

Full Disclosure
The Perils and Promise of Transparency

Archon Fung
Mary Graham
David Well

PREFACIO

¿De qué manera puede la legislación sobre transparencia mejorar el funcionamiento de instituciones como escuelas, bancos y hospitales, y reducir riesgos a la salud, la seguridad y la estabilidad financiera? La pregunta más importante es: ¿La transparencia funciona?

En los últimos años en Estados Unidos, ha habido fallas en procesos de transparencia que generan tres conclusiones:

1. Las disposiciones de transparencia siempre han estado limitadas por la política; siempre fueron el resultado de una negociación, de un compromiso.
2. Las disposiciones han cambiado con el tiempo; a diferencia de las políticas de los 60s, que se referían al derecho a saber y a una apertura generalizada, las nuevas disposiciones se pueden considerar una especie de transparencia focalizada, que pide la entrega de información determinada, con un objetivo específico;
3. Las consecuencias de una transparencia fracasada serían devastadoras.

Metodología del estudio:

Se seleccionaron quince sistemas de transparencia focalizada en Estados Unidos y tres a nivel internacional, para determinar sus objetivos, políticas, efectos y resultados. Se creó un “ciclo de acciones” para determinar el camino desde la publicación de la información hasta el resultado, con el objetivo de identificar en que punto falló la política.

Sistemas utilizados en el estudio se muestran en la tabla 1.1

Table 3.1. Targeted Transparency Systems: Overview of Existing Transparency Policies

Transparency System	Year(s) Enacted	Primary Policy Objective	Information Disclosed	Primary Stakeholders	Primary Constituents
Corporate Financial Disclosure ^a	1933, 1934	Reduce hidden risks to investors, improve corporate governance	Company financial data	Public companies trading in U.S.	Investors, financial intermediaries
Environmental "Toxicity" Disclosure ^b	1976	Reduce corruption, increase accountability of labor union officers	Financial resources and expenditures, union governance information	Labor unions	Labor union members, prospective members
Campaign Finances Disclosure ^c	1977	Reduce corruption, increase accountability of national political candidates	Contributions to candidates by individuals, organizations	Candidates for national office	Opposing Coalitions, political action committees, interest groups
Mortgage Lending Disclosure ^d	1975	Reduce mortgage lending discrimination	Lending activity demographics	Banks, other lending institutions	Community groups, regulators
Workplace Hazards Disclosure ^e	1983	Reduce worker exposures to chemical hazards	Information on workplace hazardous chemicals	Manufacturers, employers	Workers, employers
Toxics Releases Disclosure ^f	1986	Reduce toxic pollution	Quantities of releases by chemical and factory	Chemical manufacturers, users	Regulators, environmental groups, communities
Plant Closing, Mass Layoff Disclosure ^g	1988	Lower costs of major economic dislocations from closures/layoffs	Plans of large-scale layoffs/facility closings	Large companies	Affected workers, communities
Nutritional Labeling ^h	1990	Reduce risks of chronic disease	Nutrients in most processed foods	Manufacturers of packaged foods	Consumers, schools, employers, hospitals
Patient Safety Disclosure (NY, PA) ⁱ	NY: 1990 PA: 1992	Improve cardiac surgery performance	Mortality rates, etc., in patient treatment	Hospitals, doctors	Patients, doctors, insurers, governments
School Performance Disclosure ^j	1994 (federal); various years (states)	Improve school performance and accountability	School-level performance data	Schools, school districts	Parents, prospective residents, governments
Public, private water authorities				Public, private water authorities	Consumers, schools, employers, hospitals
Restaurant Hygiene Disclosure ^m	Los Angeles County: 1997	Reduce risk of food-borne illnesses	Letter grades reflecting hygiene inspection results	Restaurants	Consumers
Automobile Rollover Disclosure ⁿ	2001	Lower risk of death, injuries from auto rollovers	5-star ratings of new-model rollover propensity	Auto companies selling in U.S.	Consumers, fleet purchasers
Terrorism Threat Disclosure ^o	2002	Reduce risks of, minimize damage from terrorist attacks	Color-coded national, local terrorist threat levels	Department of Homeland Security	Federal, state, local governments, companies, public
<i>International Targeted Transparency Systems</i>					
International Corporate Financial Disclosure ^p	2002	Reduce hidden investor risks, improve corporate governance	Company financial data	Public multinational, EU-headquartered companies	Investors, financial intermediaries
Genetically Modified Foods Labeling ^q	2004	Increase food safety, environmental protection	Presence/absence of genetic modification of crops	Farmers, exporters, importers, consumers, grocery stores	Consumers, national governments
Infectious Disease Surveillance ^r	2005	Reduce international spread of serious infectious diseases	Location, character of disease outbreaks	National governments, public health personnel, citizens	World Health Organization, public health personnel, citizens

Note: Dates are years of initial policy enactment; see the Appendix for a discussion of amendments or supplemental legislation in subsequent years.
^a Securities Act (1933) and Securities and Exchange Act (1934); ^b Labor Management Reporting and Disclosure Act; ^c Federal Election Campaign Act; ^d Home Mortgage Disclosure Act; ^e Hazard Communication Standard – promulgated under the Occupational Safety and Health Act; ^f Emergency Planning and Community Right-to-Know Act – the Toxics Release Inventory is a database established by the act; ^g Worker Adjustment and Retraining Notification Act; ^h Nutrition Labeling and Education Act; ⁱ New York Cardiac Surgery Reporting System and Pennsylvania Guide to Coronary Artery Bypass Graft Surgery; ^j Federal School Report Card law; ^k Megan's Law; ^l Amendments to the Safe Drinking Water Act of 1974; ^m Los Angeles County Restaurant Hygiene Grade Cards; ⁿ Transportation Recall Enhancement, Accountability, and Documentation Act; ^o Homeland Security Presidential Directive 3 (HSPD-3), as amended by Homeland Security Presidential Directive 5 (HSPD-5); ^p International Accounting Standards Board reorganization; ^q European Union labeling system; ^r International Health Regulations.

1. GOBERNAR POR TRANSPARENCIA

El nuevo poder de la información

La experiencia de Bridgestone/Firestone enseñó que las sanciones a las empresas para cumplir estándares de seguridad no podrían prevenir accidentes futuros. La Ley TRAD (*Transportation Recall Enhancement Accountability and Documentation*), aprobada en noviembre de 2000, se puede considerar como una Ley de Transparencia focalizada, ya que obliga a las empresas a publicar datos importantes sobre sus productos y estándares de seguridad, para que de esta manera los consumidores puedan tomar una decisión informada. La información debía presentarse en un formato apto para el público (cliente), el cual modificaría sus patrones de compra gracias a esta información, y consecuentemente provocaría que las empresas mejoraran sus estándares de producción, Esta Ley convertía a la Transparencia en un instrumento eficaz.

En lugar de dirigir los esfuerzos a lograr una apertura generalizada del quehacer público y de las decisiones del gobierno, la transparencia focalizada se concentra en reducir riesgos específicos o problemas de desempeño a través de la publicación selectiva de información, de compañías y otras organizaciones. La novedad de la transparencia focalizada consiste en los efectos que tiene: los movimientos que se generan en el mercado, en las decisiones personales y en la democracia participativa. Existen numerosos ejemplos de políticas gubernamentales recientes que han contribuido a mejorar la información del público. Después de un accidente químico en India, el Congreso estadounidense requirió a las empresas manufactureras que publicaran información sobre sus emisiones y la toxicidad de las mismas. A partir de que científicos confirmaron que los hábitos alimenticios contribuían a la muerte de millones de personas cada año de cáncer y de enfermedades cardíacas, en 1990 el Congreso obligó a las empresas de alimentos a hacer pública la información alimenticia de sus productos.

Todas las políticas de transparencia focalizada tienen las mismas características

- divulgación pública obligatoria
- es dirigida a corporaciones u otras organizaciones privadas o públicas
- información estandarizada, comparable y fraccionada
- en relación a productos o prácticas específicas
- con un objetivo público claro y definido

Cuando estas políticas logran sus objetivos trabajan de la misma manera, con un mismo ciclo.

- usuarios de la información perciben y entienden la información recién divulgada
- a partir de esta información, escogen productos y servicios más seguros, sanos y de mejor calidad
- los que divulgan la información entienden y perciben las decisiones de los usuarios
- por lo tanto, mejoran sus prácticas y productos
- y finalmente, se mejoran los servicios y disminuyen los riesgos

La transparencia como una Oportunidad Perdida

En ocasiones, las políticas de transparencia focalizada pueden provocar más males que beneficios, todo depende de la calidad de la política focalizada. Estas políticas son el

resultado de compromisos políticos, cuando de las negociaciones se genera información incompleta, obsoleta, manipulada o confusa, puede resultar en accidentes o pérdidas.

El objetivo del libro es identificar los factores que determinan que una política de transparencia focalizada fracase o sea un éxito.

- En primer lugar, las políticas de transparencia focalizada son exitosas cuando están dirigidas al usuario. Estas políticas están enfocadas a las necesidades e intereses del público, así como a sus capacidades de comprensión de la información.
- Segundo, estas políticas deben ser sustentables para ser efectivas. Las políticas sustentables son aquellas que aumentan su uso, precisión y alcance a través del tiempo.

2. UNA INNOVACIÓN DE POLÍTICAS POCO COMÚN

El surgimiento de la transparencia focalizada ha sido inesperado, ha logrado superar los obstáculos políticos, la resistencia a la modernización y la preferencia por la secrecía. Ha habido tres factores principales que han contribuido a esta ola. Primero, la maduración de una generación de medidas de acceso a la información que prepararon el camino para la transparencia focalizada; segundo, diversas crisis que exigieron respuestas urgentes y medidas que dieran solución a los riesgos y peligros; y finalmente, la investigación de economistas y psicólogos en relación con las fallas de información y las complejidades de comunicación que ayudaron a racionalizar las acciones necesarias del gobierno. En los últimos veinte años se ha vivido un auge en la aplicación de estas políticas de transparencia dirigidas. De las quince políticas revisadas en el libro, diez se craron de 1986 a la fecha.

Se pueden identificar tres generaciones de políticas de transparencia en la historia de los Estados Unidos, que se han complementado a lo largo del tiempo. La primera generación se refiere a las políticas del derecho a saber, que hacia los años 60s otorgaban una apertura más bien general a los documentos gubernamentales. Una evolución de estas legislaciones derivó en políticas de transparencia focalizada, las cuales tienen objetivos más específicos y ordenan la publicación de información concreta. La naciente tercera generación de políticas se puede llamar políticas de transparencia cooperativa o de colaboración. Esta generación de normas tiene el potencial de emplear el poder de las computadoras y del Internet para combinar la información de las primeras dos generaciones con una orientación dirigida al consumidor para generar información adaptable, actualizada y a la medida, que reduce riesgos y errores.

La evolución de la transparencia en Estados Unidos ha sido lenta y se ha encontrado con importantes obstáculos. A partir del gobierno de George W. Bush y de los ataques del 11 de septiembre de 2001, se han tomado pasos sin precedentes para expandir la secrecía gubernamental. Estas medidas provenientes del poder ejecutivo, demuestran que la transparencia todavía es vulnerable frente a la discrecionalidad de ciertos funcionarios.

El surgimiento de la transparencia focalizada.

Las políticas de transparencia focalizada surgieron de la Legislación de Acceso a la información inicial, sin embargo, mientras las Leyes de Acceso a la Información crean un público mas informado, la transparencia focalizada busca reducir riesgos o mejorar ciertos aspectos de servicios públicos. Mientras que la primera solamente requiere que se publiquen documentos existentes del gobierno, la segunda clase de transparencia requiere que las agencias gubernamentales compañías u organizaciones recauden, estandaricen y publiquen información con el objetivo de informar al público. La mayor parte de estas políticas focalizadas, superaron los obstáculos políticos porque surgieron de alguna crisis. Sin embargo lo que ha surgido es un instrumento generalizado para generar políticas de transparencia.

3. DISEÑANDO POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA

La historia de los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo ilustra de una manera clara dos puntos del diseño de políticas de transparencia focalizada. Primero, estas políticas se construyen a partir de esfuerzos de regulación en alguna área de interés público. Segundo, las políticas de transparencia focalizada tienen características en común en cuanto a su diseño. Estas cinco características son necesarias para traducir un objetivo general en un requerimiento específico para los que divulguen la información y para los usuarios:

1.- Intención política específica

La experiencia ha enseñado que el gobierno interviene para la creación de alguna política de transparencia focalizada cuando existe uno de cuatro problemas públicos, no solamente una asimetría en la información cuando la falta de información incrementa riesgos para el público, cuando la falta de información deteriora seriamente algún servicio proporcionado por una organización pública o privada, cuando la asimetría en la información perpetua algún tipo de discriminación o inequidad social, y finalmente cuando la inequidad en la información permite que exista corrupción en instituciones importantes que sirven al público.

2.- Objetivos de divulgación específicos

El definir quién debe divulgar la información siempre será políticamente controversial, mientras que los usuarios nunca son definidos como un grupo específico, con el objetivo de asegurar una diversidad en los usuarios.

3.- Espectro de información definido

En muchas ocasiones, el espectro de información que debe divulgarse obliga a los que revelan la información a generar nueva información que no tienen disponible. En ocasiones serán obligados a establecer mecanismos de monitoreo o medición, cualquiera que sea el caso, estas decisiones generan costos. Por esta razón, los límites de la información a divulgar son un tema de discusión política.

4.- Estructura y vehículos para la información

Para que la información publicada sea comparable y utilizada por el público, las políticas deben especificar un marco que estandarice el contenido y el formato. Este marco también debe definir el tiempo, el lugar y el medio para la publicación de la información, además de su presentación. Estos factores son de gran importancia ya que juegan un papel clave en la utilidad de la información a la hora en que esta es publicada.

5.- Mecanismos de ejecución

Las políticas de transparencia focalizada, para que funcionen, deben contar con un mecanismo de ejecución que asegure la aplicación de las disposiciones. En algunos casos, la aplicación es sencilla porque la información es recolectada y publicada por un órgano público. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las normas dependen de información generada y publicada por las organizaciones mismas y da como resultado la necesidad de desarrollar métodos para monitorear el cumplimiento de la norma. Las sanciones varían desde lo administrativo a lo penal. La aplicación de las políticas tiene implicaciones importantes para su efectividad y su permanencia en el tiempo.

4. ¿QUE HACE QUE LA TRANSPARENCIA FUNCIONE?

Desde 1998, se les ha requerido a los gerentes de restaurantes que coloquen en alguna ventana de su establecimiento, la letra de la calificación (A-C) obtenida en la última inspección de higiene realizada al establecimiento.

Estos reportes de higiene se han convertido en poderosos incentivos para que los restauranteros limpien sus locales de manera permanente. Las primeras investigaciones han identificado considerablemente aumentos en las ventas en aquellos establecimientos con alta calificación y disminución de las mismas, en los lugares con calificación "C" (efecto poderoso).

Aun mas relevante, según la investigación, es que la norma ha generado mejoras cuantificativas en la higiene de los restaurantes y una disminución en las hospitalizaciones relacionadas con enfermedades por alimentos (muestra clara de eficacia).

En este capítulo analizaremos ocho importantes políticas de transparencia focalizada de Estados Unidos para tratar de responder preguntas como: ¿Qué hace que el sistema del condado de los Angeles sea tan exitoso? y más general, ¿Qué diferencia a las políticas de transparencia focalizada exitosas de las que fracasan?

Una compleja reacción en cadena

Como otras medidas regulatorias, las políticas de transparencia están dirigidas a cambiar el comportamiento de personas y organizaciones en un sentido favorable al interés público, pero no todas alcanzan este objetivo. En este análisis las dividimos en tres categorías:

1. Algunas políticas de transparencia fracasan al no alterar el comportamiento, ya que no actúan sobre la información que generan.
2. Otras, alteran el comportamiento pero no necesariamente de manera consistente con el objetivo buscado.
3. Existen algunas políticas que modifican el comportamiento en el sentido esperado.

La políticas de transparencia en la categoría (c) son exitosas, y aquellas en (a) y (b) fracasan o tienen un efecto solo marginal.

Como hemos mencionado, colocar simplemente información en el dominio público no garantiza que será utilizada o utilizada de manera apropiada. La reacción de individuos u organizaciones a la información estará estrechamente vinculada a sus intereses, deseos, recursos, capacidades cognitivas y contextos sociales.

En los sistemas de transparencia, las cadenas de acción y respuesta cuentan con dos actores principales: los sujetos obligados, de los que espera que modifiquen su actuar con la ley, y los usuarios de la información, que se espera tomen mejores decisiones. Ambos actores están típicamente conectados en un ciclo de acción que se muestra en la figura 4.1

Sistema de Divulgación	Año de aplicación	Objetivo de Política Pública	Información Publicada	Principales Obligados	Usuarios principales
Información financiera corporativa	1933 1934	Reducir riesgos ocultos para los inversionistas, mejorar la administración corporativa.	Información financiera de las compañías.	Compañías públicas que cotizan en Estados Unidos.	Inversionistas e intermediarios financieros
Higiene en Restaurantes	Condado de Los Ángeles 1997	Reducir el riesgo de enfermedades por ingerir alimentos.	Calificación por letra que refleja resultados de inspección.	Restaurantes.	Consumidores.
Créditos Hipotecarios	1975	Reducir la discriminación en préstamos hipotecarios.	Datos demográficos de préstamos.	Bancos y otras instituciones prestamistas.	Grupos comunitarios y reguladores.
Emisiones tóxicas	1986	Reducir la contaminación tóxica.	Cantidad de materiales tóxicos emitidos por fábricas.	Productores de químicos, usuarios.	Reguladores, grupos ambientales, comunidades.
Peligros en lugar de trabajo	1983	Reducir la exposición de trabajadores a riesgos químicos.	Información sobre materiales químicos peligrosos.	Productores, empleadores.	Trabajadores, empleadores.
Seguridad de pacientes	NY: 1990 PA: 1992	Mejorar los resultados de cirugías cardíacas.	Tasas de mortalidad en tratos a pacientes.	Hospitales, doctores.	Pacientes, doctores, aseguradores, gobiernos.
Cierre de plantas y despidos masivos	1988	Reducir los costos de dislocación económica producidos por cierres y despidos.	Planes de cierres y despidos a gran escala.	Grandes compañías.	Trabajadores afectados, comunidades.

Posicionar Nueva Información en las Decisiones de los Usuarios

Se identifican tres factores primordiales que ayudan a determinar si la información se va posicionar dentro del proceso de toma de decisión.

- El valor percibido de la información;
- La compatibilidad con las rutinas de toma de decisión; y
- Comprensibilidad

La tabla 4.2 resume las dimensiones claves del proceso de fijación de la información: valor, compatibilidad y comprensibilidad.

Sistema de Divulgación	Información a resolución del usuario	Formato de Información	Puntualidad de la Información	Localización de la Información	Comprensión de la Información	Costo de acceso a la información para los usuarios	Usuario
Información financiera corporativa	Alta: Relacionado directamente a evaluación de riesgos/regreso de inversiones	Detallado: niveles de contenido múltiple	Oportuna: Disponible a tiempo en inversión; actualizada trimestralmente	Web; Agentes de inversión, Otros intermediarios	Compleja: típicamente requerida interpretada en tres partes	Costo de la requisición moderado; Costo del proceso alto	Alto (importante la tercera parte)
Higiene en restaurantes	Alta: Relacionada directamente a evaluación de riesgos en la salud	Simplificado (Letra grado. A-C)	Oportuna: Disponible a tiempo de elección; actualizada varias veces al año	Restaurante Área de entrada	Simple: El cliente la puede interpretar	Bajo costo de la requisición y el proceso	Alto
Créditos Hipotecarios	Baja: No relacionada directamente a solicitantes de créditos; Alta: directamente relacionada a los grupos de la comunidad y sus objetivos	Detallado: NivelComunidad Datos microordenados Respecto a créditos bancarios	Oportuna: Disponible todo el tiempo; actualizada anualmente	Web; Instituciones crediticias	Compleja: típicamente requerida interpretada en tres partes	Costo de la requisición moderado; Costo del proceso alto	Moderado a Alto (importante la tercera parte)
Etiquetado nutricional	Alta: Directamente relacionada a lo concerniente a los alimentos nutricionales	Formato simple; vocabulario complejo	Oportuna: Disponible en el punto de venta; actualización constante	Etiquetas del producto	Compleja: Se requiere tener conocimientos de nutrición	Bajo costo de la requisición y alto el costo del proceso	Alto para algunos usuarios; Bajo para otros
Sistema de Divulgación	Información a resolución del usuario	Formato de Información	Puntualidad de la Información	Localización de la Información	Comprensión de la Información	Costo de acceso a la información para los usuarios	Usuario
Emisiones Toxicas	Baja: esta mas relacionada a las decisiones individuales; moderada variable para terceras partes	Detallado: en peso de liberación de sustancias químicas en fabrica	Oportuna: Disponible todo el tiempo, actualizada anualmente	Web	Compleja: típicamente requerida interpretada en tres partes	Costo moderado en la requisición, Costo alto en el proceso.	Bajo
Peligros en lugar de trabajo	Moderada: Relacionada Directamente a las decisiones del empleo	Detallado: Información relacionada a sustancias químicas en el lugar de trabajo	Oportuna/Limitada Disponible en el lugar de trabajo, no disponible en el buscador, actualizada frecuentemente	En el lugar de trabajo; hojas de reparto; Web para alguna información	Compleja: múltiples sustancias químicas; exposición, datos de riesgo	Costo moderado en la requisición, Costo alto en el proceso.	Bajo para los trabajadores; moderado para proveedores seleccionados
Seguridad de pacientes	Alta: Relacionada directamente con el tratamiento medico y sus riesgos cuando se toma la decisión	Detalle moderado: medidas múltiples en la seguridad medica	Oportuna: Disponible para los pacientes todo el tiempo, actualizada anualmente	Web; reportes media	Compleja: multi- atributos; Información técnica	Costo Alto tanto para la requisición y el proceso	Bajo
Cierre de plantas y despidos masivos	Alta: Relacionado directamente al empleado, y la comunidad	Simple: destinado al cierre o despido	Inoportuna: En un periodo de 60 días previo al cierre o al despido	En el lugar de trabajo/ notificación de los líderes de la comunidad	Simple	Costo Bajo tanto para la requisición como para el proceso	Bajo para trabajadores y comunidades

Obstáculos: Preferencias, Tendencias y Juegos

Incluso, políticas que logran fijar información podrían no resultar efectivas. Usuarios o funcionarios podrían integrar información en las rutinas de toma de decisión pero decidir, en balance, que la nueva información no justifica un cambio en la decisión. O, cualquiera de los dos podría no entender correctamente esa información o simplemente darle mal uso.

Nuestra investigación muestra que dos tipos de obstáculos podrían impedir que políticas que han logrado posicionar la información en los procesos de toma de decisión, no alcancen los objetivos esperados:

- Falta de congruencia entre los objetivos de los legisladores y los de usuarios y sujetos obligados.
- Interpretación errónea de la información por parte de usuarios o sujetos obligados.

¿Las Políticas de Transparencia están a la Altura?

¿Que tan bien las políticas de transparencia incorporan la lógica del ciclo de acción y posicionan información en los procesos de toma de decisión de sujetos obligados y usuarios? En el ejercicio siguiente, las ocho políticas analizadas se han catalogado en tres grupos que toman en cuenta el nivel de cumplimiento alcanzado de los objetivos que establecen.

- *Muy efectivas*: Las políticas han cambiado de manera significativa el comportamiento de usuarios y obligados en el sentido esperado por la Ley:
- *Moderadamente efectivas*: Ha influido de una manera amplia en el comportamiento esperado, pero han quedado espacios de comportamiento no atendidos y ha producido consecuencias no contempladas o consideradas.
- *Inefectivas*: Han fracasado de manera clara en la modificación esperada del comportamiento de sujetos obligados y de usuarios

Construyendo Políticas de Transparencia Efectivas

Las políticas de transparencia focalizadas tienen el potencial de introducir nueva información de riesgos y calidad de los servicios públicos en procesos establecidos de toma de decisión de compradores y vendedores, habitantes de una comunidad, instituciones, votantes y candidatos. Sin embargo, para que esa información sea efectiva se debe convertir en una parte intrínseca de las rutinas establecidas de toma de decisión de usuarios y sujetos obligados.

Es muy importante destacar que sin cuidado en la elaboración, diseño e implementación de las políticas de transparencia, estas pueden ocasionar más daño que beneficio y mucho del éxito posible depende de su evolución en el tiempo.

5. ¿QUE HACE A LA TRANSPARENCIA SUSTENTABLE?

Hemos observado este patrón repetirse: Escándalos financieros de Enron y WorldCom activan reformas a las normas de reportes. La catástrofe química en Bhopal, India detonó políticas de reportes de contaminación tóxica en Estados Unidos. Una serie de fallecimientos a causa de agua contaminada activa una política de mayor apertura en el sistema nacional de aguas. Una ola de muertes vinculadas con vehículos todo terreno, promueve un sistema de evaluación de volcaduras.

Los sistemas de transparencia suelen surgir durante épocas de crisis. Esos momentos de alto riesgo generan debates políticos que intentan solucionar las percepciones que se observan de acción pública. Como resultado, se arrancan estos sistemas a “medio terminar”, careciendo de elementos vitales y mostrando fallas graves en el diseño. Cuando la crisis deja de ser noticia, el sistema de transparencia suele ser abandonado y los ajustes necesarios para su buen funcionamiento, no son atendidos.

No sorprende que cuando los sistemas de transparencia fallan, sea por dos cuestiones. Primera, la transparencia típicamente impone costos en un pequeño número de sujetos obligados con la esperanza de generar beneficios a una más amplia, pero dispersa masa de usuarios. Segundo, la transparencia se encuentra enfrentada con otros valores fundamentales *-la necesidad de proteger secretos comerciales y la vida privada -* y ello puede inclinar la balanza hacia la confidencialidad de la información.

Este capítulo investiga por que razón algunas políticas de transparencia logran con el tiempo ganar precisión y ámbito de competencia, logrando convertirse en sustentables: mientras que otras degeneran en ejercicios costosos de papel o excusas para evitar acción real.

Las crisis llevaron a mejoras en la apertura financiera.

Las mejoras o ajustes a los sistemas de apertura financiera han seguido un mismo camino. Los cambios en los mercados financieros producen nuevas prácticas de negocios, estos se acompañan de modelos creativos de contabilidad que ocultan los riesgos financieros a los inversionistas. Después, revelaciones repentinas o retrocesos en los mercados hacen que el público cuestione o apunte hacia las nuevas prácticas establecidas, produciendo una crisis de confianza.

Para recobrar esa confianza perdida, agencias gubernamentales, inversionistas institucionales y miembros del Congreso exigen información más veraz y más completa, y a los reformadores se les presenta el momento oportuno para realizar cambios permanentes al sistema. Como resultado de este ciclo, el ámbito de competencia se amplía la información se vuelve más exacta y el número de usuarios aumenta.

Políticas Sustentables

Las políticas de transparencia tienden a modificar con el tiempo, en ocasiones degenera y en otras, se eficientiza. Hemos definido un sistema sustentable como aquel que a través del tiempo evoluciona en tres dimensiones.

- Amplia el Ámbito de acción en relación al problema atacado;
- Aumenta la precisión y la calidad de la información, y
- Incrementa el número de usuarios de la información.

Inicios Humildes: Prospección para una Transparencia Sustentable

Aquellas políticas que evolucionan el grado de transformar el típico desequilibrio entre costos concentrados y beneficios difusos pueden cambiar la dinámica política en la dirección de la sustentabilidad. ¿Cómo sucede esto?

Primero, los sistemas de transparencia mejoran cuando enfocan sus recursos a lograr mayor precisión, calidad y utilidad a sus aperturas. Existen varios factores que impulsan a los sujetos obligados a impulsar en el tiempo mejoras en transparencia. De particular importancia es la competencia. Segundo, usuarios dispersos de información podrían integrar agrupaciones o coaliciones que mejorarían la manera exigir una mejor apertura.

La tabla 5.1 grafica en la línea horizontal (X), las dos posibilidades de apoyo político y en la vertical (y) traza mayores beneficios contra menores beneficios de los sujetos obligados.

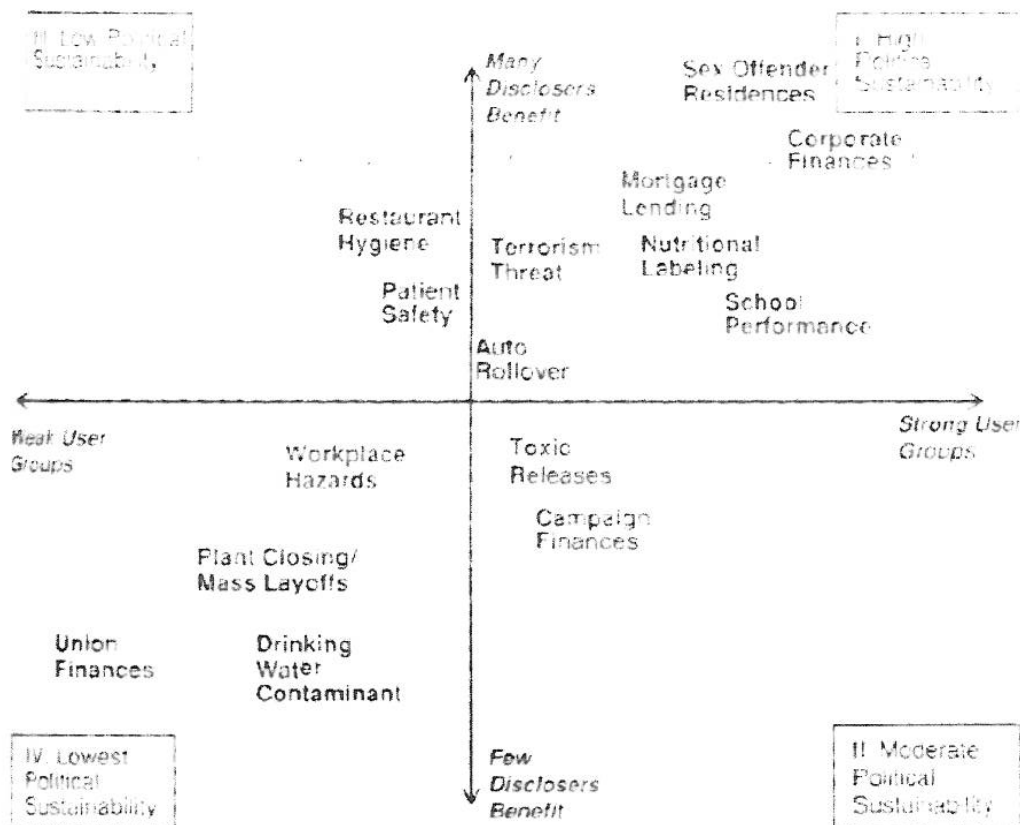


Figure 5.1. Sources of Political Support and Policy Sustainability for Transparency Policies

Modificar condiciones lleva a cambios en Sustentabilidad.

Los elementos claves de costos y beneficios para los usuarios de la información son los siguientes:

- Los beneficios de los usuarios tienden a incrementarse en la medida que se les otorga mayor información. Sin embargo, existe un punto donde la información adicional representa un beneficio marginal.
- Los costos de los usuarios pueden aumentar, disminuir o mantenerse igual cuando se les aumenta el nivel de información.
- Debido a que los beneficios fluyen a más individuos que simplemente los consumidores de información, los usuarios tienden a desaprovechar tanta información a menos que usuarios colectivos como agencias u organizaciones procesen dicha información.

6. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

¿La transparencia focalizada reduce riesgos y mejora los servicios que cruzan las fronteras? Evaluando tres importantes políticas de transparencia, hemos encontrado información preliminar que indica que dichas políticas pueden ayudar a otras naciones a compartir agencias, aun cuando no exista ningún tratado que regule un tipo de acción internacional.

Este capítulo representa un primer paso para analizar políticas de transparencia focalizada como herramientas de la gobernabilidad internacional.

Casos analizados:

- Reportes financieros de empresas internacionales
- Reporte internacional de enfermedades
- Etiquetando alimentos genéticamente modificados

De compromiso Privado a mandato Público

Reportes financieros de empresas internacionales

En este caso, los análisis sugieren que existen 5 factores que han contribuido al éxito de los estándares contables en el ámbito internacional.

- Un costoso problema de información. (homologación de reportes financieros)
- Competencia entre reguladores nacionales por influir en los estándares internacionales
- Apoyo de las empresas multinacionales
- La influencia de grupos establecidos o de intereses económicos
- Crisis que han mostrado la necesidad de homologar estándares

Mejorando un Sistema Moribundo: Reportes Internacionales de Enfermedades

Estos reportes de enfermedades representan los primeros esfuerzos de utilización de la transparencia como herramienta de política. Transparencia en la forma de reportes de alerta epidemiológicos han sido críticos para evitar contagios y muertes por enfermedades contagiosas.

La evolución en los mecanismos de supervisión de enfermedades contagiosas, muestran como situaciones de crisis y el Internet ayudan a mejorar la sustentabilidad de las leyes focalizadas de transparencia. Las crisis ayudan a inclinar la balanza hacia una mayor y rigurosa apertura y el Internet, en su momento ayuda a reducir los costos de compartir información.

Los límites de la transparencia internacional: Etiquetando los Productos Gubernamentalmente Modificados

Esfuerzos internacionales para resolver como y donde se debe etiquetar este tipo de alimentos han logrado poco, hasta el momento. El problema central son los desacuerdos entre naciones en cuanto a si existe un problema de seguridad que requiera de un mandato de apertura y el conflicto de intereses económicos de las naciones importantes y exportadoras.

El análisis de estos tres casos sugiere que la estructura, trabajos, eficiencia de las políticas internacionales son paralelas a las políticas nacionales y eso resulta muy importante ya que representa variaciones de un mismo tema de gobernabilidad. También permite que los diseñadores de políticas nacionales e internacionales puedan compartir experiencias y aprender, logrando así un beneficio para ambos lados.

7. HACIA UNA TRANSPARENCIA DE COLABORACIÓN

Correos electrónicos llamadas de aparatos celulares y conversaciones en línea de trabajadores de salud en la provincia China de Guangdong en 2002 y 2003 fueron los primeros mecanismos utilizados para avisar al mundo de una nueva y misteriosa enfermedad respiratoria no identificada (SARS) De manera oficial Naciones Unidas a través de la Organización Mundial de la Salud no podría actuar en base a esta información (no oficial) y no podía emitir ningún tipo de alerta epidemiológica. Sin embargo, el gobierno chino enfrentado con el conocimiento público de facto y la "presión" de la OMS reconoció el hecho y pocos días después la OMS publico una alerta el 13 de marzo de 2003

Cuando el problema de la epidemia se contuvo, los países miembros cambiarían las reglas para que este nuevo tipo de colaboración fuera considerado.

Innovación al Límite

La tecnología de las comunicaciones ha revolucionado la manera en que la gente genera y comparte conocimiento. Los sistemas de Transparencia no han escapado a estos cambios. Al contrario, una nueva generación de transparencia de colaboración está surgiendo apoyada en los avances tecnológicos.

La próxima generación de transparencia o tercera generación tendrá diferencias en dos importantes cuestiones

- a. Empoderara a los mismos usuarios de la información para otorgar y seleccionar la información más sensible.
- b. Los mecanismos de búsqueda de información serán más interactivos y a la medida y podrán ser revisados de maneras más ágiles.

Hemos denominado a estos sistemas de tercera generación, políticas “colaborativas” porque en contraste con la primera y segunda generación nosotros anticipemos que serán el resultado de un diseño más consensuado entre diseñadores y usuarios. También, facilitaran la producción en colaboración y el uso de la información.

Por ultimo es importante destacar que estas tres generaciones de políticas de transparencia se mantendrán siendo complementarias y más bien surgirán sistemas de transparencia en el futuro.

8. TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

El Instituto Nacional de Medicina en Estados Unidos ha publicado datos escandalosos sobre el índice de errores médicos en los hospitales. Cada año al menos 44 mil personas han muerto por errores médicos, la octava causa de muerte en el país ¿Cuales serían las políticas que empujaran a los hospitales a tomar los pasos necesarios para minimizar estos riesgos? El instituto recomendó al Congreso y a los gobiernos locales a exigir que los hospitales publiquen los errores, lo cual daría a los pacientes la posibilidad de escoger los hospitales más seguros, generando también un incentivo para minimizar los errores. Sin embargo años después, la información sobre los hospitales ya no era publicada, los intereses políticos habían sido demasiado poderosos y no se logró el objetivo. Este ejemplo ilustra uno de los posibles desenlaces al gobernar con transparencia.

En estos tiempos, el público tiene acceso a inmensas cantidades de información, y sin embargo, hay gente que sigue muriendo porque datos importantes continúan ocultos del público. Una transparencia fallida es el resultado de mala planeación o ejecución y desperdicia no solo vidas sino recursos también. Una transparencia fracasada mina la confianza en las instituciones públicas y privadas. Las políticas de transparencia focalizada pueden ser exitosas a través de un mayor entendimiento, de mejor diseño y de avances en las tecnologías de la información. La transparencia y la tecnología pueden trabajar juntas para apoderar a la gente a tomar decisiones informadas.

- Consumidores podrían revisar de manera instantánea los potenciales riesgos de algún juguete u otro producto.
- Compradores de autos podrían escoger las características de seguridad importantes para ellos.
- Residentes de comunidades podrían monitorear ellos mismos la calidad del aire y del agua.
- Volantes, grupos de interés y miembros de los medios podrían revisar graficas y datos actualizados sobre gastos de campaña y registros de volantes.

- Pacientes tendrían acceso a las mediciones de calidad de los hospitales y compartir sus experiencias personales

Las políticas de transparencia focalizada funcionan de mejor manera cuando se presentan seis características esenciales:

- una brecha en la información aumenta de manera significativa los riesgos para el público:
- el problema puede ser medido
- el problema se puede comunicar
- los usuarios tienen la voluntad, la capacidad y las herramientas para mejorar sus decisiones;
- los que publican la información tienen la capacidad de reducir riesgos o mejorar su funcionamiento
- se deben aceptar resultados variables

Ya que se han aplicado las políticas de transparencia focalizada, se les debe dar mantenimiento y adaptarse. A continuación se muestran diez principios para el diseño de políticas efectivas:

1. Proveer información que se puede utilizar por el público en general fácilmente
2. Fortalecer a los grupos de usuarios
3. Ayudar a los proveedores de la información a entender los cambios en las elecciones de los usuarios
4. Diseñar también beneficios para los proveedores
5. Diseñar sistemas de mediciones para asegurara exactitud y poder comparar
6. Diseñar políticas integrales
7. Incorporar análisis y retroalimentación
8. Imponer sanciones
9. Fortalecer su aplicación
10. Crear un apalancamiento con otras legislaciones

El Camino por Andar

A pesar de la anunciada llegada de la era de la información, apenas empezamos a comprender la manera en que la información puede reducir riesgos y mejorar los servicios para los usuarios. A la fecha existen pocos estudios sobre los efectos de la transparencia y sus resultados y también ha habido poco trabajo para comparar políticas de transparencia con otros instrumentos regulatorios.

Si la innovación de transparencia focalizada se traduce en mayor o menor confianza del usuario en las instituciones públicas y privadas dependerá de un mayor entendimiento del funcionamiento de la transparencia y de la voluntad política para traducir este entendimiento en acciones concretas.