



Las causas de la opacidad en los gobiernos municipales en México

César Rentería Marín

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
México

ORCID: [0000-0002-6125-5723](https://orcid.org/0000-0002-6125-5723)

E-mail: cesar.renteria@cide.edu

RECIBIDO: 9 de mayo de 2025

ACEPTADO: 28 de septiembre de 2025

RESUMEN: Si las políticas de transparencia son una herramienta eficaz para combatir la corrupción sigue siendo un tema de debate. Algunos académicos han argumentado que poner la información a disposición del público no es suficiente para lograr una transparencia efectiva. Su efectividad está moderada, entre otros factores, por la forma en que los funcionarios públicos generan y almacenan la información. Con base en un estudio cualitativo, este artículo describe cómo surgen ciertas prácticas que producen opacidad y, en última instancia, disminuyen el valor de la información dentro de los gobiernos municipales en México. En primer lugar, se discute el concepto de opacidad y sus implicaciones para la rendición de cuentas y los esfuerzos anticorrupción. Luego, el artículo expone las causas de la opacidad en los gobiernos municipales, describiendo específicamente cuatro tipos de tácticas utilizadas por los funcionarios públicos para generar opacidad y tres condiciones institucionales que la posibilitan. Finalmente, el artículo presenta varias consideraciones para abordar y reducir la opacidad.

PALABRAS CLAVE: opacidad administrativa, calidad de la información, rendición de cuentas, corrupción.

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Metodología. - 3. El problema de la opacidad. - 4. Las causas de la opacidad.- 4.1. *Tácticas*.- 4.2. *Condiciones institucionales*.- 5. El combate de la opacidad.- 5.1. *La información pública es de mala calidad*.- 5.2. *La opacidad es lucrativa*.- 5.3. *Los documentos no son confiables*.- 5.4. *Las tecnologías de la información pueden reforzar la opacidad*.- 5.5. *No se puede generar o almacenar toda la información relevante*.- 6. Conclusiones.- Bibliografía.



The causes of opacity in local governments (Mexico)

ABSTRACT: Whether transparency policies are an effective tool to combat corruption remains a matter of debate. Some scholars have argued that making information available is not sufficient for effective transparency. Its effectiveness is moderated, among other factors, by how public officials generate and store information. Based on a qualitative study, this article describes how certain practices that produce opacity emerge, ultimately diminishing the value of information within Mexican municipal governments. First, the concept of opacity is discussed, along with its implications for accountability and anti-corruption efforts. The article then outlines the causes of opacity in municipal governments, specifically describing four types of tactics used by public officials to create opacity and three institutional conditions that enable it. Finally, the article presents several considerations for addressing and reducing opacity.

KEYWORDS: administrative opacity, quality of information, accountability, corruption.

1. Introducción

Después de más de dos décadas de reformas globales en materia de transparencia, tanto profesionales como académicos continúan evaluando con cautela la capacidad real de estas políticas para combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas gubernamental (Bauhr, Czibik, de Fine Licht y Fazekas, 2020; Bauhr y Nasiritousi, 2012; Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen, 2017; Ananny y Crawford, 2018; Bannister y Connolly, 2011). Parte del debate se enmarca en el enfoque de principal-agente, según el cual la divulgación de información al público reduce las asimetrías de información entre los funcionarios públicos y sus principales (es decir, los ciudadanos o votantes), lo que, en teoría, debería mejorar la calidad del gobierno (Kolstad & Wiig, 2009).

Sin embargo, los críticos advierten que poner la información a disposición del público no garantiza una transparencia efectiva. Varios argumentos respaldan esta afirmación, muchos de los cuales se centran en estrategias mediante las cuales los funcionarios públicos logran debilitar el valor de la información para la rendición de cuentas. Por ejemplo, los funcionarios pueden enmarcar la información de manera que confunda o desinforme a la ciudadanía (Grimmelikhuijsen, 2012); también pueden publicar grandes volúmenes de información técnica o compleja con el fin de dificultar el escrutinio público (Heald, 2006); o bien, los administradores pueden



instaurar sistemas de gestión documental desorganizados, no con el objetivo explícito de negar el acceso a la información, sino para entorpecer su comprensión y utilización (Roberts, 2006).

Algunos autores han propuesto conjeturas teóricas para explicar cuándo y por qué surgen comportamientos que distorsionan el valor de la transparencia (Bannister & Connolly, 2011; Grimmelikhuijsen, 2012; Hood & Heald, 2006; Roberts, 2006). No obstante, estas conjeturas aún carecen de respaldo empírico sólido. Aunque algunos estudios han abordado el tema de manera tangencial, ofrecen indicios relevantes a través de relatos breves sobre comportamientos identificados como simulación, sabotaje o secreto (Bauhr & Carlitz, 2021; Meza & Pérez-Chiqués, 2021; Dorn, Levi, & White, 2008). Asimismo, se han documentado algunas de las consecuencias derivadas de estos comportamientos, como la cultura del no registro, el pensamiento defensivo, la producción de información sesgada, la sobrecarga informativa, la incertidumbre o la ambigüedad (Bannister & Connolly, 2011; Kolstad & Wiig, 2009; Bauhr & Carlitz, 2021; Meza & Pérez-Chiqués, 2021; Dorn et al., 2008). Sin embargo, aún se sabe poco sobre las prácticas concretas que dan origen a estas dinámicas.

Este artículo busca contribuir a la discusión académica sobre transparencia desde la perspectiva de la opacidad. Este término funciona como un concepto paraguas para describir situaciones en las que no hay suficiente información disponible o útil para detectar irregularidades en la gestión pública. A diferencia del secreto, la opacidad no implica la ausencia de información, sino la existencia de datos que, aunque visibles y accesibles, carecen de efectividad para fines de control y rendición de cuentas. Por ello, estudiar cómo los funcionarios públicos generan opacidad dentro de las organizaciones, así como identificar las condiciones institucionales que facilitan su aparición, resulta fundamental para comprender el verdadero alcance y las limitaciones de la información en el cumplimiento de las promesas asociadas con la transparencia.

Este artículo examina en profundidad los mecanismos que generan opacidad en la gestión pública. A partir de este análisis, se busca comprender cómo la información puede perder su valor para la rendición de cuentas. El artículo presenta los hallazgos de un estudio cualitativo en gobiernos municipales, que identifica cinco tipos de tácticas utilizadas por funcionarios públicos para generar opacidad sobre sus actividades laborales, así como tres condiciones institucionales que permiten su proliferación. Por ejemplo, se muestra cómo los funcionarios pueden dificultar la interpretación de la información o producir datos ambiguos y confusos. El artículo se organiza en cinco secciones, incluida esta introducción. La Sección 2 presenta la metodología de investigación de este artículo. La Sección 3 discute el concepto de opacidad y sus implicaciones para la rendición de cuentas. La Sección 4 describe las causas de la opacidad en los gobiernos municipales. En la Sección 5 se proponen



herramientas de política pública para mitigar este fenómeno. Finalmente, la Sección 6 presenta las conclusiones del artículo.

2. Metodología

Se empleó un enfoque cualitativo interpretativo para explorar cómo emerge la opacidad en los gobiernos municipales mexicanos (Corbin & Strauss, 1990; Edmondson & McManus, 2007). Se eligió este nivel de gobierno porque ofrece un panorama representativo de los desafíos organizacionales y de gestión relacionados con la generación y el uso de información pública. Los municipios mexicanos suelen mostrar una alta adhesión formal a las normativas de transparencia, pero enfrentan serias dificultades para producir la información exigida por estos mandatos y presentan elevados niveles de corrupción (Pérez-Chiqués & Meza, 2021). Además, los actores clave en los procesos de rendición de cuentas municipal—como ciudadanos, periodistas, investigadores y auditores—frecuentemente carecen de las condiciones necesarias para desempeñar eficazmente sus funciones. Este contexto resulta especialmente útil para explorar, con mayor profundidad y variación, los procesos que generan opacidad en los gobiernos municipales.

Para aumentar la riqueza de las descripciones y explicaciones sobre nuestro fenómeno de interés, se buscó alcanzar una alta variación en la experiencia y los puntos de vista de las personas participantes (Corbin & Strauss, 1990). Por ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores más relevantes del ecosistema de la transparencia en municipios mexicanos: titulares de las unidades de transparencia, contralores, responsables de transparencia, periodistas de investigación y personas investigadoras especializadas en corrupción o gobiernos municipales.¹

La recolección de datos se llevó a cabo mediante un muestreo en bola de nieve, iniciando con un ex contralor y un investigador. Se realizaron 19 entrevistas semiestructuradas por videoconferencia, hasta alcanzar la saturación teórica, es decir, el punto en que dejaron de emerger nuevos temas relevantes. El periodo de levantamiento de los datos inició el 12 de octubre de 2021 y concluyó el 11 de agosto de 2022. Las entrevistas, que tuvieron una duración de entre 45 y 90 minutos, no fueron grabadas para favorecer un ambiente cómodo,² aunque en todos los casos

¹ Véase Apéndice A para detalles adicionales sobre el diseño de investigación.

² La elección de no grabar las entrevistas tiene pros y contras en la calidad de los datos obtenidos y el rigor metodológico del estudio. Por un lado, facilita un ambiente cómodo para que los participantes—particularmente aquellos que laboran en gobiernos locales—encontrasen un espacio seguro para compartir las prácticas relacionadas con la opacidad. Por otro lado, el hecho de que el equipo de investigación dependiera únicamente de notas, no solo limita la riqueza de la información compartida por los participantes, sino que podría incorporar filtros o sesgos sutiles en las notas. Para minimizar dicho riesgo, el equipo de investigación distinguió las notas que son *verbatim* (es decir, lo que fue dicho explícitamente



se contó con el consentimiento de los participantes para que el entrevistador tomara notas durante la sesión. Cada entrevista comenzó con preguntas sobre el perfil y funciones del participante, seguidas de preguntas generales y estructuradas sobre su percepción de los mecanismos que generan opacidad en la organización. A medida que avanzó el trabajo de campo, el cuestionario fue refinado para profundizar en los temas emergentes, contrastando respuestas y ajustando las preguntas (Spradley, 1979). A lo largo del proceso, se incorporaron al protocolo temas potencialmente asociados con la producción de opacidad, tales como transparencia, corrupción, procesamiento de información, incertidumbre, ambigüedad y calidad de los datos.

El análisis se basó en la metodología de la teoría fundamentada (*grounded theory*) (Glaser & Strauss, 1998), con el objetivo de describir analíticamente las formas en que la opacidad se manifiesta en las organizaciones. Se inició con una codificación abierta para identificar temas emergentes relacionados con los significados, causas, procesos e implicaciones de la opacidad. A partir de esta etapa, se generó una codificación enfocada, que fue utilizada en el análisis final de todo el corpus de datos. Se utilizó este análisis de datos como insumo para discutir tres objetivos de investigación sobre la opacidad: (1) definir opacidad y caracterizarla como un problema en la gestión pública; (2) describir factores determinantes de la opacidad en los gobiernos municipales; y (3) esbozar un diagnóstico y recomendaciones de política pública para contrarrestar el problema de la opacidad en los gobiernos municipales. Para ello, se realizó un proceso constante de comparación entre los patrones identificados en los datos cualitativos y la literatura relevante sobre transparencia, corrupción y procesamiento de información.

3. El problema de la opacidad

En buena medida, la expectativa de que la transparencia contribuya a combatir la corrupción se origina en su conceptualización desde la teoría del agente-principal (Kolstad & Wiig, 2009). Bajo esta perspectiva, las asimetrías de información representan los principales obstáculos para que los principales (es decir, los ciudadanos) puedan exigir cuentas a los agentes (es decir, los funcionarios públicos). Teóricamente, cuando los ciudadanos tienen mayor acceso a información sobre el comportamiento de los agentes o sobre las acciones administrativas, aumentan sus posibilidades de detectar irregularidades. Por tanto, estas asimetrías podrían reducirse si los agentes hacen pública información sobre su actividad (Kolstad & Wiig, 2009; Bauhr & Carlitz, 2021; Harrison & Sayogo, 2014).

Con base en este razonamiento, diversos autores han argumentado que, en presencia de suficiente información disponible, los principales podrían monitorear

por los participantes), de la que anotaciones sobre lo que el entrevistador interpretó del mensaje o punto a comentar de los participantes.



eficazmente a los agentes y, por ende, la transparencia tendría un efecto disuasivo sobre la corrupción (Alt, Lassen & Skilling, 2002; Brunetti & Weder, 2003; Winters & Weitz-Shapiro, 2013; Weitz-Shapiro & Winters, 2017). En consecuencia, buena parte de la literatura sobre transparencia ha puesto énfasis en la importancia de garantizar el acceso público a la información (Grimmelikhuijsen, 2012; Meijer, 2013). De hecho, muchas definiciones de transparencia la conciben como un mecanismo orientado a proporcionar información a los actores que buscan responsabilizar a los funcionarios públicos (Kolstad & Wiig, 2009; Prat, 2006). Por ejemplo, Florini (2007) define la transparencia como "la divulgación de información relevante para la evaluación de las instituciones".

Sin embargo, existe un consenso creciente en torno a la idea de que la mera disponibilidad de información no es suficiente para lograr un ejercicio efectivo de transparencia (Fenster, 2005; Kolstad & Wiig, 2009; Grimmelikhuijsen, 2012). Una línea de investigación dentro de esta corriente ha examinado cómo la información puede perder valor en los procesos de rendición de cuentas, incluso cuando es formalmente accesible para los principales. Algunos estudios se centran en la generación y gestión de registros documentales, señalando que las decisiones gubernamentales sobre cómo se recopila, almacena y difunde la información pueden afectar profundamente su utilidad (Roberts, 2006; Heald, 2006; Margetts, 2006). Por ejemplo, los gobiernos pueden publicar grandes volúmenes de información para aumentar el costo cognitivo de su procesamiento (Heald, 2006), o mantener sistemas de archivo desorganizados que dificulten el acceso y búsqueda de documentos (Roberts, 2006).

Existen también desafíos técnicos que inciden negativamente en el valor de la información, como el uso de datos no estructurados, la falta de interoperabilidad entre sistemas, las debilidades en la infraestructura de datos, problemas de digitalización o restricciones derivadas de la protección de datos personales (Roberts, 2006; Meijer, 2009; Bertot, Jaeger & Grimes, 2010; Bannister & Connolly, 2011). Esta literatura ofrece descripciones valiosas sobre las situaciones en que la información pierde su utilidad o se convierte en parte de ejercicios meramente nominales de transparencia. No obstante, aún enfrenta limitaciones para explicar en profundidad los mecanismos por los cuales se configura un ejercicio de transparencia que cumple con las formas, pero no con el fondo.

Parte de las respuestas sobre la persistencia de la corrupción puede encontrarse en los mecanismos que generan opacidad dentro de las organizaciones. Es razonable afirmar que la corrupción se nutre de la opacidad, entendida como la falta de información clara sobre cómo se realizan los trámites burocráticos. Cuando los procedimientos o las decisiones vinculadas al quehacer de los funcionarios públicos no son suficientemente transparentes, se vuelve difícil detectar actos de corrupción o distinguir entre errores deliberados y fallos administrativos no intencionales.



Aunque existe una comprensión sólida sobre qué es la opacidad y cuáles son sus implicaciones para la corrupción, sigue siendo complejo describir cómo se origina dentro de las organizaciones. Parte de esta dificultad radica en la propia conceptualización del término, ya que gran parte de la literatura lo ha definido simplemente como la ausencia de transparencia, es decir, como una condición caracterizada por la falta de información accesible que permita reducir las asimetrías informativas (Meza & Pérez-Chiqués, 2021; Bauhr et al., 2020; Venard & Tshering, 2021; Stohl et al., 2016; Grimmlikhuijsen, 2012; Fenster, 2005; Dorn et al., 2008; Ananny & Crawford, 2018). Por ejemplo, Venard y Tshering (2021) definen la opacidad como “la falta de acceso a la información para todas las partes interesadas”.

Desde esta perspectiva dominante, la opacidad se asocia principalmente con la no disponibilidad de información, y la solución lógica consiste en exigir mayor divulgación de datos relevantes. Sin embargo, la opacidad también puede institucionalizarse por vías distintas a la simple ocultación. Algunos autores han documentado prácticas más complejas que generan opacidad y escapan a esa definición restrictiva. Por ejemplo, Dorn et al. (2008) describen cómo algunos agentes en países europeos manipulan la información sobre procesos de contratación para favorecer a determinados proveedores. Meza y Pérez-Chiqués (2021) muestran cómo gobiernos locales que ostentan sólidas—e incluso premiadas—políticas de transparencia pueden, no obstante, generar incertidumbre y ambigüedad en torno a ciertas decisiones administrativas. Bannister y Connolly (2011) sistematizan otras prácticas asociadas con la opacidad, como la cultura del no registro, el pensamiento defensivo y la corrección política. Esta evidencia sugiere que es necesario ampliar la definición de opacidad más allá de la simple ausencia de información, para incluir las prácticas, estructuras y culturas organizacionales que distorsionan o debilitan el valor de la información disponible.

Estudios previos han aportado un lenguaje útil para referirse a las prácticas que generan opacidad—como la ofuscación, el secreto, el sabotaje o la simulación—(Kolstad & Wiig, 2009; Bannister & Connolly, 2011; Bauhr & Carlitz, 2021; Meza & Pérez-Chiqués, 2021). Sin embargo, estas contribuciones suelen ofrecer testimonios distantes que no explican del todo qué hace que la información pierda su valor en contextos específicos. Por ello, es crucial estudiar cómo la opacidad debilita el potencial de la transparencia para combatir la corrupción.

Este artículo propone una conceptualización alternativa de la opacidad, entendiéndola como una situación en la que se reduce la capacidad de los observadores para monitorear y detectar irregularidades en el servicio público. Es decir, la opacidad se manifiesta cuando las capacidades de los principales (cualquier actor que busque exigir rendición de cuentas a los funcionarios públicos) para observar y fiscalizar han sido menoscabadas. Esta definición sugiere que la opacidad no solo reside en la ausencia de información, sino en la pérdida—temporal o estructural—de la capacidad de los usuarios para interpretar, acceder o usar la



información disponible. Esta pérdida puede deberse tanto a acciones deliberadas como no intencionales por parte de funcionarios públicos, o a condiciones institucionales desfavorables.

Desde esta perspectiva, la opacidad surge cuando los funcionarios públicos implementan mecanismos que dificultan el acceso, comprensión o uso de la información por parte de las partes interesadas. También contempla los obstáculos que enfrentan los actores de control cuando intentan monitorear el quehacer público y detectar irregularidades. Estas dificultades cobran especial sentido a través de una metáfora expresada por una de las entrevistadas:

La opacidad [es] algo que no te permite ver claramente hacia el otro lado, ver lo que está sucediendo justo frente a ti. Como los lentes. Si están sucios, no te veo. Si los limpio, entonces ya te veo bien.

Esta perspectiva es radical porque plantea que la opacidad no se origina únicamente en el comportamiento de los funcionarios públicos, sino en las capacidades de observación de quienes buscan hacerlos rendir cuentas. Si bien las acciones de los funcionarios son relevantes, lo son en la medida en que afectan la "lente" a través de la cual los observadores interpretan la información. Como ocurre con unos anteojos o un telescopio, estos instrumentos son útiles para detectar patrones, siempre que estén bien calibrados; si no lo están, esos patrones pueden pasar desapercibidos, incluso si se encuentran frente a nosotros. Así, la opacidad puede entenderse como el uso de unos anteojos defectuosos que debilitan la capacidad de discernir irregularidades en el servicio público, a pesar de la disponibilidad de información.

La metáfora de los anteojos también resulta útil para clasificar las causas potenciales de la opacidad en dos grandes categorías. Por un lado, puede tratarse de lentes "empañadas" o contaminadas, es decir, acciones deliberadas que distorsionan o dificultan el proceso de observación y análisis. Por otro lado, puede tratarse de lentes "mal graduadas", lo que remite a limitaciones en las capacidades de los observadores—o en las condiciones del entorno institucional—que les impiden utilizar eficazmente la información disponible. Este marco analítico se utiliza a lo largo de las siguientes secciones para organizar y examinar las causas de la opacidad.

4. Las causas de la opacidad

En esta sección, se describen algunas prácticas y condiciones que generan opacidad en los gobiernos municipales mexicanos.³ El objetivo es comprender mejor cómo la

³ El contenido de esta sección es una recapitulación y síntesis de un análisis publicado por el autor con base en el mismo proyecto de investigación. Para explorar las causas de la opacidad a profundidad véase el texto "Making information silent: How opacity takes root in local governments?" en: <https://doi.org/10.1111/padm.12922>



información se vincula con la opacidad y de qué manera puede perder su valor para la rendición de cuentas. Para caracterizar con mayor precisión las causas de la opacidad, es necesario delinear los principales componentes del ecosistema de transparencia en el ámbito municipal.

En los gobiernos municipales existen dos figuras clave: los Titulares de Transparencia y los sujetos obligados. La figura central del ecosistema es el Titular de Transparencia, creada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). Su función es supervisar la recopilación, organización y publicación de la información gubernamental, así como coordinar el procesamiento de solicitudes de acceso a la información. No obstante, los Titulares de Transparencia no son responsables de generar información; esta responsabilidad recae en los servidores públicos, quienes son definidos por la ley como sujetos obligados y deben producir la información correspondiente a sus áreas de actuación.

Otros actores relevantes en este ecosistema son los observadores, definidos en este análisis como aquellos agentes externos al gobierno municipal que utilizan regularmente la información pública para exigir rendición de cuentas. Aunque esta definición incluye a la ciudadanía en general, en la práctica, y dado el uso especializado de las solicitudes de información, los observadores suelen desempeñar uno de los siguientes roles: contralores, auditores, funcionarios de órganos garantes, periodistas de investigación e investigadores. Los contralores tienen la responsabilidad de monitorear, detectar y sancionar violaciones a normas y procedimientos, y pueden ser empleados tanto del propio gobierno municipal como de otras agencias gubernamentales autónomas. Por su parte, los funcionarios de los órganos garantes laboran en las instituciones encargadas de proteger el derecho de acceso a la información pública—como los institutos estatales de transparencia—y tienen la tarea de supervisar el cumplimiento de la LFTAIP, proteger los derechos ciudadanos en materia de información y datos personales, y fiscalizar la generación y difusión de información gubernamental.

Es fundamental reconocer que tanto los sujetos obligados como los observadores pueden incurrir en colusión cuando estos últimos no internalizan plenamente sus mandatos institucionales y, en cambio, persiguen intereses privados o de grupo. Esta posibilidad implica que un análisis completo sobre la generación de opacidad debe considerar también los escenarios en los que los observadores contribuyen a perpetuarla, en lugar de combatirla. Esta observación revela una limitación del análisis presentado en este artículo, el cual se enfoca exclusivamente en relaciones de rendición de cuentas en las que los sujetos obligados intentan ocultar irregularidades y los observadores actúan de buena fe, cumpliendo cabalmente sus mandatos institucionales. Futuros estudios podrían ampliar el entendimiento de la opacidad al examinar los contextos en los que esta se produce mediante la colusión entre sujetos obligados y sus observadores.



4.1. Tácticas

Los gobiernos municipales pueden generar opacidad mediante diversas tácticas que dificultan la labor de los observadores responsables de fiscalizar la acción pública. Estas tácticas, lejos de ser aleatorias, responden a patrones estratégicos orientados a limitar la disponibilidad, comprensión y utilización de la información. Pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: ocultar información, deteriorar su calidad, retrasar su entrega e incrementar su costo de procesamiento.

4.1.1 Ocultar información

Esta categoría engloba tácticas dirigidas a negar el acceso a la información que debería ser pública. Incluye el incumplimiento de obligaciones legales, la declaración de que no existe un mandato para divulgar determinados datos o la alegación de inexistencia de la información solicitada. Aunque estas prácticas pueden conllevar riesgos reputacionales o legales para los funcionarios, suelen utilizarse como mecanismos dilatorios para disminuir la utilidad de la información al postergar su entrega. Estas tácticas pueden apoyarse en la ambigüedad normativa o en vacíos legales que dificultan la impugnación de estas decisiones.

4.1.2 Deteriorar la calidad de la información

Otra forma de opacidad consiste en socavar la calidad de la información proporcionada. Esta estrategia apunta a debilitar atributos fundamentales como la credibilidad, exactitud, integridad y completitud. Las tácticas asociadas incluyen la alteración de documentos, ya sea mediante falsificaciones, omisiones o distorsiones; el uso de datos ambiguos o confusos para inducir al error; y la presentación de información incompleta o fragmentada. En algunos casos, la información está disponible pero resulta poco confiable, lo que obliga a los observadores a invertir recursos adicionales en su validación. Estas estrategias no solo dificultan la rendición de cuentas, sino que también erosionan la confianza en las instituciones.

4.1.3 Retrasar la entrega de información

El retraso en la entrega de información es una táctica sutil pero eficaz. Puede consistir en responder a las solicitudes en el último día del plazo legal o en interponer recursos administrativos infundados con el único objetivo de ganar tiempo. Esta práctica reduce el impacto potencial de la información divulgada, ya que puede perder vigencia o relevancia. Además, limita la capacidad de los observadores para actuar de manera oportuna ante irregularidades. En contextos donde los plazos legales para la sanción de conductas indebidas son breves, esta táctica puede ser particularmente efectiva para proteger a los funcionarios responsables.



4.1.4 Incrementar el costo de procesamiento

Algunas tácticas están diseñadas para elevar los costos asociados con el acceso, análisis e interpretación de la información. Esto puede lograrse mediante la sobreproducción de datos, el uso excesivo de tecnicismos o la presentación de documentos en formatos poco accesibles o no editables. La desorganización deliberada de archivos físicos o digitales también forma parte de esta estrategia. En el entorno digital, se utilizan diseños complejos o laberínticos en portales de transparencia para desalentar la exploración y dificultar la localización de la información. Además, la digitalización de documentos con baja calidad de imagen, sin metadatos o con restricciones de acceso, incrementa significativamente el esfuerzo necesario para su uso efectivo.

4.2. Condiciones institucionales

Más allá de las acciones individuales, ciertas condiciones institucionales estructurales favorecen la opacidad. Estas condiciones afectan tanto a los sujetos obligados como a los observadores, y pueden consolidar entornos donde la transparencia se vuelve frágil o simbólica. Tres condiciones son especialmente relevantes: los plazos legales para actuar, el alcance y aplicación de las obligaciones de transparencia, y los recursos disponibles para la vigilancia y fiscalización.

4.2.1 Plazos para la acción legal

Los límites temporales establecidos por la ley para iniciar procedimientos de sanción o denuncia pueden convertirse en un recurso estratégico para evadir la rendición de cuentas. Los funcionarios pueden gestionar las solicitudes de información de forma que la entrega se postergue hasta que prescriban las posibles sanciones legales. En este contexto, el tiempo opera como una herramienta de protección institucional, permitiendo que la irregularidad quede impune no por falta de evidencia, sino por vencimiento de los plazos procesales.

4.2.2 Obligaciones de transparencia

La definición normativa de lo que debe considerarse información pública varía entre contextos y puede tener efectos ambiguos sobre la transparencia. Si bien una ampliación de las obligaciones formales puede reducir las asimetrías de información, también puede sobrecargar a las instituciones con múltiples demandas y generar incentivos para el incumplimiento. En algunos casos, el cumplimiento meramente formal de estas obligaciones puede derivar en ejercicios de transparencia nominal, donde se prioriza la apariencia sobre la sustancia.



4.2.3 Recursos de investigación

La eficacia de la rendición de cuentas también depende de las capacidades institucionales y humanas de quienes fiscalizan. La falta de personal capacitado, herramientas analíticas adecuadas o tiempo suficiente para realizar verificaciones detalladas limita severamente el impacto de los mecanismos de transparencia. En contextos donde los observadores enfrentan sobrecarga de trabajo, escasa capacitación o carencias tecnológicas, las tácticas de opacidad descritas anteriormente resultan más difíciles de detectar y revertir.

5. El combate a la opacidad

El combate a la opacidad comienza por ampliar su concepción, tal como se señaló en la Sección 2, entendiéndola no sólo como la ausencia de información, sino como un conjunto de problemas relacionados con el procesamiento y uso de la información. El riesgo de mantener una visión reduccionista es que puede llevar a la organización a enfrentar un problema endémico en la gestión de la información: gran parte de los datos que se recopilan y procesan internamente resultan poco relevantes para la rendición de cuentas (Feldman & March, 1981).

La poca relevancia de la información para la rendición de cuentas es un síntoma de un problema inherente de la rendición de cuentas, que es el hecho de que el funcionario público es quien genera la información con la que será evaluado. Normalmente, los sujetos obligados son quienes generan la información sobre su actividad laboral, que es la misma información que utilizan los contralores, auditores o ciudadanos para hacer rendir cuentas a los sujetos obligados. Esto implica que hay un conflicto de interés que incide sobre el contenido, el momento y la forma en que se genera y publica esta información. Dicho de manera resumida e ilustrativa por un contralor: "¿Cómo pescas a un funcionario que capturó una falta [administrativa] deliberadamente de forma errónea?".

En esta sección se describen los principales problemas que generan opacidad, agrupados en tres dimensiones. La primera se refiere al contenido de la información: (1) la información pública suele ser de mala calidad. La segunda dimensión se relaciona con el momento en que la información es compartida: (2) la opacidad temporal puede resultar altamente lucrativa. La tercera abarca aspectos vinculados a la forma en que la información se presenta o a los canales utilizados para su difusión, e incluye tres problemas específicos: (3) los documentos públicos no son confiables; (4) las tecnologías de la información pueden reforzar la opacidad, y (5) no siempre es posible generar o conservar toda la información relevante.



5.1. La información pública es de mala calidad

En la sección anterior se propusieron, de manera enunciativa, cuatro dimensiones que componen la calidad de la información en el contexto de la rendición de cuentas. No obstante, resulta necesario ampliar y profundizar esta discusión, no solo para clarificar los componentes de la calidad informativa, sino también para hacerlos explícitos dentro del ecosistema de transparencia. Dado que la calidad de la información es un atributo definido desde la perspectiva de los usuarios o consumidores de dicha información, el análisis debe centrarse en sus necesidades: qué tipo de información les resulta útil (y en qué momento), y cuál no. En otras palabras, es fundamental distinguir entre la información que efectivamente contribuye a la rendición de cuentas y aquella que se limita a ser divulgación superficial o decorativa (Heald, 2006; Ananny & Crawford, 2018; Michener & Bersch, 2013; Harrison & Sayogo, 2014; Dawes, 2010; Fox, 2007).

Esta distinción ha sido abordada por diferentes marcos conceptuales, como la propuesta de Heald (2006), que diferencia entre transparencia efectiva y nominal, o la de Ananny y Crawford (2018), que contrasta la transparencia clara con la difusa. Algunos autores han intentado operacionalizar el concepto de calidad de la información precisamente para delimitar esta frontera. Por ejemplo, Michener y Bersch (2013) sostienen que la información debe ser visible (es decir, completa y fácilmente accesible) y deducible (es decir, capaz de conducir a conclusiones no sesgadas y técnicamente sólidas).

En síntesis, parte esencial del combate a la opacidad consiste en definir con claridad los atributos que hacen que la información pública sea útil para los observadores, y en promover—mediante mecanismos normativos o de gestión—la generación de información que cumpla con esas cualidades.

5.2. La opacidad es lucrativa

Una constante a lo largo de las entrevistas fue la percepción de que la forma más atractiva—y, por lo tanto, más frecuente—de opacidad es la opacidad temporal. Esta consiste en la aplicación de tácticas que permiten mantener un margen de opacidad durante unas semanas o meses, ya sea para consumir una irregularidad o para esperar a que prescriba legalmente la evidencia que podría sustentar una sanción. Un ejemplo del primer caso son las maniobras utilizadas para designar y mantener en el cargo a personas que no cumplen con los requisitos normativos, mientras las autoridades competentes analizan y dictaminan—una vez que acceden a la información pertinente—si dichas designaciones son válidas. Un ejemplo del segundo caso son las apelaciones deficientes, discutidas en la sección anterior.



En síntesis, el aplazamiento temporal del acceso a información relevante puede parecer una falta menor, pero es percibido como un mecanismo de opacidad altamente lucrativa. Una estrategia para contrarrestar este problema consiste en diagnosticar cómo se alinean (o desalinean) los plazos legales para sancionar irregularidades—en particular, los relacionados con la validez jurídica de la evidencia—con los tiempos del proceso de ejercicio de la transparencia, como los plazos para responder solicitudes de información, resolver recursos de revisión o emitir dictámenes por parte de los órganos garantes.

Un punto crítico identificado en las entrevistas son los cuellos de botella que pueden afectar tanto a los solicitantes de información, cuando intentan presentar recursos de revisión, como a los órganos garantes, al momento de resolverlos. Según los testimonios, estos cuellos de botella suelen derivarse de una sobrecarga de trabajo. Por tanto, las soluciones potenciales podrían incluir tanto la ampliación del personal dedicado a estas tareas como el fortalecimiento de las capacidades informacionales, de modo que se optimice el procesamiento de casos con los recursos humanos ya existentes.

5.3. Los documentos no son confiables

Quienes supervisan el actuar de los sujetos obligados se enfrentan rutinariamente al dilema de confiar o no en la veracidad y validez de la información contenida en documentos públicos. Como se explicó en la sección anterior, existen diversas tácticas orientadas a producir documentos que no reflejan con fidelidad ni precisión las acciones administrativas que deberían registrar. Es común que, ante la sospecha o desconfianza, los vigilantes opten por verificar la información mediante la revisión física de archivos o la realización de trabajo de campo. No obstante, esta estrategia implica una inversión considerable de tiempo y esfuerzo humano dedicado a la validación.

Para hacer frente a esta fuente de opacidad, es fundamental fortalecer la confiabilidad de los documentos públicos. Este objetivo puede sustentarse en tres pilares: (1) la existencia de un sistema robusto de validación, (2) la rastreabilidad del documento a lo largo del proceso administrativo, y (3) el respaldo documental que justifique cada decisión, verificación o dictamen contenido en el documento.

Un sistema de validación está compuesto por una entidad certificadora con atribuciones legales para verificar y autenticar documentos, lo cual se materializa mediante símbolos de validación, es decir, marcas que certifican formalmente un acto administrativo. Tradicionalmente, estos símbolos han sido firmas y sellos. Sin embargo, este tipo de validación es altamente vulnerable por diversas razones, algunas de las cuales fueron observadas en el estudio: la facilidad con la que pueden falsificarse, la falta de atención o revisión crítica por parte de quienes firman o sellan,



el desconocimiento de la normativa que determina qué debe certificarse conforme a la ley, y los posibles conflictos de interés por parte de la entidad verificadora.

Algunas de estas vulnerabilidades pueden mitigarse mediante el uso de símbolos de validación más difíciles de falsificar y más claramente vinculados a las entidades que los emiten. Una solución que responde a ambas necesidades—aunque aún en proceso de desarrollo y debate—es la firma electrónica. Si bien no representa una solución definitiva al problema de la desconfianza, la firma electrónica contribuye a superar varias de las debilidades mencionadas. A continuación, se presenta la perspectiva de un ex contralor que ilustra la utilidad de este mecanismo:

"[Debemos] detonar una firma electrónica, cuyos documentos oficiales que [los tomadores de decisiones] emitan vayan con esa firma electrónica [y así] va a ir vinculada directamente a las responsabilidades que tengan como servidores públicos en el ejercicio de su función. Y debe ser una firma electrónica que no le vas a dar ni a proporcionar a nadie porque es bajo su estricta responsabilidad [...]. La firma electrónica da autenticación y aseguramiento de que el documento es real o al menos [que el firmante] es responsable de lo que emite, de validarlo en cualquier controversia [...] no da pie a esas ambigüedades de decir 'me falsificaron mi firma'"

Otro aspecto fundamental para fortalecer la confiabilidad de los documentos públicos es su rastreabilidad. Esto implica documentar, de manera neutral y fiable, el momento y lugar en que un documento fue generado o validado, así como la identidad de la persona responsable. Según los entrevistados, uno de los principales obstáculos para los actores encargados de la supervisión es la imposibilidad de identificar al autor de un documento público. Este aspecto es crucial, ya que permite establecer responsabilidades administrativas cuando la información contenida en el documento es, por ejemplo, parcial o deliberadamente falsa. Asimismo, contar con sellos de fecha confiables permite prevenir la generación ex post de documentos destinados a responder de manera oportunista a solicitudes de información.

Se proponen dos criterios para evaluar la calidad de la rastreabilidad: la neutralidad, entendida como la garantía de que la entidad que genera o valida el documento no tiene conflictos de interés; y la fiabilidad, que implica que los documentos, una vez emitidos, no pueden ser alterados.

Un tercer componente clave de la confiabilidad documental es el soporte documental. Aunque resulta impráctico incluir en cada documento público toda la evidencia que sustenta un dictamen o certificación, es necesario explorar mecanismos eficientes y seguros para generar, vincular y consultar dicha evidencia. Si bien esto puede aumentar las cargas administrativas de los funcionarios, su potencial para fortalecer la rendición de cuentas justifica su consideración.



Estas tres dimensiones de la confiabilidad—validación, rastreabilidad y soporte documental—requieren el desarrollo de prácticas, procesos y tecnologías innovadoras que potencien su efectividad. Por ello, es crucial enriquecer el debate sobre la opacidad incorporando soluciones basadas en tecnologías emergentes. Entre las más relevantes, se sugieren cuatro:

1. Cadena de bloques (*blockchain*): permite la generación de documentos inviolables y la implementación de sistemas de validación colectiva que refuerzan la neutralidad.
2. Firma electrónica: como se discutió previamente, ofrece una alternativa más robusta y segura frente a los símbolos de validación tradicionales.
3. Cómputo en la nube: proporciona soluciones eficientes para el almacenamiento, transmisión, resguardo y respaldo seguro de documentos.
4. Inteligencia artificial: posibilita la automatización de procesos de generación y verificación de información, mejorando la eficiencia y reduciendo el riesgo de interferencias humanas en la validación.

Incorporar estas tecnologías puede ser clave para reducir la opacidad y mejorar la integridad y trazabilidad de la información pública.

5.4. Las tecnologías de información pueden reforzar la opacidad

Se han depositado muchas expectativas en el potencial de las tecnologías de la información para promover la transparencia. Se ha argumentado, por ejemplo, que estas tecnologías reducen los costos de producción y acceso a la información gubernamental (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010), o que las tecnologías emergentes y “disruptivas” permiten desarrollar nuevos modelos de publicación y acceso a la información, así como mecanismos innovadores de interacción entre funcionarios públicos y ciudadanos (Margetts, 2006). No obstante, también abundan los ejemplos que muestran cómo estas tecnologías pueden resultar ineficaces—e incluso perjudiciales—para la rendición de cuentas (Meijer, 2009; Bannister & Connolly, 2011; Roberts, 2006). Tal como se ilustró en la sección anterior, algunos gobiernos municipales han creado plataformas digitales laberínticas que dificultan el acceso a la información, o han utilizado la digitalización para reducir la legibilidad y utilidad de los documentos públicos.

Es ampliamente aceptada la perspectiva de que las tecnologías son construcciones sociales, y que cualquier tecnología, independientemente de sus atributos técnicos, puede servir tanto para transformar comportamientos, interacciones y estructuras organizacionales, como para reforzar prácticas preexistentes (Orlikowski, 2000; Pinch & Bijker, 1984). Esta visión permite entender por qué las tecnologías de la información pueden resultar ineficaces, pero también alerta sobre un riesgo latente: que su implementación se limite a ofrecer una apariencia de modernización sin transformar de fondo las prácticas institucionales. En este sentido, las tecnologías



podrían convertirse en instrumentos de simulación, permitiendo a los gobiernos municipales cumplir formalmente con los requisitos de transparencia sin cumplir con su espíritu ni con sus objetivos sustantivos.

Dos factores clave influyen en la efectividad de las tecnologías de la información para promover la transparencia: (1) la participación de los usuarios—tanto quienes producen como quienes utilizan la información—en el diseño del artefacto tecnológico, y (2) la definición explícita de criterios para evaluar su desempeño. El uso real de una tecnología puede diferir significativamente de las intenciones originales de sus diseñadores. Por ello, incorporar a los usuarios en el proceso de diseño permite adaptar mejor las tecnologías a las rutinas organizacionales existentes, identificar posibles focos de resistencia al cambio, y reconocer intereses o comportamientos que podrían alterar la manera en que se emplean estas herramientas en la práctica cotidiana (Orlikowski, 2000; Gasser, 1986).

Asimismo, la forma en que una tecnología evoluciona dentro de una organización depende en gran medida de los criterios establecidos para evaluar su desempeño (Garaud & Rappa, 1994). Por esta razón, es fundamental explicitar criterios de calidad específicos para la disposición de la información en medios digitales. Se proponen tres criterios principales: (1) visibilidad de la información, (2) navegabilidad de la plataforma, y (3) experiencia del usuario. Estos aspectos son fundamentales para mejorar la accesibilidad a la información pública, ya que favorecen la localización eficiente de los datos—ya sea por búsqueda directa o navegación estructurada—y aseguran una alineación razonable entre las habilidades digitales de la mayoría de los usuarios y los requerimientos funcionales de la plataforma. Por último, para ampliar el horizonte de soluciones tecnológicas en favor de la transparencia, también conviene cuestionar si los sitios web son efectivamente el medio digital más adecuado para compartir información con la ciudadanía.

5.5. No se puede generar o almacenar toda la información relevante

Naturalmente, siempre existen limitaciones presupuestarias y de infraestructura que dificultan la generación y el almacenamiento de toda la información relacionada con acciones administrativas relevantes para la rendición de cuentas. Esta imposibilidad obliga a una redefinición constante de qué información se considera relevante, así como de los criterios que determinan cuándo una información debe ser clasificada como confidencial o sensible. Para abordar este desafío, se recomienda considerar tres elementos clave: el propósito de la solicitud de información; las consecuencias que su divulgación podría tener para la sociedad, la democracia o la seguridad; y las cargas administrativas asociadas con su generación.

La infraestructura debe ser parte integral de cualquier estrategia orientada a mejorar la generación, el almacenamiento y la difusión de información. En cuanto a la generación, los avances tecnológicos recientes—en particular el desarrollo de



sensores y del Internet de las Cosas—han hecho posibles nuevos modelos de recopilación de datos que son más asequibles y escalables. En lo que respecta al almacenamiento y la transferencia de datos, el crecimiento del cómputo en la nube ha reducido considerablemente los costos de almacenamiento y capacidad de procesamiento.

Aunque estas soluciones tecnológicas amplían significativamente las posibilidades para los gobiernos, también exigen una reflexión cuidadosa sobre la conveniencia de tercerizar la gestión de la información sobre los ciudadanos, frente a la opción de invertir en infraestructura propia.

6. Conclusiones

Estudiar la consolidación de la corrupción desde la perspectiva de la opacidad implica partir del reconocimiento de que los mandatos de transparencia, por sí solos, no bastan para vigilar a los funcionarios públicos ni para combatir eficazmente la corrupción. Este artículo introduce un elemento adicional en esa ecuación: el uso de la información como un factor clave para comprender la efectividad real de las políticas de transparencia, poniendo especial énfasis en las capacidades y condiciones de los actores encargados de vigilar el comportamiento gubernamental.

Sabemos que, en muchos casos, los gobiernos logran cumplir formalmente con los mandatos de transparencia al mismo tiempo que mantienen altos niveles de opacidad. La literatura ha atribuido este fenómeno a la falta de información útil para las partes interesadas (como auditores, contralores o activistas), a la forma en que se presenta la información, así como a las limitaciones de motivación y capacidad de los ciudadanos para utilizarla. Por ello, es fundamental entender cómo la transparencia puede verse debilitada a través de prácticas institucionalizadas que generan opacidad en los gobiernos municipales.

Este artículo muestra cómo los funcionarios públicos pueden desplegar diversas tácticas para producir opacidad y describe también ciertas condiciones o debilidades institucionales que facilitan su reproducción. Si bien las políticas de transparencia se han centrado tradicionalmente en la disponibilidad de información, la literatura reciente ha subrayado que reducir las asimetrías informativas entre principales y agentes no es suficiente para garantizar un ejercicio efectivo de transparencia.

La contribución principal de este artículo es ampliar el conocimiento sobre las limitaciones de la transparencia como mecanismo informativo para las partes interesadas, y señalar los retos que enfrenta el uso efectivo de la información, más allá de su mera disponibilidad. Algunas prácticas que generan opacidad son bien conocidas—como ocultar información deliberadamente—, pero otras requieren mayor atención analítica. Por ejemplo, aún es necesario comprender mejor qué



dimensiones constituyen la “calidad” de la información desde la perspectiva de quienes la usan, o cómo ciertas prácticas sociales influyen en el uso de tecnologías de la información cuando estas se emplean como herramientas de transparencia.

Es necesario continuar investigando qué condiciones permiten que la información sea realmente útil para los actores de control, y cómo la gestión de la información, junto con las prácticas sociales asociadas, configuran el valor que esta tiene para la rendición de cuentas. Retomando la metáfora de los lentes, aún debemos entender mejor cómo ciertas prácticas en el manejo de la información pueden “empañar los lentes”, y qué políticas o condiciones institucionales pueden contribuir a mantenerlos limpios, prístinos.

Bibliografía

- ALT, J.E.; LASSEN, D.D. y SKILLING, D. 2002. “Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: Evidence from the states”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 2(3):230-250.
- ANANNY, M. y CRAWFORD, K. 2018. “Seeing without knowing: Limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability”, *New Media & Society*, vol. 20(3):973-989.
- BANNISTER, F. y CONNOLLY, R. 2011. “The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government”, *Policy & Internet*, vol. 3(1):1-30.
- BAUHR, M. y CARLITZ, R. 2021. “When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting”, *Public Administration*, vol. 99(3):500-516.
- BAUHR, M.; CZIBIK, Á.; DE FINE LICHT, J. y FAZEKAS, M. 2020. “Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption”, *Governance*, vol. 33(3):495-523.
- BAUHR, M. y NASIRITOUSI, N. 2012. “Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies”, *Global Environmental Politics*, vol. 12(4):9-29.
- BERTOT, J.C.; JAEGER, P.T. y GRIMES, J.M. 2010. “Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies”, *Government Information Quarterly*, vol. 27(3):264-271.
- BRUNETTI, A. y WEDER, B. 2003. “A free press is bad news for corruption”, *Journal of Public Economics*, vol. 87(7-8):1801-1824.
- CORBIN, J.M. y STRAUSS, A. 1990. “Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria”, *Qualitative Sociology*, vol. 13(1):3-21.



- CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G.A. y GRIMMELIKHUIJSEN, S. 2017. "25 years of transparency research: Evidence and future directions", *Public Administration Review*, vol. 77(1):32-44.
- DAWES, S.S. 2010. "Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency", *Government Information Quarterly*, vol. 27(4):377-383.
- DORN, N.; LEVI, M. y WHITE, S. 2008. "Do European procurement rules generate or prevent crime?", *Journal of Financial Crime*.
- EDMONDSON, A.C. y MCMANUS, S.E. 2007. "Methodological fit in management field research", *Academy of Management Review*, vol. 32(4):1246-1264.
- EMERSON, R.M.; FRETZ, R.I. y SHAW, L.L. 1995. *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago: University of Chicago Press.
- FELDMAN, M.S. y MARCH, J.G. 1981. "Information in organizations as signal and symbol", *Administrative Science Quarterly*, núm. 26(2):171-186.
- FENSTER, M. 2005. "The opacity of transparency", *Iowa Law Review*, vol. 91:885.
- FLORINI, A. 2007. *The right to know: Transparency for an open world*. New York: Columbia University Press.
- FOX, J. 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability", *Development in Practice*, vol. 17(4-5):663-671.
- GARUD, R. y RAPPA, M.A. 1994. "A socio-cognitive model of technology evolution: The case of cochlear implants", *Organization Science*, vol. 5(3):344-362.
- GASSER, L. 1986. "The integration of computing and routine work", *ACM Transactions on Information Systems*, vol. 4(3):205-225.
- GLASER, B.G. y STRAUSS, A.L. 1967. *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. 2012. "A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments", *Information Polity*, vol. 17(3-4):293-302.
- HARRISON, T.M. y SAYOGO, D.S. 2014. "Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study", *Government Information Quarterly*, vol. 31(4):513-525.
- HEALD, D.A. 2006. "Varieties of transparency", en HOOD, C. y HEALD, D.A. (eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 25-43.



- HOOD, C. y HEALD, D.A. (eds.) 2006. *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- KOLSTAD, I. y WIIG, A. 2009. "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?", *World Development*, vol. 37(3):521-532.
- MARGETTS, H. 2006. "Transparency and digital government", *Proceedings of the British Academy*, vol. 1:197-210.
- MEIJER, A. 2009. "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75(2):255-269.
- MEIJER, A. 2013. "Understanding the complex dynamics of transparency", *Public Administration Review*, vol. 73(3):429-439.
- MEZA, O. y PÉREZ-CHIQUE, E. 2021. "Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework", *Public Administration*, vol. 99(3):530-546.
- MICHENER, G. y BERSCH, K. 2013. "Identifying transparency", *Information Polity*, vol. 18(3):233-242.
- ORLIKOWSKI, W.J. 2000. "Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations", *Organization Science*, vol. 11(4):404-428.
- PÉREZ-CHIQUE, E. y MEZA, O. 2021. "Trust-based corruption networks: A comparative analysis of two municipal governments", *Governance*, vol. 34(4):1039-1056.
- PINCH, T.J. y BIJKER, W.E. 1984. "The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other", *Social Studies of Science*, vol. 14(3):399-441.
- PRAT, A. 2006. "The more closely we are watched, the better we behave?", en HOOD, C. y HEALD, D.A. (eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 91.
- ROBERTS, A. 2006. *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPRADLEY, J.P. 1979. *The ethnographic interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- STOHL, C.; STOHL, M. y LEONARDI, P.M. 2016. "Managing opacity: Information visibility and the paradox of transparency in the digital age", *International Journal of Communication*, vol. 10:15.



VENARD, B. y TSHERING, K. 2021. "Barriers to transparency in Bhutan's public administration: A new typology of opacity", *Public Administration and Development*, vol. 41(4):203-216.

WEITZ-SHAPIRO, R. y WINTERS, M.S. 2017. "Can citizens discern? Information credibility, political sophistication, and the punishment of corruption in Brazil", *The Journal of Politics*, vol. 79(1):60-74.

WINTERS, M.S. y WEITZ-SHAPIRO, R. 2013. "Lacking information or condoning corruption: When do voters support corrupt politicians?", *Comparative Politics*, vol. 45(4):418-436.

Apéndice A. Materiales suplementarios de la investigación cualitativa

En el Cuadro A.1 se presenta la lista de participantes en las entrevistas semiestructuradas, por tipo de participante.

Cuadro A.1 Tipo de participante

Tipo de participante	n
Contralor o auditor	4
Investigador(a)	4
Periodista	3
Responsable de transparencia	4
Titular de Transparencia	4
Total	19

En el Cuadro A.2 se presenta el protocolo de las entrevistas utilizado en el estudio. Cabe mencionar que, conforme la investigación avanzó, se adaptaron algunas preguntas para enfocar mejor el proyecto de investigación.

Cuadro A.2 Protocolo de entrevista

PROTOCOLO DE ENTREVISTA

Muchas gracias por su disposición y tiempo para colaborar con esta entrevista. El propósito de la entrevista es recolectar a través de su experiencia los mecanismos mediante los cuales los funcionarios públicos generan opacidad en sus labores.

Rapport

1. Primero, me gustaría que me platique de usted, ¿a qué se dedica? ¿cómo es que se convirtió en un experto en gobiernos locales y sobre el fenómeno de la corrupción?



Opacidad y transparencia

2. Hay quienes afirman que en un gobierno con prácticas de transparencia no deja de existir la opacidad: ¿usted qué opina?
3. ¿Qué es lo que usted entiende por opacidad?

Tácticas

4. ¿Qué parte de la opacidad que puede haber en un municipio se puede atribuir a esfuerzos deliberados de los funcionarios públicos? ¿Qué tipo de esfuerzos pueden conllevar a un estado de opacidad?
5. ¿Cuáles son las principales tácticas que usted ha observado que los funcionarios públicos usan para generar este tipo de opacidad?

Confianza en documentos, verificación y rastreabilidad

6. Platiquemos un poco sobre la confiabilidad de los documentos. ¿Qué tanto confías en que la información que se te proporciona es veraz? ¿Tienes estrategias para identificar o sospechar que alguna información que se te dio es incompleta o imprecisa o de mala calidad? ¿Cuáles son los puntos débiles en el sistema que permiten que los documentos no sean confiables?
7. ¿Qué tipo de documentos son más fáciles de alterar? ¿Crees que un documento digital pueda resolver problemas de opacidad? ¿Cómo?

Capacidades

8. Me gustaría comentarte algunas capacidades institucionales y escuchar si las has observado y si crees que son prácticas regulares en la administración pública.
 - a. Los tiempos legales. Esto quiere decir, el periodo que se tiene para hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos, sin que sus posibles irregularidades prescriban.
 - b. Los recursos para hacer investigación. Por ejemplo, para hacer trabajo de campo, producir información relevante y analizar la información que se tiene disponible.
 - c. Las obligaciones de transparencia.
 - d. Además de estas capacidades, ¿hay alguna otra que te venga a la mente de la que no hemos hablado?