

**Reformas en materia de transparencia:
segunda generación de cambio
institucional**

Ana Bellver

Ana Bellver

Especialista en gobernanza en el sector público del Banco Mundial; tiene experiencia en evaluación de la gobernanza y en proyectos de modernización del sector público en Centroamérica, el Caribe y algunos países africanos. Trabajó con Daniel Kaufmann en temas relacionados con la gobernanza y la transparencia. Antes de llegar al Banco Mundial, trabajó como consultora en el Departamento de Empresas Públicas de Sudáfrica, proporcionando asistencia técnica en el programa de Reestructuración del Sector Público durante los años 2001 al 2004. También tiene experiencias de trabajo en la antigua Unión Soviética, Costa Rica, Perú y Cuba en áreas como la reforma institucional y reestructuración de las empresas y del comercio estatal. Tiene un Ph.D. en Economía de la Pontificia Universidad de Comillas (Madrid, España), y el grado de Máster en Economía Política en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

The World Bank (WB)

1818 H St. NW, MSN - I 8-805

20433 Washington, D.C. - Estados Unidos

Tel. (1202)4589721

Fax: (1202)5223133

E-mail: abellver@worldbank.org

En las sociedades democráticas, el acceso a la información y la transparencia pueden ser considerados como derechos humanos.

Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional *

I. Introducción: transparencia y desarrollo

Se ha otorgado el premio Nobel a algunas personas por el hecho de llamar la atención sobre la importancia que tiene la información para el buen funcionamiento de los mercados. George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz recibieron el Premio Nobel en el año 2001 por su análisis sobre cómo la información imperfecta puede conducir a fallas en el mercado. ¿Por qué las tasas de interés a menudo son excesivamente altas en los mercados locales de los países en desarrollo? ¿Por qué las personas que quieren comprar un buen auto usado se dirigen a un comerciante en lugar de hacerlo a un vendedor privado? ¿Por qué una empresa paga dividendos aun cuando sus impuestos sean mayores que la ganancia sobre el capital?

En las sociedades democráticas, el acceso a la información y la transparencia pueden ser considerados como derechos humanos. Como señala Stiglitz (1999), existe el derecho básico de conocer, de estar informado sobre lo que el gobierno está haciendo y por qué lo hace. En una situación de agente-principal, los ciudadanos tienen el derecho a conocer el comportamiento de sus agentes involucrados en situaciones que los afectan. Especialmente si esos agentes pertenecen a los gobiernos o a las organizaciones internacionales y el principal es el público en general. Sin embargo, más allá de los derechos humanos y de los argumentos que se relacionan con la eficiencia de los mercados, la transparencia también es un factor crítico del desarrollo humano porque proporciona incentivos para lograr la redistribución y la inclusión social.

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 06-03-2007.

(*) Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "Transparency Reforms: a Second Generation Institutional Change".

Se puede encontrar un análisis más detallado en Bellver y Kaufmann (2006), que es un bosquejo inicial para discusión y comentarios.

Amartya Sen ganó el Premio Nobel en 1998 por su explicación ilustrativa del rol de la información y de la "estructura de derechos y oportunidades" (*entitlement*) en el funcionamiento de los mercados. Su extensa investigación sobre las hambrunas en la gran Bengala, Sahel, Bangladesh y Etiopía demostró que las hambrunas tuvieron lugar en períodos en los que la provisión de alimentos no fue significativamente menor a la que hubo en los años precedentes. El problema no fue la escasez de alimentos sino la falta de información y del "derecho a voz" (*voice*). Las personas padecen de hambre cuando sus "derechos y oportunidades" no son suficientes para comprar el alimento necesario para mantenerse vivas.

Este argumento de economía política revela el potencial de la información para el desarrollo humano. La transparencia es importante no sólo porque incrementa la eficiencia en la distribución de recursos sino, también, porque puede ayudar a asegurar que los beneficios del crecimiento sean redistribuidos y no capturados por una élite. Como cualquiera otra reforma institucional, el desafío de generar transparencia y rendición de cuentas yace en los incentivos.

Más allá del hecho que la transparencia posibilita una asignación más eficiente de los recursos, e instituciones con más responsabilidad y capacidad de respuesta, en términos más concretos ¿por qué los gobiernos debieran implementar dichas reformas? Si los políticos saben que están sujetos al escrutinio público y que su éxito será premiado con el apoyo de ese mismo público, ello se transforma en un incentivo para atraer una mayor diversidad de tipos de electores a su agenda política asegurando que la mayoría de las necesidades de la población serán satisfechas. Ese contrato social entre el Estado y sus ciudadanos producto del cual dichos ciudadanos garantizan el poder al ejecutivo pero, a su vez, demandan rendición de cuentas a cambio, constituye el corazón del proceso de desarrollo. En aquellos países donde la captura del Estado o el liderazgo predatorio continúa siendo un desafío, las reformas relacionadas con la transparencia probablemente sean resistidas por ciertos grupos de la sociedad o al interior mismo de las instituciones. En esos casos, el impulso para esas reformas debe proceder de la sociedad civil a través de la construcción de nuevas alianzas entre los posibles beneficiarios de dichas reformas.

La enorme contribución conceptual de esos laureados con el Premio Nobel al fortalecimiento de un marco que liga los derechos

La implementación real de las reformas relacionadas con la transparencia, que ha tenido ejemplos estelares en algunos países, continúa sufriendo altibajos a nivel global.

ciudadanos al conocimiento y al acceso a la información con el desarrollo es indiscutible, y ya ha tenido una influencia significativa en varios campos. Sin embargo, la implementación real de las reformas relacionadas con la transparencia, que ha tenido ejemplos estelares en algunos países, continúa sufriendo altibajos a nivel global. Más aun, se ha producido una brecha significativa entre la extensión de la contribución teórica (como la relacionada con la asimetría de la información) y conceptual en el área de la transparencia, por un lado, y el progreso en el campo de las mediciones y hechos empíricos en dicho campo, por el otro. Esto sucede en contraste con lo que se da en otras áreas de la gobernanza, tales como la corrupción, el imperio de la ley y los marcos regulatorios, campos en los cuales existe una plétora de índices que han dado impulso a una literatura empírica significativa sobre esos temas. Relacionado con esas brechas en el campo de las reformas empíricas y políticas, se ha dado un pequeño número de escritos sobre transparencia que descomponen este tema genérico en componentes específicos que permiten conducirlos hacia la intervención política con más facilidad.

Este documento es un intento por contribuir a llenar, en parte, estas brechas entre lo teórico, por un lado, y lo empírico y su correlato a nivel de políticas, por otro. Con el objeto de lograrlo, se revisa la literatura existente, se presentan varias definiciones de transparencia, se proporciona un marco de referencia empírico inicial que permita avanzar hacia indicadores globales respecto a varias dimensiones de la transparencia, se sugieren algunos resultados empíricos iniciales y se consignan políticas concretas e innovaciones institucionales que se relacionan con las reformas en materia de transparencia. En la primera parte del trabajo se exponen diferentes definiciones de transparencia, seguidas de una breve revisión de la literatura sobre el tema. Se adopta la definición sugerida por Florini (1999), que considera la transparencia como *"la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas"*.

La mayor parte de la literatura sobre el tema se ha centrado en el rol de la transparencia en la prevención de las crisis financieras y en la elaboración de las políticas monetarias, y sólo recientemente ha prestado mayor atención a las asimetrías de la información en los mercados políticos y en el rol que puede jugar la transparencia en el mejoramiento de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Acá se revisa otro fenómeno que ha

recibido escasa atención -aun cuando tiene el potencial de cambiar la forma en que se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos-, a saber, la extensión de las leyes sobre Libertad de Información (FOI, por sus siglas en inglés). Hace veinte años, sólo los países de la OCDE tenían leyes que garantizaban, específicamente, los derechos ciudadanos al acceso a la información relacionada con las instituciones públicas. Actualmente, más de cincuenta países han adoptado dichas leyes y otros treinta realizan esfuerzos en esa dirección. En la segunda parte del documento se presenta un índice agregado de transparencia para 194 países, basado en más de veinte fuentes independientes de datos. Este índice comprende el índice agregado de transparencia y sus dos componentes: transparencia económico-institucional y transparencia política.

II. Definiciones de transparencia

No existe una definición comúnmente aceptada de transparencia. Algunas definiciones utilizadas por organismos internacionales se centran en la garantía del acceso público a la información. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio afirma que asegurar la "transparencia" en los tratados de comercio internacional involucra tres requerimientos fundamentales: (i) hacer accesible la información concerniente a las leyes, regulaciones y otras políticas públicas relevantes; (ii) notificar a las partes interesadas de dichas leyes y regulaciones y de sus eventuales cambios; y (iii) asegurar que dichas leyes y regulaciones sean administradas de un modo imparcial, uniforme y de manera razonable.

En esa misma dirección, el anteproyecto de Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés) afirma que para asegurar la transparencia "cada parte contractual debe publicar o hacer públicamente accesible de manera oportuna sus leyes, regulaciones, procedimientos y normas administrativas, y las decisiones judiciales de aplicación general, así como los acuerdos internacionales que puedan afectar la operación de dicho Acuerdo".

La OCDE (2002) describe un contexto de negocios transparente como aquel en el cual los agentes económicos poseen información esencial sobre el medio en el cual ellos operan, y en el que las asimetrías de información y los costos de investigación no impliquen una carga excesiva para ellos. La referencia no sólo a la cantidad de información, sino también al alcance, exactitud y oportunidad con que se entrega dicha información es hecha en Vishwanath y Kaufmann (1999) y Kaufmann y Kraay (2002), donde se define la transparencia

El propósito para demandar transparencia es conducir a los ciudadanos, a los mercados y a los gobiernos a sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados.

como "el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, que es accesible a todos los actores relevantes". La información proporcionada también debe ser accesible, relevante, confiable y de buena calidad.

De manera similar, pero centrándose específicamente en la información económica, Islam (2003) basa su índice de transparencia en la disponibilidad oportuna de datos económicos, en tanto que el Proyecto de Presupuesto Abierto define la transparencia presupuestaria como el libre acceso a la información sobre el presupuesto, incluyendo la publicación de informes presupuestarios y los esfuerzos para facilitar al público su apertura y comprensión. Este énfasis en asegurar la comunicación efectiva y la comprensión por parte del público es compartido en otros documentos tales como la Guía de Transparencia Fiscal del FMI. Para esta institución, la política de transparencia monetaria y fiscal es "el contexto en el cual los objetivos de política, su marco legal, institucional y económico, las decisiones de política y su razón fundamental, los datos y la información relacionados con las políticas monetarias y financieras y las cuentas que rinde el cuerpo que genera las políticas son proporcionadas al público de una manera comprensible, accesible y oportuna". La OCDE (2002) también adopta una perspectiva más amplia al considerar la transparencia como el resultado de una comunicación de doble vía entre el gobierno y las otras partes interesadas.

Bajo todas estas definiciones subyace la idea de que la transparencia está estrechamente relacionada con la confianza. El propósito para demandar transparencia es conducir a los ciudadanos, a los mercados y a los gobiernos a sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados. Esta noción de ampliar la confiabilidad es subrayada por Florini (1999), quien visualiza la transparencia como "la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas". Justamente porque la transparencia es una herramienta para evaluar las instituciones públicas, la información proporciona la necesidad de hacerse responsable por sus resultados. Al mismo tiempo, el público debe ser capaz de interrogar adecuadamente la información que se le proporciona y utilizarla para asegurar instituciones responsables. De acuerdo con la Fuerza de Tarea sobre Transparencia de la Universidad de Brookings, se puede

mirar la transparencia como la apertura de las instituciones, esto es, el grado en el cual los que están fuera de ellas (ciudadanos o actores interesados) pueden monitorear y evaluar las acciones de quienes están dentro (como funcionarios gubernamentales o gerentes corporativos).

Así, la transparencia puede ser una herramienta para construir la confianza en las instituciones a nivel de los ciudadanos. En el transcurso de la legitimación de la emergente forma de gobierno de la Unión Europea, la transparencia fue considerada como el principio capaz de llevar adelante un proceso más democrático en la elaboración de políticas (Moser, 2001). La apertura de los procedimientos legislativos y ejecutivos fue considerada como esencial para construir confianza entre los ciudadanos y contrarrestar el llamado "déficit democrático" de las recién creadas instituciones europeas.

Sin embargo, es importante diferenciar la transparencia de otro fenómeno que está muy asociado a ella; se trata de la corrupción, cuya definición más común es "la utilización de la función pública para obtener ganancias privadas". En qué medida la entrega de información se relaciona con un mayor o menor grado de corrupción y bajo cuáles circunstancias la transparencia puede transformarse en una efectiva herramienta para reducirla, es un tema que aún está sujeto a debate en la literatura, como se verá en la próxima sección.

III. Leyes sobre libertad de información (FOI): ¿algo necesario pero insuficiente?

Como hemos visto, los beneficios de la transparencia son muchos: puede mejorar el clima en el que se dan las inversiones y el desempeño de los mercados financieros. También puede reforzar la independencia y la integridad de las instituciones financieras, promover el debate público y facilitar la identificación temprana de las debilidades y fortalezas de las políticas. Debidamente implementada, la transparencia puede constituir una importante salvaguarda contra los abusos, la mala gestión y la corrupción. Si el poder legislativo, los medios de comunicación y la sociedad civil cuentan con una adecuada información sobre las políticas, los gastos y las prácticas del poder ejecutivo, entonces estarán en mejores condiciones de hacerlo responsable de sus acciones. Incrementar la transparencia también puede incrementar la fe

Proporcionar información no es suficiente. Para que ello sea efectivo, la información debe ser selectiva y orientada a diferentes grupos sociales, de manera tal que cada grupo sea capaz de analizarla y actuar en consecuencia.

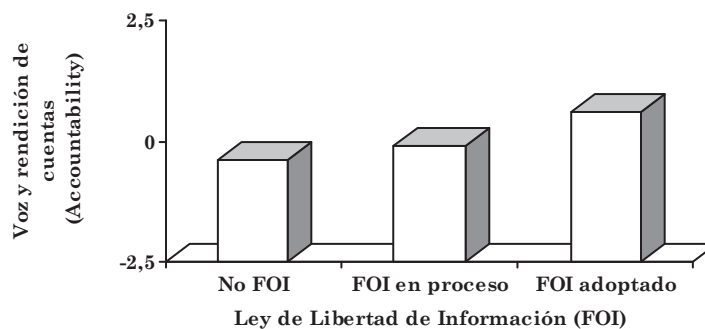
en el gobierno y en que la negociación de las políticas aumentará la cohesión social. Por ejemplo, si el público puede comprender mejor lo que su gobierno hace y por qué lo hace, entonces podrá generar una mayor confianza en que ese gobierno sí desarrollará las instituciones democráticas.

Pero, como también se argumentó anteriormente, proporcionar información no es suficiente. Para que ello sea efectivo, la información debe ser selectiva y orientada a diferentes grupos sociales, de manera tal que cada grupo sea capaz de analizarla y actuar en consecuencia.

El acceso a los registros y a la información es un requerimiento esencial para profundizar la transparencia. También es importante que el derecho a dicho acceso esté garantizado por ley. Aun cuando los ministros y los funcionarios públicos reconozcan la importancia de la transparencia, las presiones políticas y burocráticas para controlar la información pueden resultar irresistibles. Solamente el hecho de adoptar leyes al respecto puede limitar ciertos abusos y puede concienciar a las personas acerca de sus derechos. También ése es un camino para que el gobierno dé señales sobre su compromiso con la transparencia, y constituye el primer paso para institucionalizar el derecho al acceso a la información y para proveer los recursos para materializarlo.

Más aun, la ley puede ser un importante instrumento para construir actitudes democráticas y para fortalecer la confianza en las instituciones. Como lo ilustran los casos de México y Tailandia (este último en Chongkittavorn, 2002), la ley puede estimular a la gente a exigir información a su gobierno, lo que cambia la relación de los ciudadanos con las instituciones y fortalece los valores democráticos. Uno de los principales beneficios de las leyes sobre libertad de expresión es que llevan a los ciudadanos a interactuar directamente con las instituciones públicas, sin tener que depender necesariamente de la intermediación de los abogados, los periodistas o los representantes electos. El Gráfico N° 1 muestra en qué medida las leyes FOI, la posibilidad de expresarse y la responsabilización o rendición de cuentas (*accountability*) van de la mano. En aquellos países que han adoptado estas leyes, los ciudadanos gozan de mayores posibilidades de expresión y fueron capaces de demandar tales leyes; y viceversa, las leyes FOI contribuyen a desarrollar la capacidad de expresión y la rendición de cuentas al interior del país.

Gráfico N° 1
Leyes de libertad de información vs. Derecho a voz y rendición de cuentas (*accountability*), 2004



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); y Banisar (2004). Número de países por categoría: No FOI (103), FOI en proceso (31), FOI adoptado (60).

En todo el mundo los gobiernos, crecientemente, han ido adoptando las leyes sobre libertad de información y cada vez van proporcionando mayor información sobre sus actividades. Más de cincuenta países ya han adoptado leyes amplias sobre libertad de información, y alrededor de treinta están en proceso de hacerlo. Aunque la mayoría de los países que han adoptado estas leyes son países del Norte, el resto del mundo también se está moviendo en esa dirección. En Asia son cerca de doce los países que o bien ya han adoptado tales leyes o están en proceso de hacerlo. En América Central, del Sur y el Caribe, una media docena de países ya las han adoptado y cerca de doce están considerando hacerlo. La apertura también se está comenzando a dar en África. Sudáfrica aprobó en el año 2001 una amplia ley en ese ámbito, y en el resto de África hay varios países -la mayoría pertenecientes a la Commonwealth- que están siguiendo esa dirección. Para una revisión de las leyes FOI existentes, ver Ackerman y Sandoval (2005), y Banisar (2004).

Sin embargo, la promulgación de las leyes FOI es sólo el principio. Para que tengan los resultados esperados, deben implementarse y, para ello, debe haber un importante cambio en la cultura interna de las instituciones públicas. Daremos algunos ejemplos de información obtenida bajo el imperio de las leyes FOI, que demuestran que las instituciones públicas tienden a resistir la entrega de información. La perseverancia de la sociedad civil

La promulgación de las leyes FOI es sólo el principio. Para que tengan los resultados esperados, deben implementarse y, para ello, debe haber un importante cambio en la cultura interna de las instituciones públicas.

resulta, por lo tanto, crucial para asegurar que dichas leyes efectivamente se respeten.

Hay casos que describen cómo los gobiernos de EE. UU. y del Reino Unido debieron ser forzados a entregar información sobre subsidios agrícolas, requerida por los medios de comunicación y por algunas ONG. Otros ejemplos ilustran cómo se utilizaron las leyes FOI para exponer a la luz pública gastos ocultos en cabildeo en Japón y el Reino Unido, derroche de dinero en que incurrieron funcionarios canadienses, sobornos que recibieron funcionarios públicos indios, detalles de algunas reyertas ocurridas en el año 2003 entre funcionarios diplomáticos de México y Cuba, violaciones a los derechos humanos perpetrados por el antiguo régimen eslovaco, tratos militares con rasgos de *apartheid* en Sudáfrica, y participación en sobornos aplicados por compañías petroleras en el Reino Unido y Rusia. Las leyes sobre libertad de información también resultaron instrumentales para forzar al Ministerio de Educación de Escocia a publicar cuadros sobre el rendimiento escolar, cuadros que permiten a los padres evaluar los logros académicos de las escuelas.

Mendel (2004) hace una lista de los estándares internacionales y comparativos que podrían apuntalar una legislación sobre libertad de información:

- Principio 1. Máxima apertura. La legislación sobre libertad de información debiera estar orientada por el principio de máxima apertura.
- Principio 2. Obligación de publicar. Los organismos públicos debieran tener la obligación legal de publicar toda información esencial.
- Principio 3. Promoción de un gobierno abierto. Los organismos públicos debieran promover de manera más activa el gobierno abierto.
- Principio 4. Abanico limitado de excepciones. Las excepciones debieran ser claramente especificadas y estar sujetas a un estricto *test* de "perjuicio" e "interés público".
- Principio 5. Procesos para facilitar el acceso. Las demandas de información debieran procesarse de manera rápida e imparcial; además, debiera existir un proceso de revisión independiente de los casos en que la información es denegada.
- Principio 6. Costos. Los individuos no debieran estar impedidos de acceder a solicitudes de información por un problema de costos excesivos.

- Principio 7. Reuniones abiertas. Las reuniones de los organismos públicos debieran estar abiertas al público.
- Principio 8. La apertura tiene precedencia. Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura debieran ser corregidas o rechazadas.
- Principio 9. Protección para los denunciantes. Los individuos que entregan información sobre mal comportamiento debieran estar protegidos.

Además, las leyes de acceso a la información serían ineficaces si los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales no tuvieran la capacidad de ejercer sus derechos de acceso, o los recursos para hacer peticiones complejas. De la misma manera, las leyes de acceso no serán utilizadas si los elementos de la sociedad civil son incapaces de reconocer los beneficios potenciales de la apertura a determinada información o son incapaces de actuar para conseguirla. No tiene sentido disponer de una ley que protege el derecho a acceder a la información si no existe un mecanismo claro y efectivo que posibilite a los ciudadanos la utilización de dicha ley, y si su contenido y beneficios no son dados a conocer ampliamente a la población a través de adecuadas campañas de comunicación.

Currie y Klaaren (2003) y Roberts (2002) ilustran el desafío que significó implementar las leyes FOI en Sudáfrica y Canadá, donde pocas instituciones públicas y privadas eran conscientes de la mera existencia de la ley o de los mecanismos de acceso a la información. En la misma dirección, Ackerman y Sandoval (2005) muestran ejemplos de cómo los beneficiarios de estas leyes, en la mayoría de los países, son los medios de comunicación y las corporaciones que buscan información que puede resultar de interés comercial para ellos.

Como demuestran el Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 2, la mera existencia de una ley no significa que el acceso a la información es posible, o que la información que se proporciona es confiable y relevante. Los países que han adoptado leyes sobre libertad de información difieren mucho entre sí respecto a la extensión y la calidad de la información que proporcionan a sus ciudadanos y al sector privado. Grupos de la sociedad civil tales como la prensa, los *ombudsmen* y las ONG juegan un rol clave en la promoción y adopción de tales leyes, y en el hecho de asegurar que sean efectivamente implementadas y respetadas.

Cuadro N° 1
Leyes sobre libertad de información y transparencia gubernamental, 2004

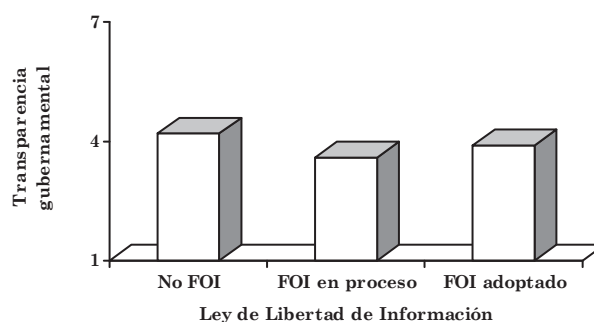
	No FOI	Leyes FOI en proceso	Leyes FOI adoptadas
Buena información por parte del gobierno	Bahrein, China, Gambia, Hong Kong, Luxemburgo, Malasia, Mali, Mauritania, Marruecos, Singapur, Suiza, Taiwán, Tunes, Emiratos Árabes.	Chile, Alemania, Ghana, Namibia, Zambia.	Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, India, Irlanda, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos.
Mediana información de parte del gobierno	Argelia, Costa Rica, Chipre, Jordania, Macedonia, Madagascar, Malta, Vietnam.	Botswana, Brasil, El Salvador, Indonesia, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sri Lanka, Uganda.	Austria, Bélgica, Colombia, Estonia, Francia, Grecia, Israel, Jamaica, Corea del Sur, Lituania, México, Filipinas, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Tailandia, Trinidad y Tobago.
Pobre información por parte del gobierno	Chad, Egipto, Venezuela, Zimbabwe.	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Rusia, Tanzania, Uruguay.	Angola, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, República Dominicana, Ecuador, Georgia, Hungría, Italia, Latvia, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Serbia, Turquía, Ucrania.

Fuente: Banisar (2004); y Porter ...[et al] (2005).

En Paraguay, el Parlamento adoptó una ley FOI en el año 2001 que restringió la libertad de expresión y que fue tan controvertida que los medios de comunicación y algunos grupos de la sociedad civil presionaron exitosamente al gobierno para suprimirla al poco tiempo de haber sido promulgada. En otros países, la ley de información pública fue diseñada para restringir la información y no para promoverla. O, como en el caso de Albania

y Bosnia, algunas leyes que se adoptaron no han sido casi nunca implementadas. Los organismos independientes que deben vigilar su aplicación son a veces muy débiles simplemente por falta de fondos, lo que les impide actuar a tiempo. Los gastos excesivos con que se gravan muchas veces es un elemento que se utiliza, justamente, para evitar demandas de información. Por otro lado, es importante que, una vez aprobadas las leyes FOI, la sociedad civil mantenga la presión necesaria para reforzar los derechos que emanan de ellas. Finalmente, esos cambios hacia una mayor transparencia institucional deben incorporarse al sistema de tal manera que no queden sujetos a la aplicación discrecional de los diferentes gobiernos.

Gráfico N° 2
Ley de libertad de información (FOI) vs. Extensión de la información efectivamente proporcionada por el gobierno al sector empresarial, 2004



Fuente: Porter ...[et al] (2005); y Banisar (2004). Número de países por categoría: No FOI (26), FOI en proceso (26), FOI adoptado (51).

IV. "Transparentando" la transparencia: hacia la construcción de un Índice Agregado de Transparencia

Paradójicamente, a pesar del progreso que se ha logrado en materia de construcción de índices relacionados con la gobernanza y la corrupción, poco o ningún progreso se ha logrado en materia de índices amplios de transparencia¹. El que se presenta aquí constituye un primer intento de construir tal índice a partir de información disponible sobre diferentes indicadores de transparencia. Se procurará afinar el índice en la medida que aparezcan

nuevos indicadores con información disponible, esperando así ir representando este fenómeno de manera cada vez más segura e incluyendo cada vez más dimensiones.

La transparencia, como mecanismo para promover la responsabilización o rendición de cuentas (*accountability*), supone tanto el derecho como la capacidad para articular las exigencias de esa responsabilización. Supone la capacidad y la voluntad de las instituciones políticas y económicas de proporcionar información relevante para que los ciudadanos puedan evaluar su desempeño, y la capacidad de los ciudadanos de pedir dicha información y exigir cuentas o responsabilización. Para que esta noción abarque un espectro más amplio de transparencia se han incorporado tanto elementos políticos como económico-institucionales, y a partir de todo ello se ha construido un índice agregado de transparencia.

El primer componente se ha denominado Transparencia Económica e Institucional. Ésta evalúa el grado de accesibilidad y utilización de información proveniente de instituciones públicas o, en otras palabras, la responsabilización auto-impuesta al interior de la maquinaria del Estado. Las áreas que cubre abarcan los siguientes sub-componentes: transparencia económica, e-gobierno, acceso a las leyes sobre información, transparencia en el proceso presupuestario, transparencia de las políticas y transparencia en el sector público.

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) se utilizan cada vez más, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ya sea para proporcionar servicios públicos o para proporcionar información sobre el desempeño institucional. La relevancia de la información distribuida a través de sitios web y las herramientas utilizadas para hacer posible la participación ciudadana son buenos indicadores de transparencia institucional y de responsabilización. En el componente económico-institucional hemos incluido tres evaluaciones objetivas de la información que proporcionan las instituciones públicas, a saber: el índice de transparencia económica de Islam (2003), y las investigaciones sobre e-gobierno realizadas tanto por las Naciones Unidas como por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Brown.

Como se analizó en la sección anterior, la legalización del derecho al acceso a la información es un paso importante hacia una mayor transparencia del sector público. Por ello, se ha incluido una variable en este componente del índice de transparencia, que se refiere a la adopción de leyes sobre libertad de información que protejan el derecho ciudadano de acceder a la información de las instituciones públicas.

El derecho a exigir responsabilidad a las instituciones carece de significado si no existe la capacidad y los recursos, tanto políticos como financieros, para ejercer de manera efectiva tal derecho.

Otra área importante para evaluar la responsabilización de los gobiernos es el monitoreo del proceso a través del cual toman sus decisiones presupuestarias y gastan sus ingresos. Como elemento principal de política económica, la transparencia y la participación en la elaboración del presupuesto son particularmente importantes para evaluar en qué medida un gobierno es financieramente responsable.

Se han agregado tres variables al componente económico-institucional: evaluaciones objetivas proporcionadas por el *International Budget Project*, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, y una selección de preguntas de la investigación realizada por la OCDE y el Banco Mundial sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. Otras variables que también han sido incluidas se refieren a indicadores basados en la percepción de la transparencia de la administración pública que tienen diferentes expertos de instituciones multinacionales (tales como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano o la Comisión Económica para el África), y la percepción de la transparencia de las políticas, derivada de investigaciones en el área de los negocios (como el Foro Económico Mundial y el *Institute for Management Development*).

Sin embargo, el derecho a exigir responsabilidad a las instituciones carece de significado si no existe la capacidad y los recursos, tanto políticos como financieros, para ejercer de manera efectiva tal derecho. El segundo componente del índice muestra el grado de Transparencia Política e incluye elementos tales como la transparencia del cimiento político, la apertura del sistema político, y la libertad de prensa para monitorear el desempeño del gobierno y expresar la opinión de las personas.

Para construir el índice se utilizaron datos de 18 diferentes fuentes provenientes de 194 países. Las variables individuales seleccionadas proporcionan información sobre diferentes dimensiones de la transparencia económico-institucional y política a nivel de cada país, con la intención de ser periódicamente publicadas. Las fuentes (listadas en el Cuadro N° 2) se extienden desde organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial, pasando por agencias que miden el riesgo comercial y político como son el Foro Económico Mundial, el *Institute for Management Development*, el Centro de Integridad Pública, el Centro de Políticas Públicas (Universidad de Brown), hasta organizaciones no gubernamentales como la FreedomInfo, Transparencia Internacional, *International Budget Project*, *Freedom House* o Reporteros Sin Fronteras.

Cuadro N° 2
Fuentes de datos sobre transparencia

Dimensión de transparencia	Variable	Concepto medido	Fuente	Publicación	Cobertura
Transparencia económica/institucional	ISL 2004	Publicación de variables económ.	BM (R. Islam)	Índice de Transparencia 2004	Todo el mundo
	IBP 2004	Transparencia presupuestaria	<i>International Budget Project</i>	Apertura de los presupuestos a la comprensión y al debate, 2004	Países en desarrollo y en transición
	IBPL 2003	Transparencia Presupuestaria	<i>Fundar/ International Budget Project</i>	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	Países latinoamericanos
	OCDE 2004	Transparencia Presupuestaria	OCDE/BM	Investigación de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios	Países de la OCDE
	UNE 2003	E-gobierno	Naciones Unidas	Informe Mundial sobre el Sector Público 2003	Todo el mundo
	EGOV 2004	E-gobierno	Centro de Políticas Públicas	E-gobierno Global 2004	Todo el mundo
	AGI 2004	Transparencia del servicio civil	Comisión Económica para África. ONU	Indicadores de gobernanza en África, 2005	Países africanos
	CPIA 2003	Transparencia del sector público	Banco Mundial	Banco Mundial. Evaluación interna	Países No-OCDE
	CPIAA 2003	Transparencia del sector público	Banco Africano de Desarrollo	ADB. Evaluación interna	Países africanos
	GII 2004	Acceso a la información	Centro de Integridad Pública	Índice de Integridad Pública	Todo el mundo
	FGS 2004	Libertad de Información	Freedominfo	<i>Global Survey, 2004</i>	Todo el mundo
	EOS 2004	Comunicación de políticas	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	WCY 2004	Transparencia de políticas	<i>Institute for Management Development</i>	Anuario de la Competitividad Mundial	Países de la OCDE
Transparencia política	TI 2004	Apertura de fondos políticos	Transparencia Internacional	Informe Global sobre Corrupción, 2004	Todo el mundo
	EOS 2004	Transparencia del financiamiento político	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	POL 2002	Apertura de las instituciones políticas	<i>Polity IV Project</i>	Características y Transición de los Regímenes, 1800-2002	Todo el mundo
	FRH 2004	Prensa libre	<i>Freedom House</i>	<i>Freedom House (Libertad en el Mundo)</i>	Todo el mundo
	FHT 2004	Independencia de los medios de comunicación	<i>Freedom House</i>	<i>Freedom House (Naciones en Transición)</i>	Economías en transición
	HUM 2003	Libertad de palabra	Instituto Canadiense de Inversionistas (CIRI)	CIRI. Datos sobre Derechos Humanos	Todo el mundo
	RSF 2003	Prensa libre	Reporteros Sin Fronteras	Reporteros Sin Fronteras	Todo el mundo
	EOS 2004	Prensa libre	Foro Económico Mundial	<i>Executive Opinion Survey (EOS)</i>	Todo el mundo
	GII 2004	Prensa libre	Centro para la Integridad Pública	Índice de Integridad Pública	Todo el mundo

Algunas de las variables utilizadas para construir los indicadores tienen su origen en mediciones "objetivas" de transparencia: por ejemplo la existencia de leyes sobre libertad de información, requerimientos obligatorios para declarar fondos políticos, disponibilidad de información en sitios *web* oficiales, o herramientas en línea para la participación pública (Investigación global sobre e-gobierno realizada por el Centro de Políticas Públicas, o la investigación de la ONU sobre e-gobierno); o en evaluaciones "objetivas" realizadas a partir de las técnicas de *benchmarks* en el ámbito del presupuesto fiscal y el gasto público (por ejemplo, Investigación del BM y de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, o el *International Budget Project*). Otras variables individuales descansan en mediciones basadas en la percepción de la transparencia obtenida a través de investigaciones en el área de negocios o mediante grupos de expertos de organizaciones internacionales.

Ambos tipos de indicadores tienen méritos propios, los que se analizan más profundamente en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005) y se complementan mutuamente, capturando de esa manera dimensiones diferentes de la transparencia. Las evaluaciones objetivas miden aspectos tales como el contenido, calidad y frecuencia de la información proporcionada por las instituciones públicas. En tanto que la información que se basa en percepciones contribuye a comprender en qué medida el público en general accede realmente a la información y en qué medida el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas es claro y transparente. Si el país adopta una ley sobre libertad de información pero el público en general o, incluso, las propias instituciones gubernamentales no están conscientes de la existencia de dicha ley o no se conocen los mecanismos para acceder a la información, no podrá considerarse que se ha logrado plenamente la transparencia.

Las fuentes de datos también varían respecto a su cobertura. Un cierto número de fuentes cubre una gran muestra de países desarrollados y en desarrollo, mientras que otras fuentes cubren muestras más pequeñas. Aun cuando la mayoría de esas fuentes son representativas, en el sentido de que la muestra de países que cubren es representativa del mundo en su conjunto, la metodología utilizada para construir los dos componentes de transparencia toma en consideración dichas diferencias de cobertura.

De manera parecida a los indicadores sobre gobernanza publicados por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004 y 2005), se utiliza un Modelo de Componente Inadvertido (MCI) para agregar las variables individuales a cada componente de transparencia. Este modelo trata el nivel "verdadero" de transparencia institucional y de transparencia política de cada país como inadvertido, y supone que las fuentes disponibles en cada país proporcionan "señales" que introducen ruido respecto al nivel de transparencia. Entonces, el modelo MCI construye un promedio ponderado de las fuentes de cada país en tanto mejor estimación de cada componente de transparencia para cada país. La ponderación es proporcional a la confiabilidad de cada fuente. Sin embargo, el modelo minimiza los márgenes de error asignando de manera automática una ponderación más baja a aquellas fuentes que introducen mayor ruido o mayores errores en la medición. En Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004 y 2005) se explican más detalles técnicos sobre el modelo MCI (o UCM, por sus siglas en inglés). Los resultados estimados de transparencia tienen un valor esperado (a través de los países) igual a cero, y una desviación estándar (entre los países) que es igual a uno. Ello implica que virtualmente todos los puntajes se ubican entre -2,5 y 2,5, en donde a mayor puntaje corresponde una mayor transparencia. Por construcción, el promedio mundial en cada caso es cero. El índice de transparencia total fue construido como un simple promedio de los dos componentes.

Al momento de interpretar los resultados es importante tener en mente las limitaciones que tiene un índice agregado de este tipo. Nunca enfatizaremos lo suficiente que, a pesar de todos los esfuerzos realizados para estandarizar las fuentes de datos, estos indicadores están sujetos a error. Por lo tanto, las diferencias pequeñas, ya sean temporales o entre países, deben tratarse con mucha precaución. Más que establecer comparaciones o *rankings* entre países, el objetivo principal del índice de transparencia es contribuir al debate y ofrecer un conjunto de indicadores para que cada país pueda monitorear el progreso que experimente en el tiempo. Sólo diagnósticos específicos para cada país pueden proporcionar suficiente información institucional detallada que permita formar las bases de una estrategia para mejorar la transparencia y la responsabilización del sector público.

América Latina es la tercera región en términos de transparencia, con una transparencia económico-institucional más alta que la transparencia política, en promedio. En esta región, la variabilidad mayor se da a nivel de la transparencia institucional, con países como Chile, que se ubica en la tercera posición del *ranking* global, y como Honduras, que ocupa el lugar 116.

V. Temas de transparencia relacionados con el desarrollo económico y humano

En esta sección se presentan los resultados derivados del análisis empírico del índice de transparencia y sus dos componentes: transparencia económico-institucional y transparencia política. Por razones de su construcción, el límite teórico de cada índice va desde -2,5 hasta 2,5. Dado que a los índices se les ha fijado los valores teniendo como punto de referencia el cero, las comparaciones que se realizan a continuación son relativas al resto del mundo, asumiendo un promedio común para el índice mundial.

Los niveles de transparencia de los países alrededor del mundo varían considerablemente, con un índice de transparencia global que va desde -1,73 a 2,03. Los países de alto ingreso, considerados como grupo, tienen niveles más altos de transparencia que el resto de las economías, y comparándolos entre ellos, la mayor transparencia se observa en Dinamarca, Australia y Países Bajos. En el grupo de países de mediano ingreso se encontró una mayor variación; entre los países con mayor transparencia encontramos a Chile, Estonia, Lituania y Taiwán, confirmando, así, que la transparencia no es el dominio de una región geográfica o de una cultura específica. El Cuadro N° 3 contiene la lista de regiones con el valor correspondiente a cada índice. La Unión Europea incorporó países que van detrás de los países de la OCDE en lo que se refiere a niveles de transparencia. Esto no debe sorprender dado que estos países experimentaron cambios institucionales significativos con el objeto de cumplir con los requisitos de acceso a la Unión Europea, cambios que los ubicaron a la cabeza de otras economías no avanzadas en términos de transparencia. Dicho grupo de países ha alcanzado niveles similares de transparencia política, aunque en términos de transparencia institucional aún muestra variaciones significativas con respecto al resto.

América Latina es la tercera región en términos de transparencia, con una transparencia económico-institucional más alta que la transparencia política, en promedio. En esta región, la variabilidad mayor se da a nivel de la transparencia institucional, con países como Chile, que se ubica en la tercera posición del *ranking* global, y como Honduras, que ocupa el lugar 116. La transparencia política presenta menor variabilidad y en promedio obtiene niveles más bajos. En el otro lado del espectro, el Medio Oriente y el Norte de África son las regiones que presentan los

promedios más bajos de transparencia y el nivel más bajo de transparencia política. Países como Corea del Norte, Guinea Ecuatorial y Turkmenistán están entre los países de menor transparencia en el mundo. El África Subsahariana es la región con más baja transparencia institucional.

Cuadro N° 3
Promedio de índices de transparencia por región, 2004

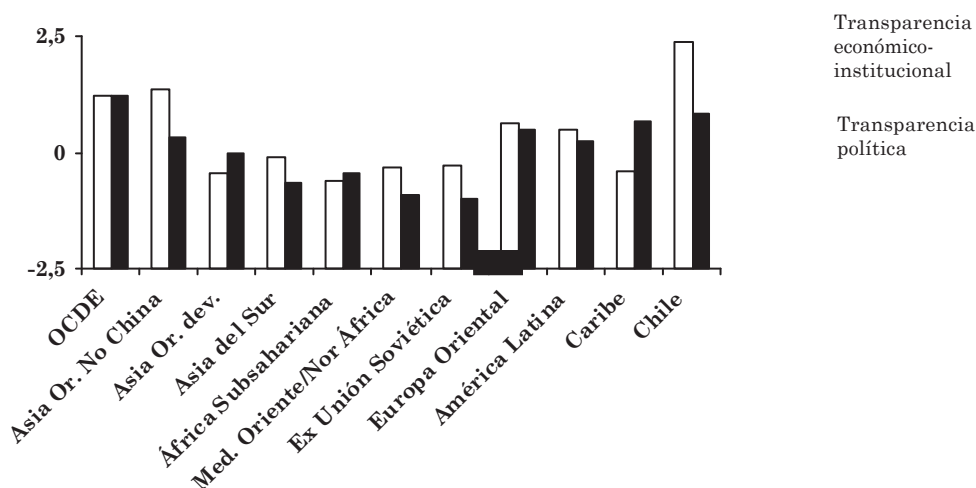
Regiones	Núm. obs.	Transparencia econ.-instituc.	Transparencia política	Transparencia total
OCDE	24	1,54 (0,58)	1,18 (0,25)	1,36 (0,35)
No OCDE	170	-0,22 (0,70)	-0,17 (0,93)	-0,19 (0,68)
Unión Europea. (excluyendo países alto ingreso)	10	0,87 (0,51)	0,99 (0,10)	0,93 (0,27)
Europa del Este y Asia Central	20	-0,07 (0,56)	-0,58 (0,63)	-0,33 (0,52)
Asia Oriental y Pacífico	22	-0,37 (0,68)	-0,032 (1,12)	-0,20 (0,66)
Medio Oriente y Norte de África	15	-0,47 (0,39)	-1,15 (0,36)	-0,81 (0,32)
Asia del Sur	8	-0,12 (0,63)	-0,66 (0,45)	-0,39 (0,52)
África Subsahariana	47	-0,64 (0,29)	-0,44 (0,74)	-0,54 (0,48)
América Latina	18	0,48 (0,72)	0,24 (0,45)	0,36 (0,50)
Caribe	14	-0,42 (0,45)	0,60 (1,00)	0,09 (0,62)

Nótese que por construcción el promedio mundial de cada índice es cero (desviación estándar entre paréntesis).

Resulta interesante comparar el nivel de transparencia económico-institucional *versus* la transparencia política. El índice de transparencia política es el que presenta una mayor varianza que va desde -2,14 a 1,45, especialmente en los países que no pertenecen a la OCDE. Como se puede constatar en el Gráfico N° 3, los países de la OCDE muestran niveles similares de transparencia política y transparencia en las instituciones públicas. Sin embargo, éste no es el caso en otras regiones. Asia Oriental y del Pacífico,

África Subsahariana y el Caribe son regiones donde la transparencia institucional está rezagada en relación con la transparencia política. En la mayor parte del mundo, en cambio, aún deben realizarse importantes avances para que la transparencia política alcance niveles parecidos a los que alcanza la transparencia económico-institucional. Eso sucede, por ejemplo, en Europa del Este y Asia Central, Asia Oriental no incluida China, Medio Oriente y Norte de África, la ex Unión Soviética y Asia del Sur.

Gráfico N° 3
Transparencia económico-institucional y transparencia política, 2004
(preliminar)



Nota: El índice va entre los rangos -2,5 (peor) y 2,5 (mejor).

Considerando que no se necesitan muchos recursos para implementar algunas reformas relacionadas con la transparencia, especialmente en el ámbito de la transparencia política, otras reformas en el ámbito institucional sí podrían demandar mayores esfuerzos en términos humanos y de recursos técnicos. Con el objeto de evaluar en qué medida las limitaciones relativas a la capacidad explican el nivel de transparencia institucional en una región, y no la falta de voluntad política, se realizó una regresión en la cual la Transparencia Institucional es la variable dependiente y el Ingreso Nacional Bruto per cápita y la Transparencia Política constituyen las variables independientes.

Los resultados se presentan en el Cuadro N° 4. Para la muestra completa y para los países que no son de la OCDE, la transparencia política y el ingreso per cápita presentan una correlación positiva a un nivel de 5% en cuanto a factor explicativo de la transparencia de las instituciones públicas. En el grupo de países de la OCDE, sólo la transparencia política es significativa y explica una baja proporción de la varianza. Si se toman como grupos de control sustitutos regionales (como por ejemplo los países que accedieron a la Unión Europea, América Latina, el Caribe, Asia Oriental y del Pacífico, Asia del Sur, Medio Oriente y Norte de África, y África Subsahariana), ello no altera significativamente estos resultados².

Cuadro N° 4
Transparencia económico-institucional en las regiones del mundo, 2004

	Todos los países	Países de la OCDE	Países No OCDE
Ingreso nacional bruto per cápita	0,50 ** (0,05)	-0,10 (0,17)	0,52 ** (0,08)
Transparencia política	0,27 (0,59) **	0,86 (0,54)*	0,23 (0,06) **
Constante	0,10 (0,04)	0,73 (0,59)	0,79 (0,5)
Núm. Obs.	165	23	142
R ²	0,57	0,30	0,34

* Indica relación significativa a un nivel de 0,05 y ** a un nivel de 0,01.

Fuente: Banco Mundial (2003).

Dos conclusiones principales se pueden extraer de estos resultados. En primer lugar, la transparencia no es una cuestión de recursos. Se puede adoptar una serie de medidas para aumentar la transparencia del sistema político y de la libertad de prensa que no requieren una gran cantidad de recursos pero sí requieren, en cambio, un fuerte compromiso del gobierno. La transparencia política resultó altamente significativa respecto de su influencia sobre el grado de transparencia económico-institucional, tanto en los países de la OCDE como entre los que no pertenecen a esta organización.

Sin embargo, estos resultados también subrayan el rol que pueden jugar los donantes en aquellos países que han demostrado

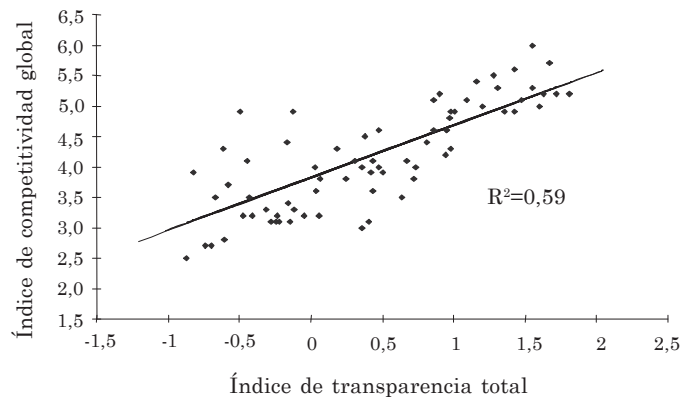
La transparencia varía sistemáticamente con el ingreso. Países con mayores ingresos presentan, también, mayores niveles de transparencia.

un adecuado grado de compromiso con la transparencia al emprender algunas reformas en esa dirección, pero que requieren recursos y asistencia técnica para ser capaces de implementar reformas más avanzadas, tales como e-gobierno, transparencia económica o presupuestaria.

Lo que parece claro es que la transparencia varía sistemáticamente con el ingreso. Países con mayores ingresos presentan, también, mayores niveles de transparencia. La correlación entre el ingreso nacional bruto per cápita expresado en dólares y el índice de transparencia total es de 0,72, lo que resulta coherente con los anteriores estudios sobre gobernanza que encontraron una correlación positiva entre gobernanza institucional y diferencias entre países respecto a su ingreso per cápita.

La transparencia también tiene un impacto sobre la competitividad de los negocios locales. Un contexto de mayor transparencia institucional contribuye a incrementar la tasa de retorno de las inversiones, y ello de varias maneras. Cuando las políticas y los procedimientos administrativos que orientan las decisiones de inversión son claros y transparentes, la incertidumbre y los costos son menores, lo que conduce a decisiones más eficientes sobre inversión. El Gráfico N° 4 contrasta el índice de competitividad global, publicado por el Foro Económico Mundial respecto de 104 países, y el índice de transparencia total. Los países con mayor transparencia aparecen como más competitivos en el mercado global.

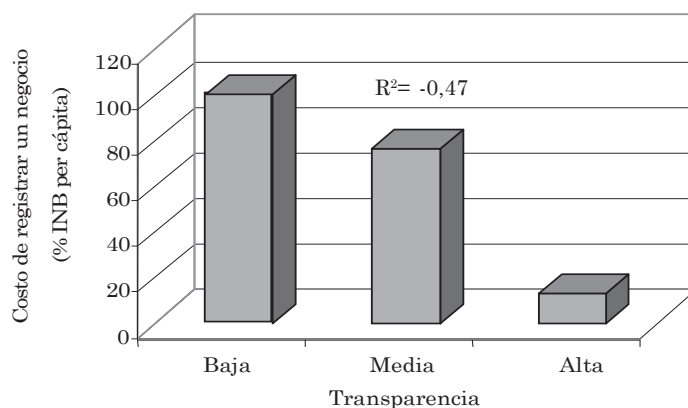
Gráfico N° 4
Índice de transparencia total e índice de competitividad global



Fuente: Porter ...[et al] (2005); e Índice de Transparencia Total (2005).

Considerando el establecimiento de un negocio como ejemplo de procedimiento administrativo, encontramos que la mayor transparencia económico-institucional está asociada con menores costos para registrar un negocio. El Gráfico N° 5 muestra cómo, en promedio, en aquellos países con menor transparencia se requiere más del 80% del ingreso per cápita para poder registrar un negocio, comparado con el 13% en los países con mayor transparencia.

Gráfico N° 5
Transparencia económico-institucional vs. Costo por registro de un negocio



Fuente: Banco Mundial (2002); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

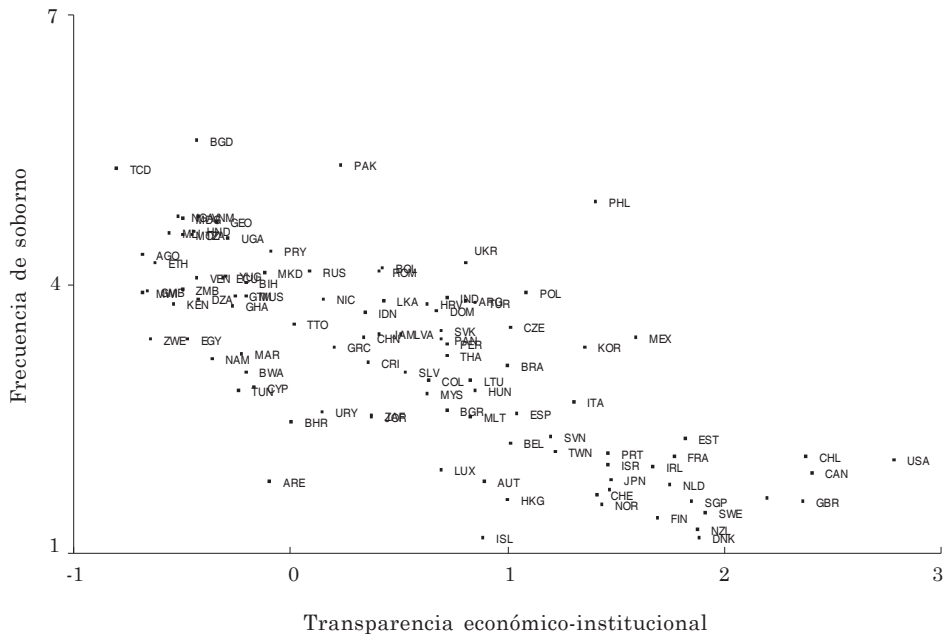
Más aun, la transparencia en el sector público puede ser un mecanismo directo para promover la competencia. Cuando el proceso de asignación de contratos públicos es transparente, la mayor competencia entre los proveedores tiene como resultado una mejor calidad de los bienes y servicios ofrecidos³.

La transparencia también está asociada con otros indicadores de gobernanza, tales como el control de la corrupción y la efectividad del gobierno.

Tal como muestra la regresión en los Gráficos Nos. 6 y 7, la transparencia resulta significativa en la reducción de la corrupción, incluso si se introducen variables de control tales como ingreso per cápita y regulaciones administrativas. Diferentes especificaciones,

incluyendo dos variables relacionadas con la corrupción -control de corrupción (KK) y soborno compuesto (EOS)- y haciendo la prueba en relación con cada uno de los tres índices de transparencia, no se alteran los resultados. Las regulaciones administrativas son importantes para poner freno a la corrupción, pero también lo es el grado de transparencia institucional y el grado de transparencia política del país.

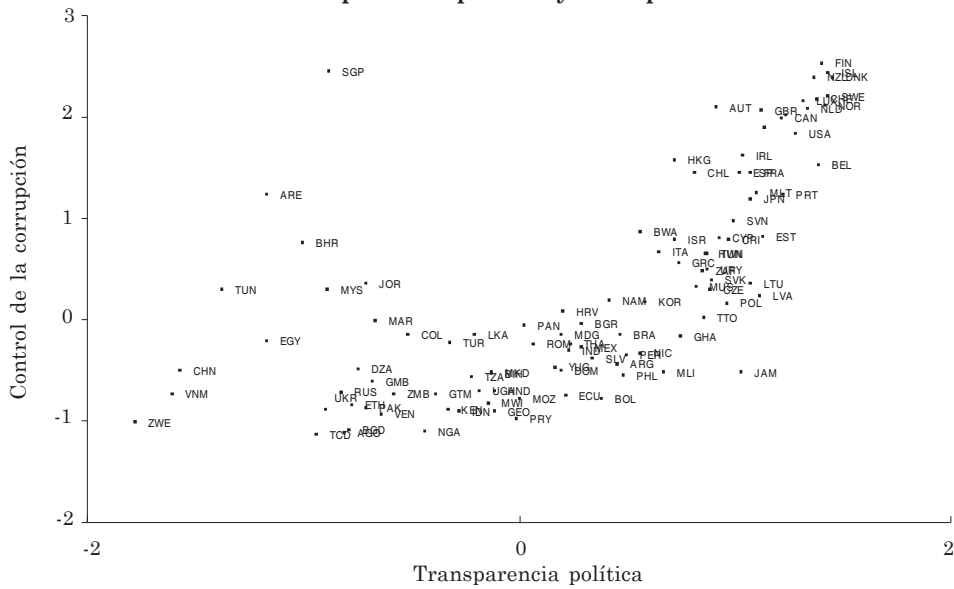
Gráfico N° 6
Transparencia económico-institucional y frecuencia de soborno



Fuente: Porter ...[et al] (2005); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

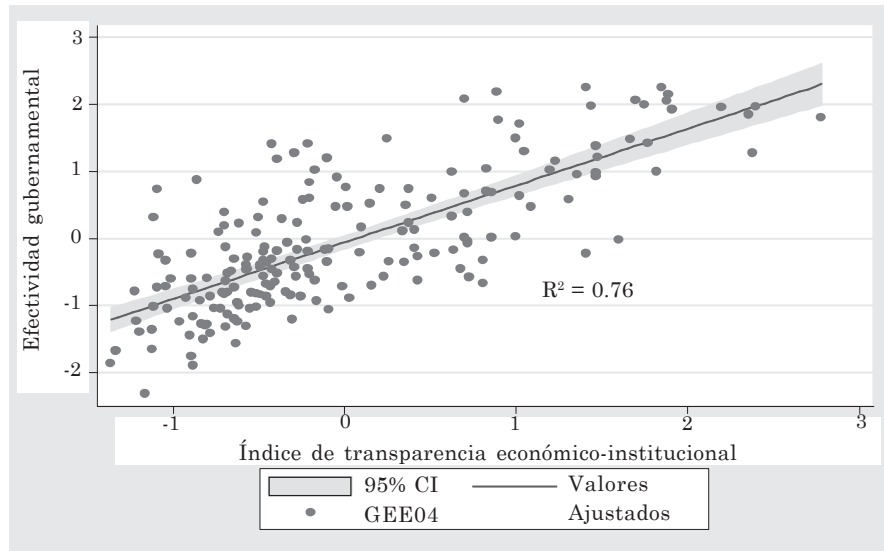
Se puso a prueba la contribución marginal de la transparencia económico-institucional en la competitividad global y el resultado fue un impacto altamente significativo, incluso si se introduce el ingreso per cápita como variable de control. Lo mismo sucede con la efectividad del gobierno (ver Gráfico N° 8): para un mismo nivel de ingreso, un país con un contexto más transparente tiene agencias gubernamentales más efectivas en la provisión de servicios públicos.

Gráfico N° 7
Transparencia política y corrupción



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); e Índice de Transparencia Política (2005).

Gráfico N° 8
Efectividad gubernamental y transparencia económico-institucional



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005); e Índice de Transparencia Económico-Institucional (2005).

Como podría esperarse, la efectividad del gobierno está influenciada en mayor medida por la transparencia institucional que por la transparencia política. Lo que es digno de atención es que ambas variables van mano a mano cuando se trata de explicar el control de la corrupción.

Como podría esperarse, la efectividad del gobierno está influenciada en mayor medida por la transparencia institucional que por la transparencia política. Lo que es digno de atención es que ambas variables van mano a mano cuando se trata de explicar el control de la corrupción, sobresaliendo el valor de la transparencia y la apertura de la información al interior de las instituciones, y también el rol del control social. En el caso de la transparencia política, el Gráfico N° 7 muestra una curva en U, lo que sugiere que no hay linealidad en la contribución marginal al control de la corrupción: la transparencia política es poderosa allí cuando existe algún grado de competencia política; si no existe dicha competencia (democracias cuasi-autoritarias o "dirigidas"), entonces el impacto de la transparencia política para detener la corrupción es bajísimo.

En el análisis de la influencia de la transparencia y del sistema político en variables tales como la competitividad global y el control de la corrupción, se plantea la hipótesis de que la transparencia política probablemente tendrá mayor impacto en países con cierto nivel de libertad política y en los cuales se garantizan los derechos políticos. El análisis concluye finalmente que la transparencia política probablemente tendrá impacto sólo cuando se alcanza el umbral de los derechos políticos, esto es, cuando las instituciones políticas del país juegan un rol significativo y son representativas. Esto tiene importantes implicaciones sobre las políticas, como por ejemplo, que los esfuerzos para incrementar la participación social orientada a demandar una mayor transparencia institucional y responsabilización sólo tendrán éxito en los países donde estén garantizados los derechos políticos, y los medios de comunicación, los partidos políticos, el parlamento y otras instituciones democráticas son independientes y tienen efectiva capacidad para tomar decisiones.

La importancia de la demanda de información para presionar a favor de las reformas en el campo de la transparencia puede ser evaluada utilizando el número de radios per cápita como indicador. Hemos constatado alguna evidencia en la literatura respecto al rol que juegan los medios de comunicación en la difusión y coordinación de la información entre los ciudadanos, y la radio continúa siendo el medio más extendido de comunicación en el mundo. En los resultados del análisis efectuado, la transparencia

de un país se explica por el número de radios per cápita y por el ingreso per cápita. Incluso utilizando el ingreso como variable de control, el número de radios per cápita tiene un alto grado de influencia en el grado de transparencia total. Esta relación se da tanto para la totalidad de los países de la muestra como para los del grupo que no pertenece a la OCDE. La radio en los países de la OCDE ya no es el principal medio de comunicación y por lo tanto su relación con el grado de transparencia allí no es significativa. Habrá que realizar posteriores investigaciones sobre el impacto de otras tecnologías de comunicación, tales como Internet y la televisión, sobre los niveles de transparencia institucional y política en los países ricos.

Por último, para explorar los efectos de la transparencia en el desarrollo humano, se realizó una regresión donde la transparencia y el ingreso per cápita explican el nivel de desarrollo de un país medido a través de tres indicadores de desarrollo humano: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización femenina y vacunación de los niños. En cada caso, la transparencia presenta una correlación positiva con el desarrollo humano, incluso después de introducir el ingreso per cápita como variable de control.

Como se ha visto, la transparencia puede asociarse con mejores indicadores de desarrollo económico y humano. Sin embargo, la correlación no implica causalidad, y aun cuando se intente considerar las diferencias en el ingreso per cápita, se necesitan ulteriores investigaciones para desentrañar una relación causal entre transparencia y desarrollo económico y humano. Las limitaciones de los datos disponibles plantean un gran desafío para cualquier avance en este campo. Se requieren más indicadores para capturar las diferentes dimensiones de la transparencia, pero, además, se requieren series temporales de datos para capturar la dimensión temporal de dicho fenómeno.

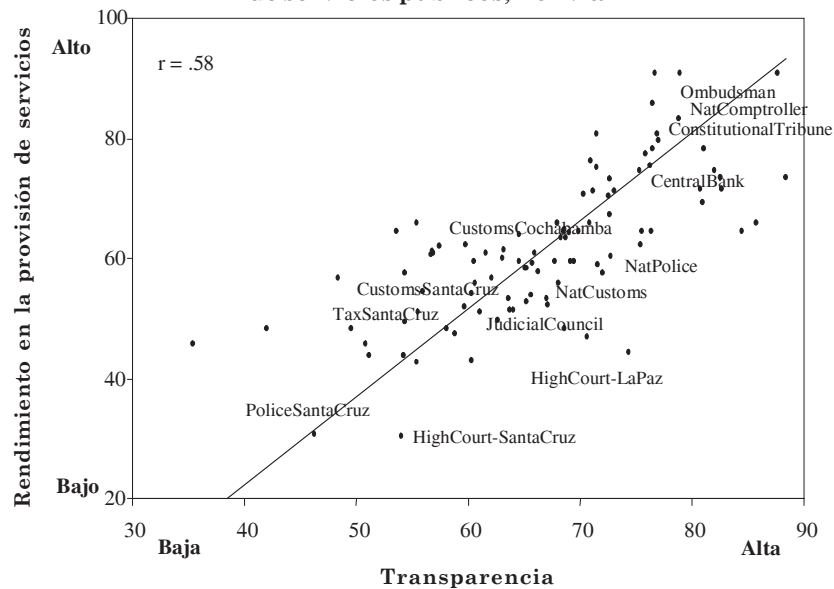
Dadas estas consideraciones, es importante mirar la información a nivel micro al interior de cada país. Con base en una investigación en profundidad realizada sobre una muestra de 1.250 funcionarios públicos pertenecientes a 100 instituciones de Bolivia, Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003) exploraron el impacto de la transparencia en el suministro de servicios públicos. En este estudio, la transparencia se midió como el porcentaje de casos en

La capacidad de reclamar y la transparencia parecen ser más relevantes en la explicación del rendimiento de las agencias públicas que las variables más convencionales de gestión, tales como satisfacción con el ingreso o meritocracia.

los cuales las acciones de los funcionarios y la toma de decisiones eran transparentes. Los principales resultados indicaron que el rendimiento en la entrega de tales servicios depende negativamente del nivel de corrupción, y positivamente de la capacidad de los usuarios para reclamar y de la transparencia. Más aun, la capacidad de reclamar y la transparencia parecen ser más relevantes en la explicación del rendimiento de las agencias públicas que las variables más convencionales de gestión, tales como satisfacción con el ingreso o meritocracia.

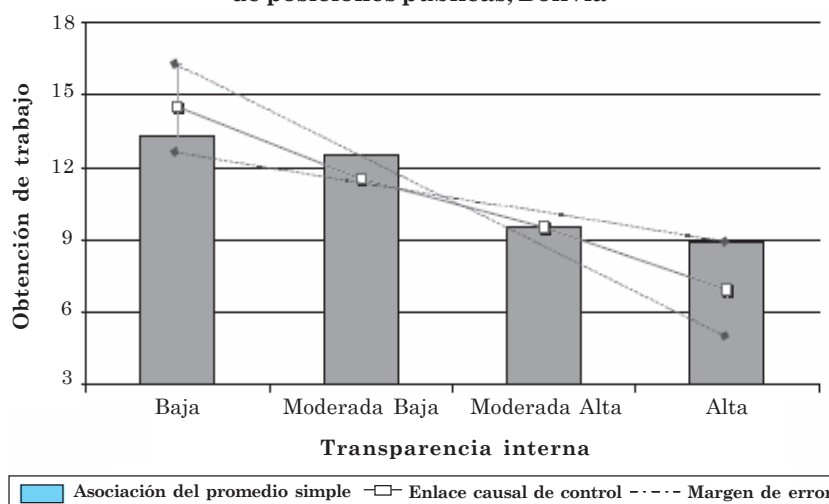
También se encontró que el soborno y la corrupción se relacionan positivamente con el grado de politización y negativamente con la transparencia interna de las agencias públicas y con la meritocracia. Los Gráficos Nos. 9 y 10 muestran cómo las instituciones con altos estándares de transparencia son percibidas como agencias que proporcionan servicios de mejor calidad, y cómo la transparencia al interior de las instituciones resultó una variable significativa en lo que se refiere al logro de posiciones públicas.

Gráfico N° 9
Transparencia de las instituciones públicas y distribución de servicios públicos, Bolivia



Fuente: Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003).

Gráfico N° 10
Transparencia de instituciones públicas y obtención
de posiciones públicas, Bolivia



Fuente: Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta (2003), basado en 90 agencias municipales, departamentales y nacionales cubiertas en la investigación sobre funcionarios públicos.

El estudio intenta dar cuenta de la "endogeneidad", esto es, de la posible relación espuria entre las variables independientes y dependientes que puede darse debido al efecto de algunos factores que no fueron observados entre las variables, por el mismo equipo investigador, conocida como factor "kvetch". Para corregir esta posible desviación se consideran diferentes factores de control "kvetch", tales como la magnitud de la ineficiencia gubernamental, de la capacidad de dar servicios, la calidad de los servicios públicos y la calidad del servicio postal, tal como son evaluadas estas variables por el mismo equipo. En casi todos los casos, la inclusión de estas variables de control no alteró la magnitud ni el grado de significación de las otras variables en las diferentes especificaciones.

VI. Aplicaciones políticas: reformas relacionadas con la transparencia y cambio institucional de segunda generación

A pesar de sus potenciales beneficios, las reformas relacionadas con la transparencia no han sido suficientemente apreciadas, y se les ha integrado a los programas de reforma institucional.

Dada su efectividad para movilizar el apoyo social y dado que no son necesariamente intensivos en el uso de recursos, los programas en materia de transparencia podrían ser mucho más factibles y podrían constituir invaluable puntos de entrada para otras reformas institucionales.

Esto resulta sorprendente dado que los programas sobre transparencia han permitido extraer exitosamente dos grandes lecciones que fueron señaladas por Levy y Kpundeh (2004) al revisar las experiencias pasadas en el campo de la reforma institucional. En primer lugar, los obstáculos para construir las capacidades del Estado no son tanto de naturaleza política sino técnica y, por lo tanto, se debiera poner mayor atención a este último aspecto. Las reformas en transparencia pueden ser muy efectivas al alterar los incentivos de los líderes políticos y orientarlos a servir a un mayor abanico de grupos sociales. En segundo lugar, la reforma institucional es un proceso acumulativo en el cual resulta esencial identificar puntos de entrada para la reforma que, aun cuando sean modestos en sí mismos, tienen el potencial de catalizar posteriores cambios que se irán produciendo en el camino. Una vez más, dada su efectividad para movilizar el apoyo social y dado que no son necesariamente intensivos en el uso de recursos, los programas en materia de transparencia podrían ser mucho más factibles y podrían constituir invaluable puntos de entrada para otras reformas institucionales.

En mucho países, aunque se han logrado progresos en el terreno de la transparencia económica, no ha sucedido lo mismo con la transparencia política o con el control social, por lo que se requiere un mayor esfuerzo en este terreno. Las estrategias cuya naturaleza es de arriba hacia abajo necesitan ser complementadas con mecanismos que vayan desde la base hacia la cima con el objeto de mejorar la responsabilización del gobierno. En años recientes, un creciente número de iniciativas han estado basadas en la participación de la sociedad civil para fortalecer la responsabilización en el sector público. Iniciativas tales como el presupuesto participativo, leyes de reforma administrativa, auditorías sociales, programas de informes y control de gestión ciudadanos y comunitarios, iniciativas todas que involucran a la ciudadanía en la vigilancia del gobierno, pueden considerarse como iniciativas de "responsabilización social".

Una de estas iniciativas corresponde a los "Pactos de Transparencia" implementados en Colombia como instrumento para combatir la corrupción y promover la eficiencia. Los acuerdos sobre transparencia son firmados por funcionarios locales electos y sus representados, y en función de ellos el municipio proporciona

información a la comunidad, información relacionada con los resultados obtenidos por las instituciones locales y, además, se establece un comité de representantes de la sociedad civil para monitorear los resultados y lograr que las autoridades locales se hagan responsables por ellos.

Otras iniciativas relacionadas con la responsabilización social en América Latina y el Caribe, donde los ciudadanos juegan un rol importante en su definición a través del monitoreo y evaluación de las actividades gubernamentales, son descritas en Civil Society Team (2003). Casos como el Sistema de Información a la Comunidad para la Atención Primaria de la Salud, en el municipio Arismendi (Venezuela), o el Monitoreo Participativo de las Políticas Habitacionales en la municipalidad de Quilmes (Argentina), demuestran que la sociedad civil y las instituciones públicas se pueden complementar mutuamente para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Por otra parte, las reformas en transparencia pueden servir como contrapeso a una tendencia común en los procesos de gobernanza o de reformas institucionales, y que implica la sobre regulación o la creación de instituciones públicas adicionales (tales como las agencias contra la corrupción, etc.). Entre otros beneficios, los programas de apertura de la información hacen que los costos del gobierno se perciban como menores a aquellos que implican aumentar las regulaciones industriales. Como consecuencia de estos supuestos beneficios, los programas de apertura de la información pueden resultar políticamente más factibles que implementar nuevas regulaciones coercitivas. Tal como sucede con las leyes de libertad de información, los requerimientos de apertura empoderan a los ciudadanos a los efectos de monitorear los resultados de las corporaciones privadas.

De esta manera, los programas de apertura de la información han sido caracterizados como la tercera ola de regulación medioambiental -siguiendo el enfoque regulatorio original y la subsiguiente introducción de incentivos de mercado (Cohen, 2001). El Inventario de Liberación de Tóxicos (*Toxics Release Inventory*, TRI), una de las políticas de transparencia más celebrada en los Estados Unidos, se percibe como el factor que permitió reducir casi a la mitad la liberación de tóxicos en menos de una década, con la consecuente disminución de accidentes en las plantas químicas. Otros programas de apertura de la información en EE. UU. se han centrado en la seguridad del agua potable y en los planes de

Las reformas en el área de la transparencia, si bien a menudo requieren algún capital político y liderazgo, generalmente no son tan costosas como otras reformas institucionales, en términos de recursos y capacidades.

manejo de riesgo de la liberación de químicos; programas similares han sido implementados en otros países y contextos, incluyendo India, Indonesia, Filipinas, Colombia, México y Brasil (Afsah, Laplante y Wheeler, 1997).

La apertura voluntaria de información también está creciendo como consecuencia de la demanda social. En un estudio realizado sobre mil compañías globales, de entre las más grandes del mundo, se encontró que el 24% de ellas ha publicado informes medioambientales en el año 1999, en comparación con el 17% que lo había hecho en 1996 (KPMG, 1999). La Iniciativa Informe Global (*Global Reporting Initiative*), un marco de referencia voluntario referente a los informes sobre medio ambiente y sustentabilidad, declaró recientemente que más de 100 compañías en el mundo han adoptado sus nuevos estándares sobre informes⁴.

Otra iniciativa que está creciendo es la denominada Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), que pretende incrementar la transparencia de las transacciones entre los gobiernos y las compañías que pertenecen a dicho rubro.

El objetivo de esta iniciativa es la publicación, sobre bases regulares, de todos los pagos derivados del comercio de petróleo, gas y minas, que las industrias del rubro hacen a los gobiernos y, en general, de todos los ingresos que los gobiernos reciben de las industrias del rubro; la iniciativa considera que se publiquen de forma tal que la información llegue a un público más amplio y de la manera más accesible, comprensiva y comprensible. Además, la EITI exige que dichos pagos e ingresos sean auditados de forma independiente aplicando los estándares internacionales de auditoría. Las instituciones financieras internacionales (IFI) también están siendo sujetas a una demanda creciente de transparencia. La Iniciativa de Transparencia Global ha desarrollado el Recurso de Transparencia IFI (*IFI Transparency Resource*), que recomienda estándares de transparencia para las IFI, y ha evaluado diez de estas instituciones sobre la base de 250 indicadores de transparencia, que cubren áreas que van desde los organismos directivos, políticas y estrategias, hasta ciclos de préstamos y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

Las reformas en el área de la transparencia, si bien a menudo requieren algún capital político y liderazgo, generalmente no son

tan costosas como otras reformas institucionales, en términos de recursos y capacidades. Las reformas para incrementar la libertad de prensa, la declaración de las contribuciones a los partidos políticos, los programas de declaración financiera de los funcionarios públicos, la publicación de ofertas públicas u otra información relevante en Internet, son todas reformas en materia de transparencia que no requieren grandes recursos. De hecho, toda vez que se puedan considerar y precisar los beneficios que derivan de reformas en transparencia tales como e-compras o sistemas de control para prevenir la corrupción, probablemente se podrá determinar que hay un claro ahorro de recursos.

El estudio realizado por KPMG en el año 2002, con la colaboración de 700 gerentes de compra del Reino Unido, estimó que los beneficios de las adquisiciones por Internet son alrededor del 7,8% y que no hay diferencias significativas entre el sector privado y el sector público. De manera similar, el estado de Carolina del Norte ha estimado que los beneficios atribuibles a las compras por Internet en los primeros dos años desde que se instauró el sistema fueron equivalentes a un ahorro de 162 millones de dólares: 127 millones por efecto de reducción de precios y 35 millones como resultado de la mayor eficiencia en el sistema de órdenes de compra. Y el "Proyecto Zanzíbar", un ambicioso mercado electrónico del gobierno central a ser implementado inicialmente en 78 departamentos y agencias del gobierno central norteamericano, podría significar un ahorro de más de 100 millones de dólares para el sector público en tres años.

Las empresas privadas pueden jugar un importante rol en la disseminación de la información y en todo lo que signifique asegurar que los beneficios de la transparencia se maximicen. Leslie y Zoido (2005) evaluaron el rol de una firma con fines de lucro llamada Mercados Transparentes (MT) en lo que respecta a la recolección y venta de información relativa a próximas subastas de medicamentos en los hospitales de Buenos Aires. Su análisis empírico demostró que la información ayuda a los potenciales postores a participar en más subastas, por más medicamentos y en más hospitales, y a participar en subastas que tienden a tener menos competidores. Se estima que MT generó un 2,9% de disminución en el costo total de los medicamentos en esos hospitales, lo que en términos absolutos significó un ahorro de 2,9 millones de dólares o 9,4 millones de pesos argentinos. La firma

proporcionó valor a ambas partes, tanto a los compradores como a los vendedores, a expensas de los postores que no buscaron el acceso a través de los anuncios de información.

Y estos son algunos ejemplos de beneficios directos y cuantificables de la transparencia. Otros beneficios tales como la prevención de bancarrotas, ahorros derivados de la prevención de la corrupción, reducción de la discriminación racial y de género o beneficios en el campo de la salud son más difíciles de cuantificar. Los dos ejemplos siguientes fueron mencionados en el estudio desarrollado por Fung, Graham y Weil (2002).

La Ley de Etiquetado y Educación Nutricional (*Nutrition Labeling and Education Act*) del año 1990, que exige a los procesadores de alimentos etiquetar sus productos con la cantidad de nutrientes clave, fue un paso importante hacia la transparencia en EE. UU., donde enfermedades crónicas como los males cardíacos, el cáncer y la diabetes son las principales causas de muerte que se pueden prever, y que matan a 1,5 millones de personas cada año. La apertura, en este caso, pretende estimular a los norteamericanos a comer comida más sana, y presiona a la industria manufacturera a producir alimentos más saludables.

En la misma línea, el prestigioso Instituto de Medicina (*Institute of Medicine*) de los EE. UU. solicitó, en el año 1999, una nueva apertura del sistema para reducir los errores médicos en los hospitales, otra de las grandes causas de muerte en EE. UU. Las altas tasas de error son costosas no sólo en términos de las muertes que producen, sino también por la pérdida de confianza de los enfermos en el sistema de la salud, la pérdida de la moral por parte de los profesionales de la salud y la pérdida de la productividad. Sólo en términos estrictamente económicos, se estima un costo nacional por concepto de errores hospitalarios evitables⁵, con resultado de daño o muerte, que alcanza entre los 17 y los 29 millardos de dólares al año.

Las reformas en el terreno de la transparencia pueden ser políticamente más factibles que otras reformas institucionales dado que exigen menos recursos, son más efectivas para movilizar el apoyo social y se pueden implementar gradualmente. Sin embargo, es importante poner atención durante la etapa en que dichas reformas se diseñen, a la relación costo-beneficio tanto para los potenciales usuarios como para quienes suministrarán

la información. La apertura de información puede chocar con los intereses de grupos, organizaciones o individuos que pudieran estar en mejor pie con la situación actual. Al mismo tiempo, los beneficios de la apertura a menudo son difusos. Los que se benefician pueden ser los consumidores, los inversionistas, los empleados, los residentes de comunidades rurales que quizás ni siquiera estén conscientes del impacto que dichas reformas puede tener y que, en todo caso, puede tardar en materializarse. Un análisis detallado de la naturaleza del problema de la información y de los costos y beneficios para diferentes agentes sociales en cada caso, puede ayudar a diseñar reformas que más tarde tengan mayor apoyo y aseguren su sustentabilidad.

Desafortunadamente, no son muchos los estudios que han tratado con profundidad el tema de las reformas de transparencia en el plano de la economía política. Una excepción en este sentido es el estudio realizado por Fung, Graham y Weil (2002) en seis casos en los Estados Unidos⁶. Dicho estudio analiza la dinámica de la transparencia y cuáles son los factores que explican por qué algunas reformas mejoran con el tiempo y tienen un mayor impacto social y económico, mientras otras degeneran en meros y costosos ejercicios de papel. Beneficios substanciales para los usuarios, la presencia de organizaciones partidarias para presionar por mejoramientos del sistema, y dinámicas económicas o políticas que conduzcan a determinadas aperturas con el objeto de mejorar la transparencia, son todos factores que afectan la sustentabilidad de las reformas.

VII. Conclusiones

A pesar del potencial que las reformas en materia de transparencia tienen para mejorar la responsabilización de las instituciones públicas y para aumentar la eficiencia gubernamental en la provisión de servicios públicos, dichas reformas han sido insuficientemente valoradas e integradas a los programas de reforma institucional. Entendemos la transparencia no precisamente como la apertura, sino más bien como la entrega de información por parte de las instituciones, entrega que es relevante para evaluar su desempeño. La mayor parte de la literatura se ha centrado en el rol que juega la transparencia en la prevención de las crisis financieras y el diseño de políticas monetarias; sólo recientemente

se ha dado mayor atención al tema de la asimetría de la información en los mercados políticos y del rol que puede jugar la transparencia en el mejoramiento de la eficiencia en la provisión de servicios públicos. Esto es, en parte, el resultado de la falta de progreso en lo que se refiere a la codificación y medición de las diferentes dimensiones de la transparencia en comparación con el avance que se ha experimentado en otras áreas, como la lucha contra la corrupción. De hecho, en parte de la literatura, la corrupción y la transparencia son analizadas como sinónimos a pesar de ser fenómenos de naturaleza totalmente distinta.

En este documento se ha tratado de hacer una contribución a dicho esfuerzo mediante la construcción de un índice agregado de transparencia para 194 países que se basa en más de veinte fuentes independientes, y que combina la evaluación objetiva de la transparencia con datos "basados en la percepción". El índice se desarrolla en torno a dos componentes diferentes: transparencia económico-institucional y transparencia política. Incrementar la transparencia a través de información accesible, relevante y precisa es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la responsabilización. Los ciudadanos también requieren capacidad y recursos, tanto financieros como políticos, para ejercer su derecho de manera efectiva. Los resultados sugieren que la transparencia no es necesariamente el dominio de alguna región geográfica o cultural en especial, ya que los países que ocupan las más elevadas posiciones en el *ranking* provienen de diferentes partes del mundo. Los países de la OCDE tienen niveles similares de transparencia económico-institucional y transparencia política, mientras que en la mayor parte de los países de otras regiones se requieren mayores avances a nivel de la transparencia política, para alcanzar el conjunto de estándares en el campo económico-institucional.

Tampoco la transparencia es una cuestión de mayores recursos financieros. Se pueden dar muchos pasos para aumentar la transparencia en el sistema político o para incrementar la libertad de prensa, pasos que no requieren de un monto muy elevado de recursos sino más bien un compromiso serio de parte de los gobiernos. Sin embargo, las instituciones también necesitan ser reforzadas para que puedan ser capaces de responder a una mayor demanda de información. Nuestros resultados muestran el rol

Del análisis se desprende con claridad que la transparencia está asociada a mejores indicadores de desarrollo humano y económico, incluso si se controlan las variables relacionadas con las diferencias en el ingreso.

que pueden jugar las instituciones donantes en aquellos países que han demostrado tener un adecuado compromiso con la transparencia, iniciando ciertas reformas en ese terreno, pero necesitan recursos y asistencia técnica para ser capaces de implementar reformas que implican desafíos mayores.

También la transparencia aparece como un elemento significativo para reducir la corrupción. Junto con las regulaciones administrativas, el grado de transparencia política de un país tiene un efecto importante en el control de la corrupción. En el caso de la transparencia política, la relación no es lineal: la transparencia política es poderosa sólo en el caso de que exista algún grado de competencia política. Esto es, la transparencia política empieza a ser influyente cuando se han logrado ciertos niveles en los cuales las instituciones del país son capaces de jugar un rol significativo. Si no existe competencia (democracias cuasi autoritarias o "dirigidas"), entonces el impacto de la transparencia política en el control de la corrupción es mucho menor. Los resultados también muestran la importancia que tienen la demanda de información y los medios de comunicación en la presión por implementar reformas en materia de transparencia.

Del análisis se desprende con claridad que la transparencia está asociada a mejores indicadores de desarrollo humano y económico, incluso si se controlan las variables relacionadas con las diferencias en el ingreso. Así, para un mismo nivel de ingreso per cápita, los países que se ubican en los niveles más elevados del *ranking* en el índice de transparencia general también son más competitivos en los mercados internacionales, y su población tiene una mayor esperanza de vida al nacer, tasas más altas de alfabetización femenina y tasas mayores de vacunación infantil.

Aunque otros estudios (Glennerster y Shin, 2003; Kaufmann, Mastruzzi y Zavaleta, 2003) apoyan la idea de una relación causal positiva con una mejor gobernanza y con mejores resultados, se requiere realizar más investigaciones para desentrañar la relación causal entre transparencia y desarrollo en el momento en que existan indicadores de transparencia y series temporales de datos que estén disponibles en todo el mundo. Un paso promisorio en esta dirección es el estudio de Lindstedt y Naurin (2006), en el cual hacen la diferencia entre la existencia de agentes que controlan y agentes que no controlan la transparencia, y demuestran

que la transparencia no es suficiente. Necesariamente debe ser acompañada de otras reformas que conduzcan a los ciudadanos a actuar en el terreno de la disponibilidad de información.

Los escépticos de la transparencia pueden tener razón cuando hacen ver el interés de los inversionistas internacionales detrás del movimiento global a favor de la transparencia, y las limitaciones que tiene para desafiar el *statu quo* en aquellos países con alto grado de captura del Estado o de liderazgo depredador. Sin embargo, esto significa, a la vez, desestimar el poder de la transparencia y su carácter irreversible. Una vez que los registros de las instituciones son abiertos al escrutinio público, resulta difícil para cualquier gobierno volver atrás o ser selectivo acerca de la información que será accesible, y es sólo cuestión de tiempo el que la demanda por mayor información se haga sentir en otras áreas. De hecho, las instituciones financieras internacionales y las corporaciones multinacionales están ya siendo objeto de este tipo de demandas. Romper el monopolio de la información empodera a la sociedad civil en los países en desarrollo para participar en las discusiones acerca de su propio futuro. La transparencia ya está cambiando la manera en que los ciudadanos de todo el mundo se relacionan con sus gobiernos, y constituye una oportunidad única para lograr que los gobiernos rindan cuentas y comiencen a revertirse las distorsiones que se generaron en los procesos democráticos internos durante la descolonización y luego de décadas de ayuda internacional.

Concluyendo de manera provisoria en este estudio sobre la transparencia, que se encuentra en pleno estado de progreso, se desea enfatizar no sólo la naturaleza preliminar de este trabajo, sino también se persigue conseguir retroalimentación, en una primera etapa, y luego inquirir más profundamente en algunos temas clave como son la validación y finalización de los índices de transparencia a nivel mundial (con los componentes que aquí se han propuesto), investigaciones posteriores para desentrañar la dirección de causalidad en correlaciones significativas que son evidentes a partir de los datos actuales, y posterior profundización en las aplicaciones de políticas concretas, proporcionando un marco de referencia para diseñar estrategias de transparencia y diferentes tipos de reformas en materia de transparencia para poder hacer tipologías de los diferentes países.

Notas

(1) Para mayor conocimiento, hasta la fecha se han publicado tres índices de transparencia. El primero es el Índice de Transparencia Económica compilado por Islam (2003) y que se basa en la disponibilidad de datos económicos que se han incluido en nuestro componente de transparencia económico-institucional. El segundo es el Índice de Transparencia Fiscal publicado por Hameed (2004) y que se basa en la observancia del Código de buenas prácticas en transparencia fiscal (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*), elaborado por el FMI. Desafortunadamente no se pudo incluir este índice, dado que las bases de datos (*Reports on the Observance of Standards & Codes, ROSC*, del Banco Mundial) son voluntarias en cada país, por lo que no se pueden establecer comparaciones. El tercero es aquel sobre "calidad informacional global", índice desarrollado por Chan-Lee y Sanghoon (2001) para 1995-1998, que tampoco se pudo utilizar debido al corto tiempo para la elaboración del marco de referencia. Más información acerca de estos tres índices se puede encontrar en la revisión de la bibliografía.

(2) Cuando se incluyeron en la ecuación los sustitutos regionales, dos de ellos dieron una correlación positiva al 5% (África Subsahariana y el Caribe).

(3) La siguiente pregunta fue extraída de la investigación EOS (*Executive Opinion Survey*) como expresión de transparencia en los contratos públicos: 4.12 Cuando se toman decisiones respecto a políticas y contratos, ¿los funcionarios de gobierno favorecen usualmente a las empresas o a los individuos bien conectados o son neutrales? Y con respecto a la calidad de los proveedores locales: 9.07 ¿La calidad de los proveedores en su país es pobre en la medida que son ineficientes y tienen poca capacidad tecnológica, o cometen errores crasos cuando deben competir internacionalmente y concurrir para introducir productos nuevos y desarrollo de procesos? La correlación entre ambas variables fue de 0,6.

(4) Ver <http://www.globalreporting.org>.

(5) Los errores evitables no se deben a ocasionales traspis o a malos médicos, sino a patrones de atención en salud que han llegado a crear riesgos sistemáticos.

(6) Las reformas analizadas son: apertura financiera para reducir los riesgos en la inversión; informes bancarios sobre las prácticas de préstamos habitacionales para minimizar la discriminación racial o de género; etiquetado nutricional para reducir los riesgos de enfermedades crónicas; declaración de los desechos tóxicos para prevenir la polución; informes financieros de los sindicatos para minimizar la corrupción; y esfuerzos para crear un sistema transparente de control de los errores hospitalarios.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. y Sandoval, I. (2005), *Freedom of Information Laws in Comparative Perspective*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Afsah, S.; Laplante, B.; y Wheeler, D. (1997), "Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).
- Banco Mundial (2002), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2003), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial.
- Banisar, D. (2004). "Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World: the freedominfo.org Global Survey", Washington, http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf.
- Bellver, A. y Kaufmann, D. (2006), *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, Washington, World Bank, mimeo.
- Chan-Lee, J. y Sanghoon, A. (2001), "Information Quality of Financial Systems and Economic Development: an Indicators Approach for East Asia", Tokyo, Asian Development Bank Institute (Working Paper, N° 20).
- Chongkittavorn, K. (2002), "The Role of the Media in Zimbabwe", en *The Right to Tell: the Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, World Bank Institute.
- Civil Society Team (2003), *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America. Case Studies on Mechanisms of Participatory Monitoring and Evaluation*, Washington, World Bank.
- Cohen, M. A. (2001), "Information as a Policy Instrument in Protecting the Environment: What Have We Learned?", en *Environmental Law Reporter*, Vol. 31, Washington, pp. 10425-10431.
- Currie, I. y Klaaren, J. (2003), "An Update on Access to Information in South Africa: New Directions in Transparency", en *Freedom of Information Review*, N° 107, pp. 72-77.
- Florini, A. (1999), "Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency", paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, April 28-30.
- Fung, A.; Graham, M.; y Weil, D. (2002), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?", Cambridge, John F. Kennedy School of Government. Transparency Policy Project.
- Glennerster, R. y Shin, Y. (2003), "Is Transparency Good for You, and Can the IMF Help?", Washington,

- IMF (IMF Working Paper, N° 03/132).
- Hameed, F. (2004), Fiscal Transparency Index, Washington, IMF, mimeo.
- Islam, R. (2003), "Do More Transparent Governments Govern Better?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 3077).
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002), "Growth without Governance", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2928).
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2004), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002", en *World Bank Economic Review*, Vol. 18 N° 2, Washington.
- _____ (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Zoido-Lobaton, P. (1999), "Governance Matters", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2196).
- Kaufmann, D.; Mastruzzi, M.; y Zavaleta, D. (2003), "Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: a Governance Puzzle in Bolivia?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).
- KPMG (1999), *International Survey of Environmental Reporting*, Amsterdam, KPMG International Environment Network; University of Amsterdam. Institute for Environmental Management.
- Leslie, P. y Zoido, P. (2005), *Information Entrepreneurs and Competition in Procurement Auctions*, Standford, Standford University. Graduate School of Business.
- Levy, B. y Kpundeh, S. (2004), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, World Bank Institute.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2006), *Transparency against Corruption: a Cross-Country Analysis*, Göteborg, Göteborg University. Department of Political Science.
- Mendel, T. (2004), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Paris, UNESCO.
- Moser, C. (2001), "How Open is 'Open as Possible'? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents", Vienna, Institute for Advanced Studies (Political Science Series, N° 80).
- OCDE (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*, Paris, OCDE.
- Porter, M. ... [et al] (2005), *The Global Competitiveness Report 2004: Results of the Executive Opinion Survey 2004*, Hampshire, World Economic Forum, Palgrave Macmillan.

Roberts, A. (2002), "Administrative Discretion and the Access to Information Act: an Internal Law on Open Government?", en *Canadian Public Administration*, Vol. 45 N° 2, Toronto, pp. 175-194.

Stiglitz, J. (1999), "On Liberty, the Right to Know and Public

Discourse: the Role of Transparency in Public Life", Oxford, Oxford Amnesty Lecture.

Vishwanath, T. y Kaufmann, D. (1999), "Towards Transparency in Finance and Governance", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper).