, la autoridad puede legislar e indagar para proteger el derecho a la integridad psicológica. Al intervenir en el *espacio privado* con esta justificación, cumple con su obligación y con algunas de las razones que justifican su existencia.

Pero si ésta es la única práctica que se modifica, la autoridad interviene en el *espacio privado* sin que los particulares puedan intervenir en el *espacio gubernamental*. La asimetría de esta relación mantiene a los particulares en un estado de potencial indefensión. La asimetría entre el *espacio privado* y el *espacio estatal* puede generar precisamente el efecto que se ha buscado contrarrestar desde el principio: la acción sin límites de aquellos que ostentan poder político.

De ahí la necesidad de generar un nuevo equilibrio en la relación entre los tres espacios. El contrato puede mantenerse mientras las partes cumplan con sus obligaciones, pero la imposibilidad de que los particulares entren al *espacio estatal* mientras la autoridad pueda entrar en el *espacio privado*, abre la posibilidad de que la autoridad abuse de sus atribuciones. Para mantener el balance entre los particulares y la autoridad es necesario que los primeros puedan acceder al *espacio estatal*.

La razón que justificaba mantener al Estado fuera del *espacio privado* era el ejercicio de su poder, mientras que la razón que justificaba que los individuos no se involucrasen en el *espacio gubernamental* era la

delegación de facultades que habían pactado. En otras palabras, el esquema anterior requería razones para evitar el traslape entre esferas.

Las nuevas condiciones evidencian las razones para evitar que el traslape no genere los abusos que el contrato social original buscaba evitar. El acceso a la información representa un mecanismo para que los particulares accedan al *espacio gubernamental* y generen el contrapeso necesario para que, a pesar de que la autoridad pueda penetrar en el *espacio privado*, existan límites derivados de la capacidad de los particulares para indagar, fiscalizar y cuestionar las motivaciones así como las acciones de la autoridad.

CIUDADANOS EN EL EJERCICIO DE ESCRUTINIO PÚBLICO

Para continuar la discusión, es importante distinguir los componentes del derecho a la información en el sentido más amplio, lo cual está consignado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El derecho a la información comprende: i) la *libertad de expresión* que se ejerce al emitir opiniones, ii) la *libertad de información* que se ejerce al investigar y difundir la información encontrada y, iii) el *derecho de acceso* que se ejerce a través de la solicitud de información (Villanueva, 2000:42-43). Estos últimos dos componentes son de interés en este ensayo.

Generalmente, la *libertad de información* —que es ejercida principalmente por los medios de comunicación— se confunde con el *derecho de acceso* —que es ejercido principalmente por los particulares—. Es importante distinguir uno de otro concepto porque el segundo constituye un elemento imprescindible para devolver a los ciudadanos una parte del control perdido sobre el gobierno. Es a través del *derecho de acceso* que los ciudadanos pueden escrutar las actividades del gobierno y de los servidores públicos. Este escrutinio resulta indispensable si es que los ciudadanos han de contar con la información relevante para evaluar a su gobierno, o para detenerlo cuando realiza actividades que pueden ir en contra de algún grupo de ciudadanos. En este sentido, los ciudadanos ejercen un contrapeso natural, a la propia acción del gobierno, que es activado cuando sus intereses son afectados (Hamilton *et al.* 1999 [1788]).

El *derecho de acceso* puede ser ejercido a través de dos mecanismos: uno, claramente activo, en manos de los ciudadanos que solicitan información y otro, pasivo, en manos del gobierno que hace pública cierta información sobre sus actividades. El objetivo es permitir que los ciudadanos evalúen a sus representantes y funcionarios públicos para determinar si deben mantenerlos o no en el encargo (Ferejohn, 1986). Mientras un gobierno pueda ocultar a sus ciudadanos lo que hace, se encuentra en una posición ideal para ignorar la limitación que le impone la voluntad de sus electores.

Un ciudadano tiene incentivos para solicitar información cuando incurre en un costo generado por su gobierno, o cuando tiene un interés por algún tema, que le lleva a asumir el costo en tiempo y en dinero de solicitar información sobre las acciones de un gobierno. Por un lado, los particulares pueden solicitar información cuando existe algún tema en el cual tienen un interés específico. Piense el lector en un grupo ambientalista que quiere conocer las acciones que realiza el gobierno, y cómo éstas se adhieren a los estándares preferidos por este grupo. Por otro lado, los particulares pueden solicitar información a la autoridad cuando se verían afectados por alguna acción del gobierno y buscan influenciarla. Piense el lector en los habitantes de una colonia que se han enterado de los planes de la autoridad para expropiar predios para construir un parque, y quieren evitarlo.

En última instancia, la capacidad de los ciudadanos para obtener información sobre las actividades del gobierno —aunada a la obligación del gobierno para entregarla con un mínimo de restricciones— crea un límite para quienes ejercen tareas de gobierno. La limitación no deriva del acceso a la información *per se*, sino de la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan una acción posterior sustentada en información: bien sea una acción legal en contra del servidor público, o el castigo en las urnas. Cuando ambas están disponibles para los ciudadanos, basta la amenaza de su ejercicio para limitar la acción del servidor público (Ferejohn, 1986).

No toda rendición de cuentas debe depender de la información que solicitan los particulares. La rendición de cuentas sucede también cuando el gobierno publica información sobre su propia gestión; sin embargo,

no es extraño suponer que la autoridad tiene interés en publicar sólo aquello que subraye sus propios logros y resalte los beneficios de sus actividades y si bien, ésta es útil para evaluarla, también es necesario que la autoridad esté obligada a publicar indicadores de sus actividades, aún cuando estos no provean una descripción positiva de su desempeño. Por lo tanto, una conexión electoral sana entre servidores públicos y gobernados puede establecerse cuando los particulares tienen la capacidad de premiar o castigar a un servidor público, y éste le reconoce un valor a los premios y castigos que puede darle el ciudadano.

Establezcamos, primero, que el gobierno esta compuesto por individuos, y que estos individuos obtienen algún tipo de beneficio material o psicológico por tener un cargo público. Pero, también, que estos servidores públicos pueden asumir su encargo bien porque son elegidos en las urnas para cumplir una función específica, bien porque son designados para cumplir un encargo particular generalmente por un funcionario que se ha sometido a las urnas. Establezcamos, finalmente, que es deseable que un gobierno actúe conforme la voluntad de sus gobernados y que se adapte a ésta cuando la voluntad popular cambie.⁵

Bajo estas condiciones, existen dos mecanismos para mantener a un gobierno alineado con la voluntad de sus gobernados: I) limitar la posibilidad de que el servidor público repita en el cargo y, II) rescindir el cargo mientras lo ejerce. Para el primero es necesario que el servidor público –o en su defecto el partido al que pertenece– pueda aspirar a mantenerse en el cargo durante un periodo adicional. Para el segundo, que existan leyes que responsabilicen y permitan castigar a los servidores públicos cuando se excedan en sus funciones o cuando cometan un delito en contra de los ciudadanos.

El punto a resaltar es que el acceso a la información –e inclusive un gobierno transparente– no es una condición suficiente para que exista un buen gobierno. Un ciudadano puede perfectamente conocer lo que hace su gobierno, pero esta información es irrelevante si el funcionario público nunca se somete a las urnas. De la misma manera, la existencia de elecciones tampoco es una condición suficiente para que exista un buen gobierno. Un ciudadano puede votar por mantener o no a un partido en el poder, pero es difícil que lo haga eficientemente y con

conocimiento de causa si no conoce a plenitud las actividades de la autoridad.

En el caso mexicano existe una agravante adicional: la imposibilidad de reelegir inmediatamente a un servidor público. Para el tema que nos atañe, la no-reelección tiene efectos muy claros. Por una parte, el premio en las urnas a un buen funcionario público se diluye cuando se otorga indirectamente vía el partido político, en lugar de mantener a quien realiza una buena labor en el cargo. Por la otra, el castigo en las urnas al mal funcionario se diluye, pues en última instancia es el partido quien será castigado a través del nuevo candidato. El único control que se mantiene sin cambios por la reelección es el castigo personal, el cual se aplicaría a un funcionario al cesarle o iniciar un proceso judicial en su contra. Esto último es un caso extremo; un funcionario puede no atender las preferencias de los ciudadanos sin que ello implique un proceso judicial en su contra.

La no reelección limita la conexión electoral entre votantes y funcionarios elegidos, pues minimiza el incentivo para que éstos respondan a la voluntad de los ciudadanos. Por ésta misma razón, un buen gobierno requiere de transparencia y acceso a la información que le permitan a los ciudadanos evaluar las actividades de su gobierno; pero igualmente requiere de la capacidad de los individuos para premiar o castigar a los gobernantes y generar incentivos para que respondan a su voluntad.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA

Existe una bien documentada relación entre la libertad de prensa y la democracia: los sistemas políticos más democráticos generalmente tienen medios más libres. Sin embargo, el tema que nos ocupa es el papel de los medios de comunicación como agentes de los ciudadanos y el ejercicio del acceso a la información pública gubernamental en esta calidad.

Un medio de comunicación es “la empresa que, a través de medios técnicos específicos, transmite, casi siempre simultáneamente, el mismo mensaje a un grupo amplio de individuos dispersos” (Bertrand 2002). Este ensayo, pues, se ocupa de los medios de propiedad privada, por ser el caso más relevante para nuestra discusión. Los medios de comunicación públicos cumplen una función distinta y, en tanto que no son independientes del

gobierno, difícilmente pueden cumplir con el papel que aquí se analiza: supervisar al gobierno en nombre de los ciudadanos.⁶

Es lugar común concebir a los medios de comunicación como el actor imprescindible en un sistema plenamente democrático. Los argumentos describen a los medios como “guardianes” de los ciudadanos frente al gobierno.⁷ Bajo esta concepción, los medios de comunicación asumen la responsabilidad de salvaguardar los intereses de los ciudadanos, mientras estos últimos dedican su tiempo a realizar labores cotidianas.

Los medios de comunicación son como “agentes” de los ciudadanos que dedican una buena parte de su tiempo a “patrullar” las actividades, acciones y decisiones de la autoridad con el propósito de ampliar la probabilidad de identificar aquellas que se desvían de la voluntad popular, o que van en contra del interés colectivo, y que al mismo tiempo alertan a los ciudadanos cuando han detectado actividades irregulares de la autoridad.⁸

Pero el valor agregado de la actividad de los medios no es el monitoreo *per se*, sino su capacidad para centrar la atención pública en las acciones que la autoridad no debería realizar. Una vez publicitadas, estas acciones pueden ser castigadas por los ciudadanos a través de los mecanismos especificados en la ley, o bien, en la siguiente elección. Haciendo públicas las acciones de la autoridad, los medios de comunicación sustentan su función moral. En esta visión subyacen también las acciones de los periodistas, quienes se entienden a sí mismos como un “cuarto poder” jugando del lado de los ciudadanos (Schultz, 1998). El *deber ser*, sin embargo, no siempre coincide con lo que es.

Los medios de comunicación deberían fungir como un elemento necesario —aunque no siempre suficiente— para la rendición de cuentas. Al presentar a los ciudadanos las acciones realizadas por la autoridad, los medios de comunicación incentivan y potencian la rendición de cuentas de los funcionarios y servidores públicos. De ser realidad esta condición, los medios de comunicación cumplirían una función útil en México, donde la conexión electoral entre votantes y servidores

públicos elegidos a través del voto es mínima, como resultado de la prohibición de la reelección inmediata.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO INDUSTRIA

Los medios de comunicación, sin embargo, no son entidades altruistas. Por el contrario, constituyen una industria dedicada a generar un producto —información— para consumo individual de los ciudadanos. Los medios de comunicación —en una definición funcional— son empresas con fines de lucro. Es decir, un medio de comunicación existe y subsiste porque un número suficiente de consumidores compran sus impresiones o sintonizan sus transmisiones. En este sentido, la función de escrutinio público del Estado que deberían ejercer los medios, se encuentra acotada por los intereses que tiene la industria para subsistir y operar con ganancias. Este objetivo tiene efectos en el tipo de información que incluyen en sus transmisiones y publicaciones. En otras palabras, nada garantiza que la industria *siempre* publique la información relevante y útil a los ciudadanos para evaluar plenamente a sus gobiernos.

Comúnmente se argumenta que una estructura de mercado es adecuada para garantizar que los medios satisfagan la “demanda” informativa de los particulares en una democracia (Islam, 2002). Cuando se satisface esta demanda en los particulares, la democracia funciona porque hay rendición de cuentas. En alguna medida, este es parcialmente el argumento que subyace en este ensayo; sin embargo, es importante ser muy cuidadosos con la forma en que se presenta el argumento y evitar hacer simplificaciones de situaciones extremadamente complejas.

Pareciera, en primera instancia, que una mayor competencia en el mercado en el que operan los medios de comunicación generaría los incentivos para alinear las agendas de los medios y de los ciudadanos. Si bien, este es el caso en un mercado en competencia perfecta, dos razones justifican ser cautelosos con los alcances del argumento. Por un lado, los medios electrónicos como la televisión y los impresos como las revistas especializadas atienden a necesidades distintas en el mercado. Por otra parte, cada medio focaliza sus transmisiones

en audiencias distintas, con distintos intereses, niveles socioeconómicos y preferencias. Dado que diferentes medios operan en mercados distintos, un mayor número de competidores en un mercado no necesariamente implica mayor competencia en todos los mercados. Es innegable que los consumidores se beneficiarían enormemente de una mayor competencia entre medios de comunicación en términos de la calidad de la información, por ejemplo. Pero una mayor competencia no es una condición suficiente para alinear la agenda de los ciudadanos con la de los medios.

El problema se vuelve más complejo al notar que típicamente se asume una demanda definida, la cual resulta de la agregación de las demandas individuales de los particulares. Nada más alejado de la realidad. Los medios proveen diversos tipos de información que los individuos consumen para entretenimiento, para conocimientos generales o para evaluar a la autoridad. En este sentido, hay más de un mercado de información en el que participan medios y particulares. Pero más importante aún es que diferentes grupos de particulares demandan diferentes tipos de información, por lo tanto, es difícil hablar de una demanda agregada única. En la práctica, hay una demanda agregada específica al mercado de información —llamémoslo de “rendición de cuentas”— en el que participan un grupo definido de particulares.

El argumento también sugiere que, para que este mercado sea eficiente y contribuya a la rendición de cuentas, es imprescindible minimizar las restricciones —distorsiones, dirían los economistas— para que los medios provean esta información. La literatura llama “libertad de prensa” a este último requisito. Pero este argumento se basa en un supuesto difícil de sostener: información completa. Los particulares deben saber claramente qué información necesitan para evaluar a la autoridad, es decir, la función de los medios es recabar esta información y entregarla a los particulares.

Desafortunadamente, la realidad es mucho más compleja. Los particulares no siempre saben qué hace la autoridad; de hecho, la mayoría de los ciudadanos desconocen las funciones básicas de los gobiernos. En estas condiciones, la función de los medios se amplía pues deben decidir qué información deben tener los particulares, para luego

colectarla y entregarla. Para seleccionar la información que es necesaria para los particulares, los medios debieran conocer toda la información que existe en el espacio gubernamental; lo cual nos lleva de regreso al punto inicial, los medios no viven en el *Panopticon* de Bentham; tienen que invertir tiempo y recursos para generar un mapa de las actividades de la autoridad. En contraposición, la autoridad tiene pocos incentivos para facilitar esta tarea a los medios y como ciudadanos, es difícil que observemos siempre toda la información que debiésemos conocer sobre el gobierno.

La libertad de prensa entendida en esta forma ignora la *calidad* de la información demandada, y subraya la *cantidad* de información que se encuentra en el mercado. Como en cualquier otro mercado, la cantidad de información se determina, entre otros factores, por el número de medios que ofertan información y por los obstáculos que se imponen para que se distribuya la información. La calidad de la información se mide en función del objetivo para el que se destina. Bajo estas condiciones es difícil afirmar que los medios puedan satisfacer la demanda informativa de los ciudadanos.

Por el lado de la demanda, es difícil saber cuáles son los ciudadanos que deberían agregarse para determinarla; por parte de la oferta, es aún más difícil determinar si la información puesta en el mercado realmente satisface la demanda. En estas condiciones, los medios ponen cierta información en el mercado y ésta es consumida por un grupo indefinido de particulares; es decir, la oferta genera una demanda, pero no está claro que lo opuesto también suceda como sugeriría el argumento señalado líneas arriba.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO AGENTES DE LOS CIUDADANOS

Como es claro ahora, existe un problema de información asimétrica entre los ciudadanos y su gobierno (Besley & Burgess, 2001; Stiglitz, 2002). En otras palabras, los gobiernos tienen más información que los ciudadanos sobre su propia motivación y acciones. Siguiendo la concepción ideal de los medios presentada líneas arriba, los medios de comunicación serían el agente que ayuda a reducir esta asimetría informativa. Es decir, los medios se encargarían, por un lado, de difundir la información que el gobierno hace pública y, por el otro, de obtener y

comunicar la información que el gobierno no ha querido (podido) hacer pública. Para lograrlo, los medios deberían ser capaces de difundir toda la información que genera esa asimetría o, cuando menos, toda la información necesaria para que un gobierno rinda cuentas.

En este tema aparece un nivel adicional de asimetría en la información que se hace pública causado por los propios medios de comunicación: los medios no distribuyen toda la información que el gobierno hace pública, y tampoco buscan toda la información que el gobierno no hace pública. De hecho, distribuyen una parte reducida del potencial universo de información sobre el gobierno (Patterson, 1998).

Esto es el resultado del *costo de oportunidad* que resulta de las múltiples limitaciones que enfrentan naturalmente los medios. Por ejemplo, existen limitaciones de tiempo (en medios electrónicos) y de espacio (en medios impresos) a considerar, pues cada historia adicional que se reporte implica menor tiempo y espacio para patrocino que, al final del día, permite a los medios de comunicación seguir existiendo.⁹

Por otra parte, existen también limitaciones de recursos humanos (un número limitado de reporteros) y de capital humano (baja especialización que puede originar reportes poco profundos),¹⁰ los cuales definen la cantidad y el tipo de información que se reporta.

Más importante aún es que los medios no proveen una muestra aleatoria del universo de información que debería ser pública. ¿Qué criterios determinan la selección de la información que se hace pública? La estructura propia de los medios de comunicación. Como mínimo, los reporteros deben producir notas regularmente para mantener su empleo.¹¹ Pero un reportero con ambición, que busca construir una carrera –y una reputación– buscará que sus notas aparezcan en lugares prominentes de su medio.¹² Sólo la información que “vende” logra estos espacios.¹³

En esta etapa, las mesas de redacción y los editores determinan qué información es útil para publicarse y dónde será publicada esta información. En última instancia, esta debe corresponder con la línea editorial marcada por la dirección del medio; el resultado es que no

cualquier información es presentada. Una nota que “vende” es aquella que se espera genere interés en el público y los motive a consumir la publicación impresa o electrónica en ese día. Tanto mayor interés se espera que genere, cuanto mayor interés del medio en colocarla en un lugar prominente en la publicación. Pero además, esta información debe coincidir con el objetivo editorial del medio.¹⁴

Anticipando reacciones, el reportero pre-selecciona e invierte sólo en las notas que cumplan con la línea editorial de su medio y que vayan de acuerdo con los criterios fijados por la mesa de redacción; en última instancia, es un jefe de redacción quien decide qué es noticia y qué no lo es.

En otras palabras, un individuo sin vínculo alguno con los ciudadanos y a quienes no rinde cuentas determina la información que se hace pública. Evidentemente, el criterio dominante no es fomentar la rendición de cuentas en la autoridad, sino las ventas.

Esta descripción caricaturiza un proceso mucho más complejo, pero busca resaltar una realidad que es típicamente soslayada: los medios son una industria regida por una lógica distinta a aquella que idealmente se asume para ellos.

Se argumenta que los medios de comunicación deberían encargarse de vigilar que la autoridad no exceda sus facultades y que ejerza sus deberes de la mejor manera posible. Más aún, se asume que los medios denuncian ante la opinión pública a la autoridad cuando no cumple cabalmente con sus obligaciones. Sin embargo, los incentivos de los medios de comunicación no siempre están alineados con los intereses de los ciudadanos.

Este sería el criterio necesario para que los medios operasen como un verdadero guardián ciudadano. Después de todo, el principal objetivo de un medio de comunicación privado no es vigilar al gobierno, sino obtener ganancias. Cuando obtener estas ganancias se empata con los intereses de los ciudadanos, los medios realizan su función de vigilancia. En el resto de los casos, cumplen sólo una función pecuniaria.¹⁵

MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Es innegable el avance que representa para México la existencia de leyes que permiten el acceso a la información pública gubernamental. Los particulares cuentan hoy con una herramienta indispensable para reducir la secrecía e impulsar la rendición de cuentas en el gobierno. Sin embargo, un problema en particular se vuelve preocupante como resultado del uso que los medios de comunicación hacen de la legislación de acceso a la información pública, derivado justamente de la motivación de negocios.

Una vez entrada en vigor la legislación de acceso a la información, los medios se embarcaron en una cruzada para generar notas sensacionalistas utilizandola como herramienta. Ciertamente muchos descubrimientos que derivaron de éstas actividades fueron denominados con vistosos nombres, como el “toalla-gate” en Los Pinos o el “embajador dormimundo” en la representación mexicana ante la OCDE. Algunos más han sido menos vistosos, como los montos de gastos en telefonía celular en algunas secretarías de Estado; pero la mayoría no produjeron información digna de llegar a las mesas de redacción; esto en el corto plazo.

Pero en el mediano plazo, la repercusión última de este comportamiento de los medios es que los servidores públicos terminen por reservar cantidades mayores de información en un esfuerzo por protegerse de lo que consideran ataques infundados de los medios. A nivel anecdótico, esta es la historia narrada por más de un funcionario público, la cual sería fácilmente comprobable al comparar la tasa de crecimiento de la información reservada luego de una embestida de los medios.

No deja de ser paradójico que los medios de comunicación, típicamente considerados como entidades que actúan en favor de los ciudadanos, contribuyan a dificultar el acceso a la información pública gubernamental como resultado de su natural disposición a actuar como empresas. El efecto más importante no es que los gobiernos dejen de cumplir con la legislación de transparencia, sino que busquen protegerse de los “embates” de los medios de comunicación, reservando cantidades mayores de documentos por periodos más largos. Esto se

traduce, *de facto*, en la transferencia del costo de cambiar o eliminar el periodo de reserva de la información hacia quienes soliciten la información, lo cual demuestra por qué la transparencia no puede ser exclusivamente el resultado de la legislación. Los sujetos obligados pueden ser más creativos para lograr el mismo objetivo sin violar la ley directamente. De ahí que la legislación más efectiva es aquella que incide en los incentivos que tienen los sujetos regulados para realizar —o dejar de realizar— ciertos actos.

LA NATURALEZA MORAL Y LEGAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO

En las condiciones actuales los medios de comunicación carecen de los incentivos necesarios para cumplir con la función que comúnmente se espera de ellos. La dinámica propia del mercado y su papel como empresas disocia sus intereses de aquellos de los ciudadanos a los que, se asume, debiera informar.

Esta situación puede resultar riesgosa para el buen funcionamiento de una democracia representativa, más aun si los ciudadanos asumen que los medios cumplen una función que no siempre realizan, y actúan asumiendo que la información que reciben es toda la información que debieran buscar. Dada la incertidumbre sobre el total de la información que existe en el espacio gubernamental, es difícil generar un juicio sobre la magnitud del daño que esto puede causar; sin embargo, el

primer paso radica en reconocer —en lugar de asumir— el papel real de los medios como agentes de los particulares en la supervisión de la autoridad.

Los medios de comunicación en México tienen pocas obligaciones de orden legal. Ciertamente son sujetos de responsabilidad en caso de difamación, cuando la información publicada afecta la reputación de un tercero, pero está aún pendiente la homologación de la legislación federal con los acuerdos internacionales para regular el derecho de réplica; y aunque en muchos casos se ejerce informalmente, en ningún momento se ha considerado la posibilidad de regular los temas y asuntos que investigan o publican. De hecho, esto podría rayar en la inconstitucionalidad si afectase la libertad de expresión.

Pareciera difícil, en principio, obligar a los medios a investigar todos los aspectos de la actividad de la autoridad. La ley establece —directamente en la Ley Federal Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental— las áreas en las que los particulares (y los medios por extensión) no pueden acceder a información pública. El opuesto —establecer las áreas donde pueden investigar— sería claramente un despropósito pues al definir las prohibiciones explícitamente, el resto de las áreas son legítimas. El paso siguiente —obligar a los medios a investigar en ciertas áreas podría fácilmente atentar contra la libertad de expresión y de imprenta.

Es imposible concebir a los medios como una industria diferente a otras. Una posible justificación podría provenir del uso exclusivo del espectro radioeléctrico a través de concesiones. Podría argumentarse que el uso de un bien público les hace tener diferentes atribuciones; sin embargo, el hecho de que el espectro pueda ser dividido y sea posible excluir a varios usuarios del mismo, pone en duda esta justificación (Kelley & Donway, 1990). Si bien el argumento de las concesiones para utilizar el espectro radioeléctrico aplica para los “medios electrónicos” (radio y televisión), no lo es para medios electrónicos alternativos y mucho menos para los medios impresos.

Si los medios son fideicomisarios de un bien colectivo, es preciso otorgar a las mesas editoriales independencia para decidir lo que deben

publicar (Holmes, 1990). Esto nos llevaría a asumir que los medios consideran a la rendición de cuentas como su objetivo principal. Estamos en esta discusión porque éste supuesto no es sostenible. De ahí que sea imprescindible generar los incentivos para que los medios consideren en su mejor interés comercial contribuir a su obligación moral.

Si los medios son exclusivamente una industria con fines de lucro, no existe una justificación real para asumir que son agentes de los ciudadanos con la función de mantener a los gobiernos en regla. ¿Por qué debería esa industria en particular —en lugar de alguna otra— perseguir estos objetivos en lugar de maximizar utilidades? Por el contrario, si los medios son agentes de los ciudadanos para lograr la rendición de cuentas de los gobiernos, deberían tener la posibilidad de subsistir con ingresos que no provengan del propio ente que deben regular.

En la práctica, los medios de comunicación no cumplen plenamente con alguno de estos tipos ideales. Para hacer compatibles ambas funciones —y conceptualizar a los medios de manera más útil— es necesario considerarlos como un híbrido entre ambos puntos. Lógicamente, existe una tensión natural entre ambos objetivos. En un espacio demarcado por ambos polos, existen diversas combinaciones que cumplen con ambas funciones en diferentes medidas. El reto es, entonces, lograr aquella combinación que mejor sirva a los intereses de los ciudadanos en relación a su gobierno.

El hecho es que los medios privados participan en un mercado definido y buscan obtener utilidades; por esta razón, es natural que los medios se comporten como en cualquier otra industria donde existe algún tipo de competencia. El argumento central de estas líneas no es que los medios nunca cumplen con la función de escrutinio que debiesen cumplir y siempre se comportan como empresas. El asunto es que los medios no siempre cumplen con esta función, y por lo tanto contribuyen poco a la débil rendición de cuentas de los gobiernos. El *quid* es diseñar los incentivos necesarios para que un medio atienda a su obligación de manera tal que sea compatible con sus objetivos como empresa.

Pero el argumento aquí esgrimido no se refiere a lo que comunica un medio, sino a lo que deja de comunicar en relación a la información que el ciudadano debiese tener para evaluar a su gobierno. Desafortunadamente, las obligaciones morales de los medios no aparecen explícitamente en la legislación. Esta situación dificulta, por una parte, dictar una obligación legal para que los medios cumplan con este deber y, por otra parte, establecer criterios válidos para controlar el contenido de la información que difunden.

ALGUNAS PROPUESTAS

Sin modificar de fondo la estructura del propio mercado, es difícil generar incentivos que “premién” económicamente a los medios por reportar otro tipo de información. Más importante aún, resulta difícil saber exactamente qué variables modificar y en qué grado para lograr el que incrementar el escrutinio del gobierno, se mantenga como un equilibrio viable.

Generar una obligación legal para los medios pudiera ser una alternativa para sobrepasar a los incentivos propios del mercado. Esto podría suceder de dos maneras: al aprobar legislación que obligue a los medios a cubrir un “listado” de temas regularmente, o incidiendo en los incentivos del mercado, al crear la obligación en los medios de otorgar espacios y tiempos a demandas sustanciales generadas por los propios particulares.

Una solución sería la elaboración *ex ante* de una “lista” de temas que los medios deberían investigar y comunicar regularmente (Kelley & Donway, 1990). Tres problemas, al menos, derivan de este enfoque. El primero es que alguien debe determinar esta lista. Si los propios medios generan la lista, volvemos a la situación inicial en la cual los medios cubrirán sólo aquellos temas que les generen utilidades. Alternativamente, el gobierno podría generar su propia lista de temas. Desafortunadamente, el gobierno carece de incentivos para ampliar la lista más allá de los temas que son públicos en la actualidad.¹⁶ Y si fuese un organismo independiente quien determinase la lista, debe primero determinar el universo de temas para elegir la lista. Pero cuando el problema que nos ocupa es precisamente que el universo de temas es desconocido y el gobierno carece de incentivos para revelar los rubros donde mantiene secrecía, esta tampoco es una alternativa viable.¹⁷

En segundo lugar, una lista es generalmente inflexible con respecto a los temas excluidos. Es decir, dada la definición de los temas, es poco probable que la lista pueda ajustarse a nuevos temas que aparezcan en la agenda del gobierno. Por lo tanto, es probable que la lista mantenga un rezago permanente respecto de la realidad.

Finalmente, para que esta alternativa sea útil, es necesario contar con un ente que sancione a los medios cuando no cumplan con la obligación de cubrir los temas establecidos en la lista. Esto se traduce, de facto, en una legislación que dictaría a los medios la información que deberían difundir. En el caso que nos ocupa, se trata de la información sobre actos del gobierno que hagan efectiva la rendición de cuentas del gobierno. En principio, la idea parece útil; sin embargo, el problema con este enfoque aparece con su aplicación. ¿Quién decide cuándo un medio no está cubriendo el contenido informativo especificado por la ley?, e igualmente importante, ¿quién sancionará al medio cuando no cumpla con la ley?

Como ha quedado explícito, el primer problema radica en determinar los temas que deben incluirse en la lista de difusión de los medios. Aún suponiendo que fuese posible generar una lista óptima, existe un problema adicional para sancionar el incumplimiento: cómo crear un ente regulador de los medios que rompa con la paradoja de ser juez

y parte. Es difícil argumentar que la regulación es efectiva cuando el ente regulado tiene la capacidad de presionar al ente regulador. Buscamos transparencia en el gobierno porque desconfiamos de él, por lo tanto resulta irracional permitirle controlar al ente que podría impulsar la transparencia.

Con estas limitaciones, una ruta viable podría ser la creación de una entidad que opere con independencia de los órganos de gobierno, con autonomía presupuestal, de patrimonio y operativa. Varios ejemplos de organismos similares existen en la legislación mexicana en materia electoral y de acceso a la información pública gubernamental; sin embargo, la forma en que se establezcan sus atribuciones puede ser problemática

Este nuevo organismo estaría encargado de determinar lo que los medios de comunicación deben decir. En otras palabras, sería difícil generar un argumento sólido y universalmente aceptable para este organismo con relación a la libertad de expresión y de prensa. La argumentación pública puede ser tan extrema hasta sugerir que, en un contexto donde los medios tienen una cantidad determinada de tiempo aire y espacio para imprimir, dictarles los temas que deben cubrir se equipara con una forma velada de censura. De la misma manera, determinar *ex ante* los temas que deben cubrir los medios implicaría una reorganización de recursos materiales y humanos en cada medio que podría incidir en la calidad de la cobertura, inclusive en los costos de transmisión o impresión con las consecuencias naturales para los compradores de espacios en los medios.

A pesar de que esta vía es compleja, existen alternativas menos invasivas que implican la obligación de los medios para reservar espacios donde puedan publicarse asuntos que ciertos grupos de ciudadanos consideren importante analizar. Ciertos esfuerzos empiezan a instrumentarse para canalizar las demandas ciudadanas hacia los medios; desafortunadamente la mayoría de éstas alternativas no se contemplan aún en México y todas ellas están en estado de prueba. No por esto dejan de ser ilustrativas de posibles respuestas para atender el problema que nos ocupa.

En 1988 surge en Estados Unidos un movimiento que daría lugar a lo que hoy se conoce como periodismo cívico (*civic journalism*), el cual busca redefinir la función de los periodistas para alentar el diálogo comunitario.¹⁸ En lugar de reportar con frialdad sobre lo que sucede en una comunidad, los periodistas asumen la función de presentar la visión de todos los actores involucrados como medio para fomentar un diálogo comunitario. Sin embargo, este movimiento sufre del mismo problema que se ha señalado a través de este ensayo: son los medios —en este caso, los periodistas propiamente— quienes seleccionan los temas a reportar, bien en función del interés personal del periodista en el tema, o de una creencia sobre su relevancia.

Un movimiento conocido como “financiamiento por las masas” (*crowdfunding*) ha surgido recientemente en Estados Unidos como alternativa al periodismo tradicional.¹⁹ Un ejemplo de ello son las iniciativas de “periodismo pagado por la comunidad” (*community-funded journalism*), donde los ciudadanos proponen temas que consideran de interés que son propuestos a consideración pública en Internet, y otros ciudadanos contribuyen a financiar estas investigaciones. Al final, se investigan aquellas propuestas que reciben financiamiento adecuado. Aún cuando se argumenta que el Internet puede revivir la democracia por la vía de la participación ciudadana directa, es importante moderar expectativas.

Resultará evidente al lector que los ciudadanos que dedican el tiempo suficiente para entrar a estos sitios y hacer donaciones no necesariamente son representativos del ciudadano promedio. En general, no sería extraño esperar que fuesen más educados, más politizados, más ideológicamente extremos y con mayores ingresos. Estas diferencias no serían problemáticas si estos ciudadanos más políticamente —y electrónicamente— activos tuvieran preferencias similares al ciudadano promedio. Pero, naturalmente, es un salto de fe creer que éste es el caso.

El reciente fortalecimiento de la sociedad civil en México sugiere que estas alternativas no son completamente improbables. Continúan surgiendo en el país pequeños grupos preocupados por temas específicos que van desde la protección de derechos humanos hasta el

impacto ecológico de políticas públicas. El interés mismo de estos grupos los lleva a monitorear las acciones de la autoridad en los rubros de su interés. Sin embargo, para ser controles efectivos a la autoridad, requieren que su voz sea difundida al público. Aquí pueden cumplir los medios de comunicación una función *pro bono público* que normalmente no cumplirían al ser incompatible con su carácter de industria. Si los medios tuviesen que dedicar una proporción de su tiempo aire o espacio impreso para dar voz a estos grupos, podrían cumplir mejor con el monitoreo de la autoridad que se espera de ellos.

Existen actualmente asociaciones nacionales que agrupan a medios de comunicación y periodistas. En fechas recientes han asumido una bandera para mejorar la calidad de su trabajo a través de códigos de conducta y otros instrumentos basados en definir una “ética de los medios”. Estos códigos podrían especificar la obligación de los medios para supervisar a la autoridad en función del lugar prominente que ahora ocupan en sistema político. Para coordinar esta actividad, las cámaras u organizaciones gremiales podrían llevar un registro de grupos de interés socialmente responsables y procurarles un espacio en estos tiempos *pro bono* para difundir los resultados de sus investigaciones, bien cuando muestran que la autoridad esta realizando una actividad que va contra el interés público, bien cuando muestran que la autoridad realiza actividades para proteger el bien público. Este mecanismo incrementa, por un lado, la rendición de cuentas de la autoridad y, por el otro, acerca la actividad de los medios al ideal de supervisión del que se alejan por atender principalmente a criterios comerciales.

Aún cuando esta propuesta adolece en muchos sentidos del problema que busca atender —implicaría atender a una selección específica de temas e intereses, más no a la totalidad de ellos— también es cierto que este mecanismo ampliaría el espectro de temas abordados. A pesar de no resolver completamente el problema, ciertamente acercaría la cobertura de los medios a una situación ideal en la que debiesen actuar como agentes de los particulares supervisando a la autoridad.

En términos amplios, donde la supervisión depende de la participación voluntaria, no es extraño pensar que participarán aquellos ciudadanos para quienes es menos costoso participar, bien porque tienen

más tiempo libre, bien porque el beneficio de realizar estas actividades es superior al costo de realizarlas. Es decir, la participación voluntaria en la supervisión adolece de auto-selección, lo cual sesga los objetivos y alcances de la misma. Evidentemente, alguna supervisión es mejor que ninguna supervisión, pero este punto podría representar una mejor supervisión por parte de los medios, en relación al estado actual de las cosas.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS ÁMBITOS FEDERAL Y LOCAL



Cómo afectan estos argumentos la relación entre medios de comunicación y transparencia tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal? La pregunta puede responderse en dos niveles relacionados; uno de ellos corresponde a las leyes vinculadas que regulan a los medios de comunicación y otro corresponde a la relación entre medios y gobierno en el mercado estrictamente comercial.

Con respecto a la primera cuestión, la legislación que regula los medios de comunicación es de orden federal. Por ello, toda modificación al esquema vigente que incorporase las sugerencias presentadas debería seguir este canal específico.²⁰

Sobre el segundo aspecto, la participación de la autoridad en el mercado como comprador de espacios y tiempo a los medios de comunicación, genera un problema a los medios como agentes de los ciudadanos. Para ser un buen escrutador, un medio de comunicación debe tener intereses que no se alineen con los intereses de la autoridad. En la medida en que los ingresos de un medio dependen de las compras de publicidad oficial, esta independencia de intereses se diluye.

En su calidad de cliente, el gobierno compra espacios y tiempos en medios de comunicación para difundir información (programas, resultados, eventos) para los ciudadanos. Esta situación no es problemática si el gobierno no es un comprador dominante; es decir, si una proporción vital de los ingresos de un medio no depende de las compras que haga. Sin embargo, tanto menor sea la circulación de un medio (como es el caso de los medios locales), tanto más probable resulta que un medio dependerá —para todo fin práctico— de los ingresos provenientes de las compras de tiempo o espacios que hace el gobierno al medio.

En la medida en que esto sucede, es más probable que los intereses de un medio se acerquen estratégicamente a los intereses del gobierno. Una peculiaridad del mercado en el Distrito Federal es su tamaño. En función de la conurbación con regiones del Estado de México, los mercados potenciales de los medios de comunicación son suficientemente amplios para poder depender de patrocinios no oficiales. Por otra parte, un número importante de medios de comunicación que serían locales bajo cualquier otro contexto, tienden a funcionar como medios nacionales en función de sus alcances geográficos. No es extraño que noticieros locales en el D.F. sean retransmitidos en el país como noticieros de alcance nacional. De la misma manera, no es extraño que las publicaciones basadas en el D.F. sean distribuidas también en las entidades circundantes. De hecho, al posarse en el nivel de gobierno local y estatal, el medio no solamente depende de una autoridad, sino de tantas autoridades como entidades donde se distribuya, haciendo más difícil que una de ellas sea dominante.

Llevando el argumento a los medios nacionales, a diferencia de otras entidades, el D.F. es un escenario particularmente atractivo. En principio por razones puramente de mercado. La densidad poblacional

en la zona metropolitana del D.F. la hacen un espacio atractivo para reportar. Es mucho más probable que una fracción de las decenas de millones de personas que habitan la zona metropolitana consuman la información producida por un medio que reporta sobre la ciudad en la que habitan, que otro medio que reportara, digamos, sobre la zona metropolitana de Monterrey. El potencial incremento de utilidades por reportar sobre el Distrito Federal es un incentivo poderoso para que los medios nacionales reporten y escruten a un gobierno local. En este caso, los incentivos generados por la industria de medios de comunicación juega a favor de la supervisión.

CONCLUSIONES

La discusión anterior sirve como prelude para subrayar la tensión que este ensayo busca señalar, al concebir a los medios como agentes de los ciudadanos con relación a la transparencia gubernamental: moralmente, un medio debería cumplir una función de escrutinio público a nombre de los ciudadanos; económicamente, un medio tiene como objetivo inicial maximizar sus propias utilidades en tanto que se trata de una empresa.

Para entender por qué esta situación puede resultar problemática para el correcto funcionamiento de un sistema de gobierno, es necesario establecer las condiciones que nos llevarían a calificar a un gobierno como “bueno”. En este sentido, un buen gobierno sería aquel que respondiera al interés colectivo definido en función de los ciudadanos que le han delegado autoridad.

Llevando este argumento a un nivel adicional de profundidad, la autoridad que ejercen los gobiernos ha incrementado a través del tiempo, entrando en esferas que antes se consideraban privadas de su intervención. La redefinición de derechos, tanto individuales como colectivos, ha permitido a los gobiernos entrar en la esfera privada y ejercer también ahí actividades en protección de los individuos y grupos. Ampliar, sin embargo, la esfera de influencia de los gobiernos implica también la ampliación de la posibilidad del ejercicio indebido de estas actividades. Para restaurar el balance entre particulares y autoridad, los particulares deben ser capaces de conocer lo que sucede en la esfera gubernamental.

En estos términos, la transparencia cumple dos funciones íntimamente relacionadas. Por un lado, elimina los obstáculos para que los

particulares conozcan sobre las actividades de la autoridad. Al conocer las actividades de la autoridad, se vuelve más fácil evaluarla. Pero una evaluación tiene poco peso si es inconsecuente. En otras palabras, la transparencia se vuelve herramienta y paso intermedio para la aplicación de sanciones. Es justamente la amenaza de sanciones —acción penal a nivel individual, reelección a nivel de partidos— que funge como el incentivo más efectivo para acercar a la autoridad a la voluntad popular.

Pero no es suficiente que la autoridad rinda cuentas ante los particulares. Para incentivar que la autoridad anticipe y responda a la voluntad popular, es imprescindible que los ciudadanos cuenten con mecanismos para premiar y castigar las actividades que la autoridad realiza. Para la premiación y castigo de la autoridad debe mediar la evaluación de estas actividades; es necesario entonces, un ejercicio de transparencia que informe las evaluaciones de los ciudadanos sobre su gobierno.

¿Cómo aparecen los medios de comunicación en este esquema? Los ciudadanos, regularmente, se preocupan poco por supervisar a la autoridad, excepto cuando ésta les genera un costo. En estas condiciones, los particulares requieren de un agente que supervise a la autoridad constantemente, y no sólo cuando afecta directamente a los particulares. Idealmente, la supervisión sería un incentivo poderoso por derecho propio para minimizar la posibilidad de que la actividad de la autoridad afecte a los particulares.

Los medios son, principalmente, una industria y como tal tienen una razón de ser y subsistir: generar utilidades. Este objetivo, combinado con los incentivos que imperan en su operación genera un sesgo en el tipo y calidad de información publicada; así, un medio tenderá a reportar información que incremente su consumo. En otras palabras, enfrentando una disyuntiva entre publicar información importante pero poco interesante, e información que genera interés pero irrelevante, los incentivos sugieren que un medio tenderá a publicar este último tipo de información.

El punto más relevante que resulta de evidenciar esta tensión es que si bien resulta deseable que los medios de comunicación funcionen

como agentes de los particulares, y supervisen las actividades de la autoridad —dejando de lado su interés primario como industria— no es evidente que pueda lograrse este objetivo a través de la regulación legal. Tal vez el obstáculo más difícil de sobrellevar es la definición específica de las actividades que los medios deberían realizar. Pero aún cuando estas definiciones existiesen, tampoco es claro que esta estrategia no se contraponga con valores igualmente preciados en un sistema democrático: libertad de expresión y de imprenta.

Más allá de las restricciones legales, existe un problema estructural adicional. Cuando esta obligación se contrapone con la capacidad de un medio para generar utilidades, el medio seguramente buscará huecos legales para cumplir —si ha de cumplir del todo— con los requisitos expresados por la ley de tal forma que sus utilidades no sean afectadas. Mientras los medios de comunicación no asuman automáticamente un costo —o un beneficio— derivado de realizar esta labor, es difícil que puedan cumplir con la obligación que moralmente se establece para ellos. Sin embargo, existen pocos mecanismos que hagan compatible la labor de supervisión del gobierno con la maximización de ganancias, cuando estos no involucran un apetito irrestricto de los ciudadanos por los asuntos de gobierno. Claramente, una suposición falaz.

Por esta razón, el mecanismo que se antoja más productivo para realinear el interés popular con el de los medios no puede ser una ley que especifique comportamientos. Los medios de comunicación pueden comenzar por reconocer —más allá del discurso— que cumplen con una función social. Dada la importancia de su labor para obligar a los gobiernos a rendir cuentas, pueden justificar —sin mediar consideraciones económicas— dedicar tiempo y espacio *pro bono público* para incluir aquella información que no encontraría cabida en sus publicaciones, pero que puede ser crucial para mantener a la autoridad bajo control. La existencia de grupos de individuos dedicados *motu proprio* a supervisar ciertas áreas donde actúa la autoridad, sugieren que la inversión de los medios podría ser reducida para diseminar esta información. El beneficio, sin embargo, podría ser mayúsculo al reforzar los incentivos que alinean la voluntad popular con la acción de la autoridad. El argumento no puede ser estrictamente legalista cuando privan consideraciones propias del mercado: competencia y maximización de utilidades.

Es importante señalar que si los ciudadanos pudieran cumplir perfectamente con esta tarea, sería irrelevante la participación de los medios de comunicación. Dado que los ciudadanos no cumplen cabalmente con esta actividad, es que los medios deben fungir como agentes de los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas. La información que los medios publiquen es crucial para mantener a la autoridad cerca de los intereses de los particulares.

La discusión anterior subraya una distinción que ha quedado sugerida en el texto, pero que no ha sido referida explícitamente y tiene que ver con la calidad de la información presentada por un medio. Para cumplir con la función de supervisión en agencia de los particulares, los medios de comunicación deben modificar el balance en la información que presentan haciéndola tender hacia la investigación para conocer fondo las actividades de la autoridad, en lugar de reportar la información que se encuentra accesible en la superficie. Ciertamente existe una limitación de tiempo en los medios que deriva de la periodicidad con que se presenta la información. Un noticiero de televisión, por ejemplo, vive en un ciclo mucho más corto que una revista de publicación semanal. Con estas restricciones, no sería extraño que el noticiero presentase información más superficial que una revista que puede invertir más tiempo para realizar investigaciones más profundas sobre un tema determinado. En última instancia, investigar es la función más importante de un periodista.

Al cuestionar la concepción generalmente aceptada de los medios y sugerir sus posibles efectos, este ensayo no pretende “denunciar” a los medios y mucho menos causar oprobio. Por el contrario, busca generar una reflexión más amplia sobre las limitaciones de los modelos que comúnmente se asumen como ciertos. En la medida en que puedan corregirse percepciones incompletas, o reconocerse las limitaciones en la forma en que interpretamos la realidad del modelo, estaremos en una mejor posición para emprender un análisis más fino, cuyo fin último debiera ser mejorar las instituciones y el sistema de gobierno que la sociedad ha elegido.

REFERENCIAS Y NOTAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BESLEY, TIM & ROBIN BURGESS** (2001). "Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media" en *European Economic Review* 45(3):629-640.
- BESLEY, TIM, ROBIN BURGESS & ANDREA PRAT** (2002). "Mass Media and Political Accountability" en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank.
- BERTRAND, JEAN-CLAUDE** (2002). *Media Ethics & Accountability Systems*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- BUGEJA, MICHAEL** (2008). *Living Ethics: Across Media Platforms*. New York, NY: Oxford University Press.
- FEREJOHN, JOHN** (1986). "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice* 30 (fall):5-25.
- HAMILTON, ALEXANDER, JAMES MADISON & JOHN JAY** (1999 [1788]). *The Federalist Papers*. New York, NY: Penguin Books.
- HOBBS, THOMAS** (1980 [1651]). *Leviathan*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- HOLMES, STEPHEN** (1990). "Liberal Constraints on Private Power? Reflections on the Origins and Rationale of Access Regulation" en Judith Lichtenberg, ed. *Democracy and the Mass Media*. New York, NY: Cambridge University Press.
- ISLAM, ROUMEEN** (2002). "Into the Looking Glass: What the Media Tell and Why – An Overview" en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank.
- KELLEY, DAVID & ROGER DONWAY** (1990). "Liberalism and Free Speech" En Judith Lichtenberg, ed. *Democracy and the Mass Media*. New York, NY: Cambridge University Press.
- LOCKE, JOHN** (1996 [1690]). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, D.F: Guernika.

- LUPIA, ARTHUR & MATTHEW D. McCUBBINS** (1994). "Learning From Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed." *Journal of Law, Economics, and Organization* 10(1):96-135.
- McCUBBINS, MATTHEW D. & THOMAS SCHWARTZ** (1984). "Congressional oversight overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms" *American Journal of Political Science* 28(1):16-79.
- McQUAIL, DENIS** (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. New York, NY: Oxford University Press.
- PATTERSON, THOMAS E.** (1998). "Political Roles of the Journalist" en *The Politics of News*. Doris Graber, Denis McQuail & Pippa Norris, ed. Washington, DC: CQ Press.
- PITKIN, HANNA F.** (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ROSEN, JAY** (1999). *What are Journalists for?* New Haven, CT: Yale University Press.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES** (1992 [1762]). *El Contrato Social*. México, D.F: Porrúa.
- SCHEDLER, ANDREAS** (2004). "¿Qué es la Rendición de Cuentas?" en *Cuadernos de Transparencia* 3, IFAI.
- SCHEDLER, ANDREAS** (1999). "Conceptualizing Accountability" en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner eds. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers
- SCHUDSON, MICHAEL** (1998). "The Public Journalism Movement and its Problems" en *The Politics of News*. Doris Graber, Denis McQuail & Pippa Norris, ed. Washington, DC: CQ Press.
- SCHULTZ, JULIANNE** (1998). *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*. New York, NY: Cambridge University Press.
- STIGLITZ, JOSEPH** (2002). "Transparency in Government" en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank.
- STRÖMBERG, DAVID** (2002). "Distributing News and Political Influence" en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank.
- VILLANUEVA, ERNESTO** (2000). *Derecho Mexicano a la Información*. México, DF: Oxford University Press.

NOTAS

1. De hecho, se han considerado inclusive como dimensiones de la rendición de cuentas. (Schedler 1999, 2004)
2. Si existiera información perfecta, en el lenguaje que los economistas utilizan para describir los problemas de agencia como el que nos ocupa, donde un gobierno es el agente al cual los ciudadanos delegan autoridad para actuar en su nombre.
3. Una amplia —y válida— discusión ha surgido en el país como resultado de las recientes reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones. La discusión se centra en los efectos en la competencia en el mercado de medios que las reformas pueden tener. Esa discusión, sin embargo, queda fuera de los objetivos que persigue este ensayo. Para fines de la reflexión aquí planteada, nos interesan la información que los medios dejan de publicar, y no la cercanía de el mercado a uno de competencia perfecta. Sin dar el tema como resuelto, este ensayo se limita a reconocer su existencia y señalar que las condiciones mínimas para el ejercicio de la actividad periodística y de prensa existe, al menos en mejores condiciones que hace un par de décadas.
4. De acuerdo con las líneas generales de este paradigma, los individuos soberanos pactan libremente un contrato con el Estado para ceder el uso de la fuerza y su capacidad de decisión autónoma sobre ciertos asuntos a cambio de la garantía de su seguridad y la de su propiedad. Bajo estas líneas, los movimientos monárquicos y los movimientos liberales, por igual, utilizaron esta justificación para hacer avanzar su causa.
5. Si bien hay otras formas de entender la representación política (Pitkin 1967), utilizaremos esta amplia definición esquemática para facilitar la exposición del argumento.
6. El argumento no es que los medios de comunicación de propiedad del estado nunca cumplen con esta función. En muchos casos lo hacen, aunque generalmente en función de la obligación ética que perciben por el hecho de ser un medio. El argumento excluye a los medios de propiedad pública porque el estado cuenta generalmente con medios más directos para controlar su funcionamiento. A partir de este punto, al referirme a medio

de comunicación, lo haré asumiento que es de propiedad privada.

7. El término comúnmente empleado en la literatura anglosajona es watchdog o específicamente, watchdog journalism.
8. El donde que da origen a esta concepción se conoce como agencia (agency problem) y se reduce a la divergencia que existen entre los intereses de un ente que delega y un agente al que se le delega la responsabilidad de materializar esos intereses. Para reducir este problema es necesario que exista supervisión. Los dos tipos de supervisión descritos corresponden al modelo de McCubbins & Schwartz (1984) y Lupia & McCubbins (1994).
9. El problema no se resuelve si los medios de comunicación son públicos y sin fines de lucro, como es el caso inglés, por ejemplo, con el British Broadcasting Corporation (BBC). Los medios públicos enfrentan también una restricción de tiempo aire (pues sólo hay un máximo de veinticuatro horas de transmisión durante el día) y de espacio físico en el caso de medios impresos.
10. Diferentes democracias tienen diferentes problemas a este respecto. Mientras que en el caso mexicano el problema es la baja educación en el periodista promedio, en Estados Unidos el problema es el sesgo ideológico. Es lugar común que el alto nivel de educación en los periodistas les hace ser más liberales que el estadounidense promedio. Los reportes, por lo tanto, no son siempre balanceados.
11. Un reportero en un diario debe producir al menos una nota al día si quiere mantener su empleo.
12. En las páginas iniciales de cada sección o en la primera plana de un periódico, o en el lugar estelar de un noticiero de radio o televisión.
13. En el argot periodístico, sólo la información que es “nota” será publicada por el medio.
14. Aunque comúnmente negado en México —en aras de mantener el mito de la objetividad periodística— los medios tienen, cuando menos, una orientación ideológica que determina, por un lado, el tipo de noticias que se presentan (un sesgo en contra o a favor de una administración en el gobierno) y, por el otro, el tono

con el que estas noticias son presentadas.

15. Visto de otra forma, los medios no sólo no patrullan ubicuamente, sino que sólo suenan la alarma cuando conviene a sus intereses (que no siempre corresponden con los de los ciudadanos).
16. En otras palabras, resulta falaz pedir que el gobierno dé más de lo que está dispuesto a dar (Holmes, 1990).
17. Si el universo de temas fuese conocido, el deber moral de los medios sería irrelevante.
18. Para recuentos de este movimiento ver Schudson (1998) y Rosen (1999).
19. Por ejemplo Spot Us en San Francisco (www.spot.us) o Assignment Zero en Nueva York (zero.newassignment.net).
20. Por economía de espacio, las formas específicas de hacerlo no se discutirán aquí, aún cuando las líneas generales y los efectos deseables se hayan referido en párrafos anteriores.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Ensayo 8. Transparencia y Medios de Comunicación.

Diciembre de 2008.

Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V.

General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g y forros
en couché de 220 g.

Fuentes tipográficas: Arial, Century Old Style STD y Times New Roman.

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.