

¿EN QUÉ SE FOCALIZA LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA?

PRESENTADO EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL:
“DESAFÍOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA LATINA”
FLACSO/IFAI/RRC/ASF/CIDE
8 DE OCTUBRE, 2012

Jonathan Fox
University of California, Santa Cruz
jafox@ucsc.edu
<http://jonathanfoxucsc.com/>

Preguntas abiertas:

¿qué funciona, y por qué?

- Las iniciativas pro-transparencia y RdeC han avanzado mas rápidamente que el análisis de sus resultados...
- Las metodologías convencionales para la evaluación no se prestan fácilmente al análisis del desempeño de iniciativas pro-transparencia y RdeC...
- Nuestra confianza en su eficacia no nos señala cuáles iniciativas serían más eficaces, ni revela por qué...

Seguimos las posibles 'cadenas causales'...

- Hay una cadena de actores y interacciones que vinculan una iniciativa a su posible impacto...
- Vale la pena 'desempacar' estas cadenas en términos de sus respectivos **eslabones**...

Dilema relevante: *¿Cuándo* puede la transparencia fomentar la rendición de cuentas?

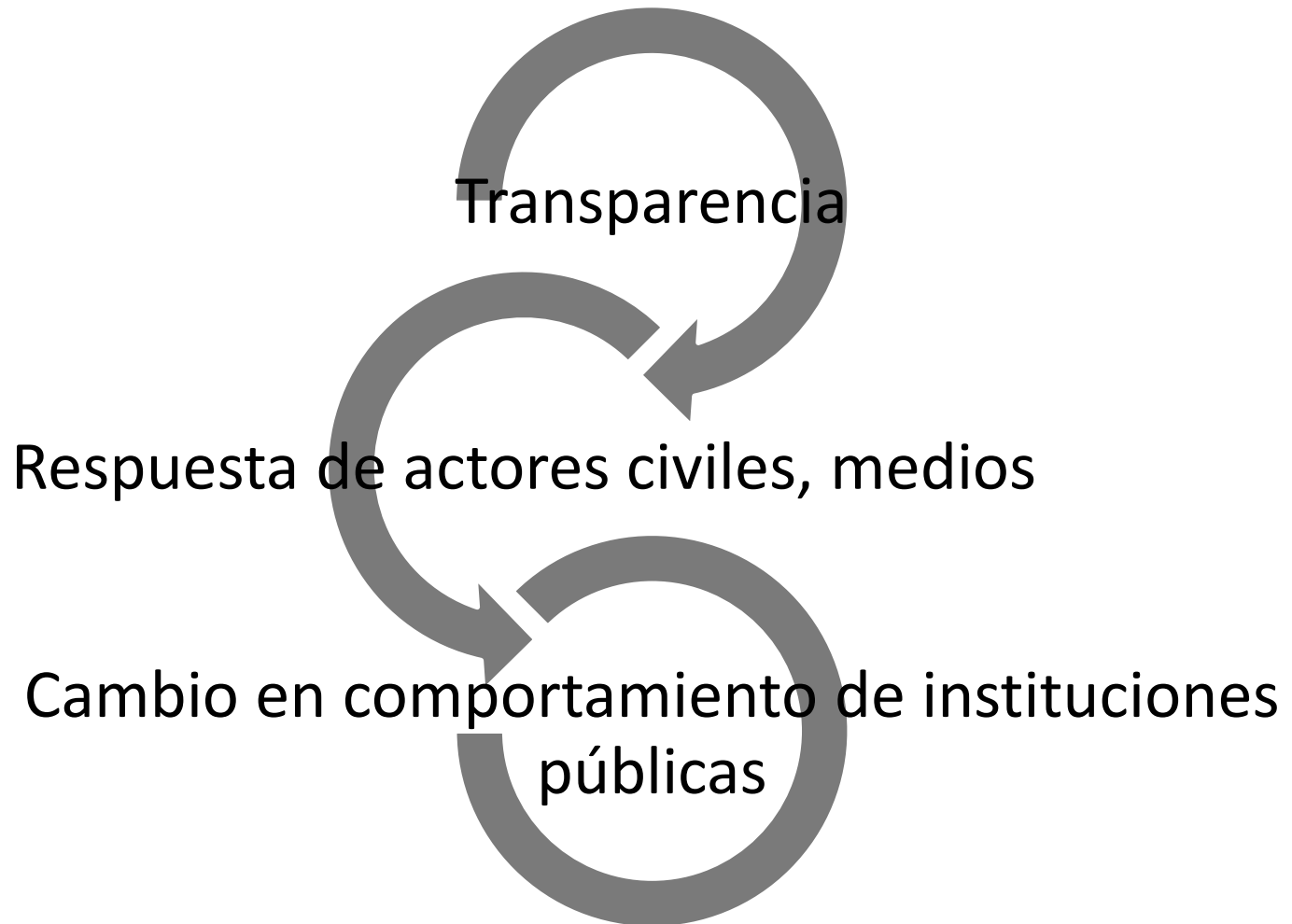
➤ Primero hay que “desempacar” esta pregunta....

- ¿Qué estrategias de transparencia?
- ¿Promovido por cuales actores?
- ¿Bajo que condiciones?
- ¿Cómo reaccionan las partes interesadas?
- ¿Qué tipo de RdeC resulta?

La transparencia fomenta la RdeC vía cadenas causales distintas...

- Por ejemplo, uno de los promotores históricos de la transparencia señala dos caminos distintos: la prevención y el remedio:
- ***“La publicidad es justamente encomendado como un remedio para las enfermedades sociales y industriales, dicen que la luz solar es el mejor desinfectante, la luz eléctrica el mejor policía” –***
- > Louis Brandeis, 1913

Entre la transparencia y la rendición de cuentas: un modelo convencional simplificado



Sin embargo...

- Este modelo es demasiado optimista, porque supone que la transparencia *necesariamente* conlleva a la RdeC
- ¿Dónde están las reacciones de los intereses afectados?
- Cuando los costos de un cambio en la política pública son muy concentrados y sus beneficios son muy dispersos, los perdedores tienen fuertes incentivos para defender el estatus quo.
- En contraste, los potenciales beneficiarios de tal política pública suelen ser mucho más dispersos y mucho menos informados al respecto...

¿Donde esta el papel del conflicto?

- Un modelo causal más dinámico deber tomar en cuenta que, *ceteris paribus*, habrá conflicto, para poder cambiar la correlación de fuerzas...
- ¿Pero conflicto entre quienes?
- Se supone que entre los ganadores y perdedores de una reforma determinada...
- ¿Pero bajo cuales condiciones se convertirán los ganadores *potenciales* de la transparencia en actores *movilizados* a favor de la RdeC?

Por eso...

- La relevancia del concepto de la *transparencia focalizada*
- Porque enfatiza las *percepciones* de los actores potenciales
- tanto de los usuarios de la info como de sus “blancos”

Contexto: Tres generaciones de reformas pro-transparencia...

> Fung, Graham y Weil ofrecen esta distinción en Full Disclosure (2007):

- ❑ 1a: políticas generales de acceso que permiten la divulgación de información sobre el quehacer gubernamental
- ❑ 2a: “transparencia focalizada”
- ❑ 3a: “transparencia colaborativa” (los usuarios participan)

Precisando las definiciones:

- Según los autores de Full Disclosure (Fung, Graham y Weil, 2007), el objetivo de una política de transparencia focalizada es el ***cambio en el comportamiento*** de actores determinados –
 - tanto las entidades obligadas a divulgar...
 - como los potenciales usuarios, cuya acción es necesaria para influir en el comportamiento de la entidad “blanco”

Condiciones de éxito...

Según Fung, Graham y Weil, la eficacia de reformas de transparencia focalizada requiere que sean:

- 1) “centrados en el usuario” (user-centered) porque enfatizan
 - Sus necesidades
 - Sus intereses
 - Su capacidad para *comprender* la información
 - Su capacidad para *actuar* en base de la información
- 2) Sostenibles (en términos institucionales) porque
 - Pueden resistir intentos para debilitarlos
 - Pueden ser flexibles para llenar huecos descubiertos en la práctica

Sus características incluyen:

- ❑ Son precisos en sus objetivos y diseño
- ❑ Tienen “blancos” específicos: Obligan a entidades determinadas cuyo desempeño afecta a los usuarios de la información
- ❑ Se circunscriban a un ámbito determinado de actividades o productos, que son percibidos como relevantes por los usuarios
- ❑ Divulgan información precisa y estandarizada en su contenido y formato, para permitir la comparación, con métricas consistentes
- ❑ Precisan la frecuencia de la divulgación de datos
- ❑ Precisan los vehículos de la divulgación, enfatizando su accesibilidad

Transparencia focalizada para informar decisiones de consumidores y usuarios:

- ❑ Etiquetas sobre riesgos de fármacos
- ❑ Etiquetas sobre riesgos tóxicos (tanto para consumidores como en los lugares de trabajo)
- ❑ Etiquetas sobre el desempeño y riesgos de aparatos y vehículos
- ❑ Etiquetas sobre contenido nutricional de los alimentos
- ❑ Sellos orgánicos
- ❑ Sellos comercio justo

Transparencia focalizada para informar inversionistas:

- ❑ Avisos claros sobre productos financieros (tasas de interés, costos, riesgos)
- ❑ Datos sobre el desempeño y contabilidad de empresas (para accionistas)
- ❑ Datos sobre el desempeño económico (reservas, niveles de deuda, déficits, etc.)
- ❑ Rankings de percepciones de inversionistas (niveles de corrupción, indicadores de clima de inversión)

Transparencia focalizada para informar ciudadanos:

- ❑ Avisos sobre la calidad y cobertura de servicios públicos (agua potable, escuelas, clínicas)
- ❑ Registros que divulgan niveles de emisiones tóxicas al nivel de localidades
- ❑ Indicadores de desempeño de dependencias
- ❑ Indicadores de desempeño de funcionarios públicos
- ❑ Indicadores de la asignación y ejecución del gasto público (para fines específicos)

Los mejores instrumentos de transparencia focalizada deben ser...

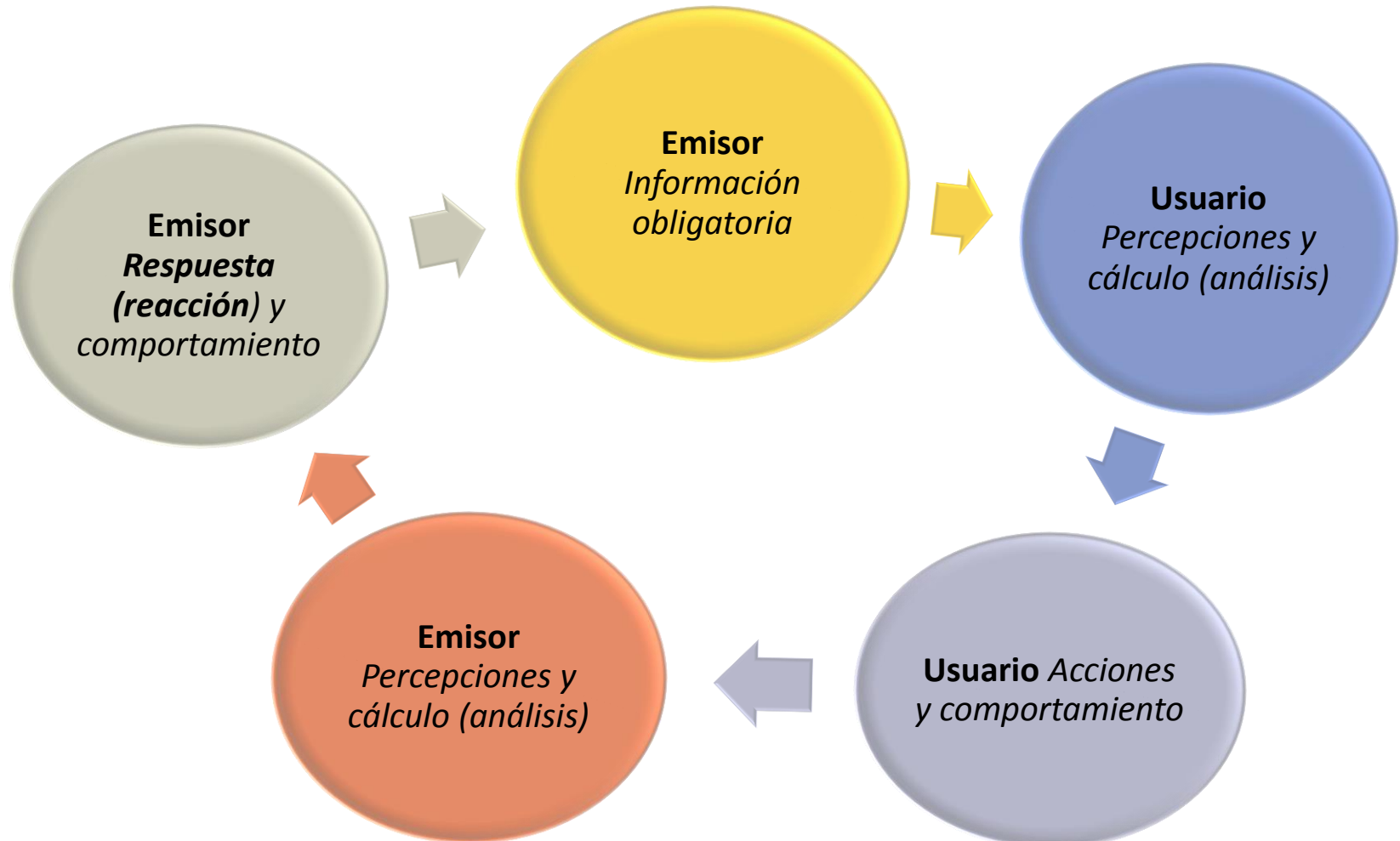
- Muy accesibles para los afectados
- Muy comprensibles
- Oportunos
- Desagregados
- Confiables
- Y deben señalar caminos para responder (ser “accionable”)

¿Que hay de nuevo?

- Este concepto enfatiza no solo los “hechos” o “datos” que la transparencia ofrece...
- Subraya como la divulgación influye en las **percepciones** de los actores ...
- y como este cambio desata un “ciclo de acción...”

El ciclo de acción provocado por la transparencia

Fuente: Fung, Graham y Weil, 2007



La transparencia focalizada *focaliza* la acción pro RdeC porque...

- Señala problemas antes invisibles
- Identifica su conexión directa con afectados
- Revela las causas y/o los responsables de problemas determinados...
- La transparencia focalizada combina un doble impacto:
 - *Motiva* la acción pro RdeC
 - *Orienta* la acción pro RdeC

Fortalezas y limitantes del “ciclo de acción”

- El modelo señala que la relación entre la transparencia y el comportamiento institucional esta mediada por:
 - ❑ Como el acceso a la información cambia las percepciones y cálculos del usuario, como paso previo para informar su acción hacia una institución responsable...
 - ❑ Como las acciones del usuario cambia las percepciones y cálculos de la institución responsable, como paso previo para informar la reacción institucional...

Pero...

- ❑ Cada eslabón en esta cadena causal debe ser “desenlazada” aún más...
- ❑ ¿Donde están los *otros* actores relevante? La relación entre la transparencia y la RdeC no esta acotada a la relación “usuario-emisor” (como implica el “ciclo de acción” anterior)
- ❑ Este ciclo no incorpora el interfaz entre la transparencia y las relaciones de *poder* entre los actores relevantes (tanto a favor o en contra de la RdeC)

¿Como incorporamos el factor “poder” en el ciclo de acción?

- ❑ La transparencia puede fomentar la RdeC siempre y cuando *cambia las relaciones de poder* entre los que están a favor y en contra de la RdeC.
- ❑ La transparencia focalizada facilita esta intervención porque ofrece información “**útil**”
- ❑ *Útil* - porque cambia las percepciones de las partes interesadas al revelar las dimensiones específicas de un problema y así estimula su acción, y
- ❑ *Útil* - como medida de autodefensa
- ❑ *Útil* - porque informa a las partes interesadas respecto a como dirigir su acción hacia blancos precisos

Con la transparencia focalizada así “matizada,” regresamos a la cadena causal...

- Propuesta: una hipótesis que incorpora más actores y el “factor poder” en la relación transparencia – RdeC:
- “Iniciativas pro-transparencia fomentan impactos institucionales significativos a través de su estímulo de acciones ciudadanas y cobertura mediática que, juntos, pueden tener un doble impacto: fortalecen agentes oficiales de RdeC horizontal mientras debilitan focos de resistencia institucional”

Hacia un ciclo de acción que incorpora el “factor poder” ...

- Asunciones detrás del ‘modelo ampliado’:
 - ❑ Actores civiles, solos, difícilmente lograrán suficiente poder para cambiar el comportamiento institucional
 - ❑ Necesitan los medios de comunicación para legitimar la queja, ganar aliados y para deslegitimar el “blanco”
 - ❑ Necesitan “dientes,” vía la activación de las agentes de la RdeC horizontal (fiscalías, autoridades judiciales, auditorías, etc.)

Transparencia
focalizada

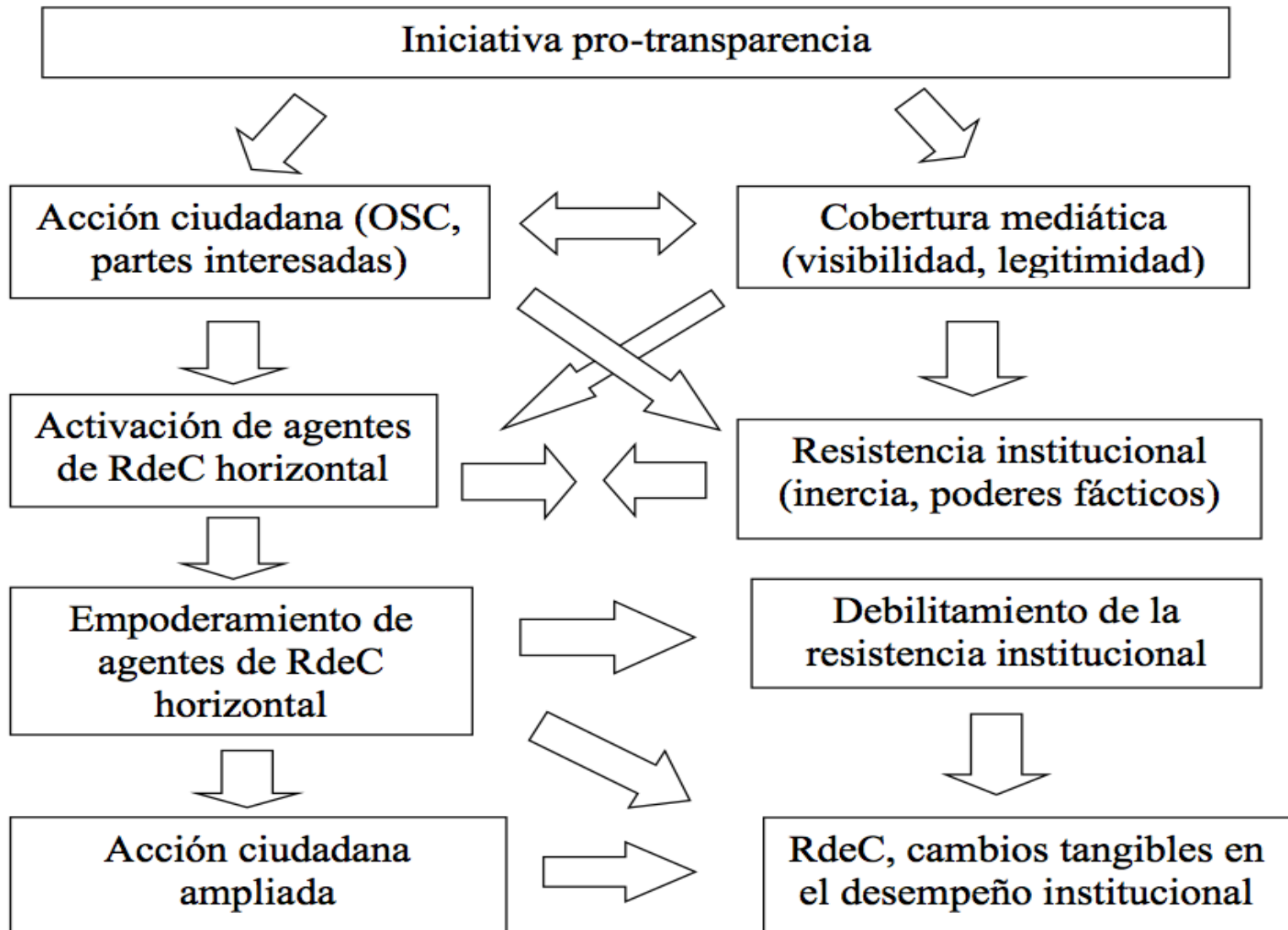
Más acción ciudadana,
potenciación de los
agentes de RdeC

Acción ciudadana,
cobertura
mediática

Resistencia y
debilitamiento de
blancos

Acción de
agentes de
RdeC
horizontal

Desenlazand la cadena causal: Sinergia y conflicto entre actores...



Es un modelo del **potenciación mutua** entre actores pro-RdeC...

- Cambia la correlación de fuerzas a través de sinergias entre la acción ciudadana, medios de comunicación y agentes oficiales de RdeC horizontal
- Provoca resistencia institucional
- La correlación de fuerzas cambia a través de conflictos que refuerzan a las agentes de RdeC y deslegitiman a los actores *anti* RdeC
- Ciclos de acción serán virtuosos si logran el empoderamiento mutuo entre actores civiles y agentes de RdeC con dientes.

Limitantes de la transparencia focalizada:

- Si depende de la generación de datos de desempeño por los propios sujetos obligados a informar
- Aplicación débil del concepto (información es “útil” según?)
- Énfasis en consumidores y ciudadanos como usuarios individuales, Vínculo difícil entre la calidad de un producto, servicio o decisión con responsables precisos (“el problema de muchas manos”)
- Por eso la importancia de actores civiles que ofrecen control de calidad, énfasis en relevancia y acceso para los afectados, etc.

Pero la limitación más difícil...

- Es el mismo que enfrenta cualquier instrumento de transparencia, en su camino hacia la RdeC...
- No tiene los “dientes” necesarios para **obligar** el cambio en el comportamiento institucional...
- El supuesto “poder de la vergüenza” falla ante la impunidad de los sinvergüenzas...

En resumen...

- Si bien la transparencia focalizada puede desatar ciclos de acción que cambian la correlación de fuerzas...
- Pero sus impactos dependen de la fortaleza y consistencia del *estado de derecho*...