

Métrica de transparencia 2013

**Rodrigo Salazar Elena
FLACSO – MÉXICO
Unidad de Métodos e Información Estadística
Septiembre de 2013**

Introducción

La transparencia en el manejo de la información gubernamental se ha convertido, cada vez más, en un principio que al mismo tiempo se desprende de los fundamentos del gobierno democrática y es una condición de la calidad de la democracia. La transparencia, entendida como “el flujo de información oportuna y confiable, en materia económica, social y política, que es accesible para todas las partes interesadas”,¹ aplicada a los asuntos gubernamentales tiene como referencia a toda la información de carácter público, siendo la totalidad de los ciudadanos las partes interesadas.

La transparencia responde a una exigencia ética: la ciudadanía tiene un derecho a conocer la naturaleza de las decisiones que se toman, el destino de los recursos y los elementos que caracterizaron el contexto en el que se tomaron las decisiones por el carácter vinculante de dichas decisiones, porque la infraestructura gubernamental se financia con recursos que provienen de la sociedad y porque las consecuencias de las decisiones afectan a toda la ciudadanía.

Por otro lado, la transparencia puede ser un elemento conducente al buen gobierno, por lo que se considera como uno de los elementos centrales de la gobernanza. En un gobierno democrático, los ciudadanos buscan elegir a las mejores personas para tomar las mejores decisiones. Sin embargo, en sus relaciones con los gobernantes, la ciudadanía se encuentra en una situación de desventaja debido a problemas de asimetría de información: sólo los gobernantes conocen la naturaleza de sus propias motivaciones y los

¹ Daniel Kauffmann y Ana Bellver, 2008, Transparenting transparency: initial empirics and policy applications, documento de trabajo MPRA, núm. 8188.

detalles del contexto en el que toman las decisiones. Como ha demostrado la teoría política,² esta asimetría de información opera a favor del gobernante y reduce los incentivos para que los resultados de la gestión sean lo más provechosos posible para la población. En ausencia de mecanismos apropiados, el supuesto más realista es el de una tendencia al secreto por parte de los gobernantes.³

En este sentido, la transparencia reduce la asimetría de información entre ciudadanos y gobernantes y, por esta vía, incrementa la calidad de los resultados del gobierno. Los gobernantes que saben que sus acciones serán sometidas al escrutinio público no sólo evitarán incurrir en actos de corrupción descarada, sino que orientarán sus decisiones en forma tal que después puedan afirmar que actuaron a favor del interés público.

La transparencia, aludiendo al significado primigenio del término, no es una propiedad dicotómica de la que se diga que está presente o ausente. Más bien, se trata de una propiedad de grado, que está presente en mayor o menor medida. Y estas diferencias de grado son relevantes, pues el grado en que un órgano es más o menos transparente que otro permite establecer el grado en que el ciudadano tiene más o menos poder para hacer valer sus derechos y para influir en la toma de decisiones vinculantes. Por ello, la medición de la transparencia es un ejercicio que nos informa sobre la eficacia del poder democrático.

² Ferejohn, J. A., 1986, Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50, 5-25.

³ Stiglitz, Joseph, 1999, On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Oxford, U.K: Oxford Amnesty Lecture.

Existen distintos ejercicios de medición de la transparencia. Destaca entre ellos el coordinado por Sergio López Ayllón,⁴ que representa la medición más sistemática y completa de las disponibles hasta ahora. El objetivo para una medición futura consiste en incrementar la precisión de las medidas a la vez que conseguir la comparabilidad en el tiempo.

Objetivo:

Proponer una metodología de medición de la transparencia para diversos órganos de la administración pública del país. La medición debe cumplir las siguientes condiciones:

- Constituir una mejora en términos de la metodología, sujetos de análisis (muestra), instrumentos y parámetros de evaluación.
- Observar características metodológicas que permita comparar sus resultados con los obtenidos en 2010.

Discusión metodológica

Para cualquier instrumento de medición que se proponga, existe hasta cierto punto un *trade-off* entre los posibles ajustes que se le pueden hacer al instrumento para mejorar la precisión de la medida y la comparabilidad que se alcanza con mediciones anteriores.

⁴ Sergio López Ayllón (coord.), 2010, *Métrica de la transparencia 2010*, CIDE/COMAIP, México (En adelante, nos referiremos a esta obra como MT2010)

Un instrumento de medición o índice puede ser alterado mediante la modificación de cualquiera de sus dos componentes: sus elementos constitutivos o indicadores, por un lado, y el procedimiento para relacionar estos elementos (la fórmula). Si en el momento t se mide un objeto con el índice I , y en el momento $t+1$ se mide el mismo objeto con el índice I' , que con respecto a I supone un cambio en los indicadores utilizados y/o en la fórmula, los resultados no son comparables. Si la medición entre un momento y otro resultara diferente, no podemos decir si el cambio se debe a que el objeto mismo registro un cambio (que es lo que deseamos que indique la diferencia) o si se debe al cambio registrado en el instrumento de medición.

Una solución muy socorrida consiste en transformar ambas mediciones en sus puntuaciones estandarizadas (o, muy similar, transformar las puntuaciones en un *ranking*). Esto no produce comparabilidad. Un objeto puede, digamos, reducir su distancia con respecto a la media porque el fenómeno medido cambió en esa dirección (digamos, la transparencia se redujo en ese objeto) o porque algunos objetos aumentaron desproporcionadamente su desviación, o porque todos la aumentaron en la misma medida. El mismo razonamiento aplica para el *ranking*.

Por lo tanto, si se realizan ajustes en los indicadores o fórmula del instrumento, es necesario sopesar si las ganancias en precisión compensan las pérdidas en comparabilidad. En este caso muy concreto, uno de nuestros objetivos consiste en que las nuevas mediciones sean comparables con las arrojadas para 2010.

Antes de proponer una solución, conviene evaluar detenidamente el grado en que la medición de MT2010 necesita un ajuste. Como se verá más adelante, las dimensiones

consideradas en la medición son apropiadas para el concepto de transparencia, y los indicadores escogidos consisten en observaciones muy directamente relacionados con la dimensión que se quiere medir. No parece necesario ni apropiado realizar ningún tipo de modificación de los indicadores utilizados.

El método de integración del índice es más vulnerable. Se trata de una suma ponderada de 12 dimensiones, en la que cada dimensión es a la vez una suma ponderada de diversos indicadores. Las ponderaciones corresponden a una estimación intuitiva de la importancia relativa que guarda cada elemento. En la mayoría de los casos, este sistema de ponderación resulta arbitrario. En otros, abiertamente inapropiado. Por ejemplo, a dos dimensiones se les asigna un valor de 6 (frente a 8 y 10 del resto) debido a que se trata de principios contenidos en la Constitución. Si todos los ordenamientos son iguales en esos principios, entonces da lo mismo el ponderador que se le asigne, la falta de variación resulta en que las diferencias en el índice global no serán debidas a dichas dimensiones. Por otro lado, las leyes cambian, incluida la Constitución. Si se registrara un cambio en este nivel, diferencias que no eran relevantes, serán fundamentales. Este criterio es inconsistente con la idea de tener mediciones en el tiempo.

En términos generales, las ponderaciones resultan arbitrarias porque no responden a una reflexión analítica del concepto. La suma de dimensiones ponderada por la "importancia" relativa de cada una de éstas debería ser sustituida por una fórmula que tome en cuenta la función que cumplen las dimensiones en el concepto a medir.

Propuesta de medición

Para definir los elementos constitutivos de la transparencia, utilizamos la definición de Mendel,⁵ que recupera las mejores prácticas en la materia a nivel internacional. Estos elementos son acomodados en función de si constituyen la norma deseable en términos de transparencia; condiciones necesarias, sin las que la norma se vuelve inoperante, o condiciones facilitadoras, que auxilian en mejorar la norma.

Estos elementos son:

- (N) Norma deseable
 1. Máxima publicidad.
 2. Rango mínimo de excepciones
 3. Precedencia de publicidad
- (C) Condiciones necesarias
 4. Costos. Los costos no son mayores a la reproducción y el envío
 5. Procesos para facilitar el acceso
- (F) Condiciones facilitadoras
 6. Obligación de publicar
 7. Reuniones abiertas. Las sesiones de los organismos colegiados deben ser públicas.
 8. Protección de informantes
 9. Promoción de gobierno abierto

Supongamos que se tiene una serie de ordenamientos sobre transparencia que constituyen los valores que la práctica internacional indica como maximizadores del acceso ciudadano a la información. El total de esos ordenamiento es T. Si se observa a una unidad política determinada, se tendrá que esta tiene una cantidad N de esos ordenamientos. N/T es la proporción de ordenamientos deseables que tiene esa unidad política.

⁵ T. Mendel, 2007, *Freedom of information: A comparative survey*, 2ª ed., UNESCO, París.

Se puede crear un índice que adquiera valor de 1 cuando $N=T$ (la unidad tiene todas las normas deseables) y de 0 cuando no existe ninguno de estos ordenamientos.

$$1 - \left(1 - \frac{N}{T}\right)^2$$

El término dentro del paréntesis representa la desviación con respecto a la deseable. Al restar 1 de esta desviación se obtiene el grado de ajuste a la norma deseable. Sin embargo, se eleva el término de desviación al cuadrado para conseguir un doble fin: 1) penalizar las desviaciones grandes, y 2) premiar las aproximaciones suficientes.

Ahora, supóngase que existen un total de K condiciones sin las cuales estas leyes se vuelven inoperantes, aún si la desviación con respecto a lo deseable es nula. Si la unidad política observada reúne una cantidad C de esas condiciones, C/K es la proporción de condiciones necesarias que necesita. La forma adecuada de incorporar este término no es como suma, sino multiplicándolo al anterior.

$$\frac{C}{K} \left[1 - \left(1 - \frac{N}{T}\right)^2\right]$$

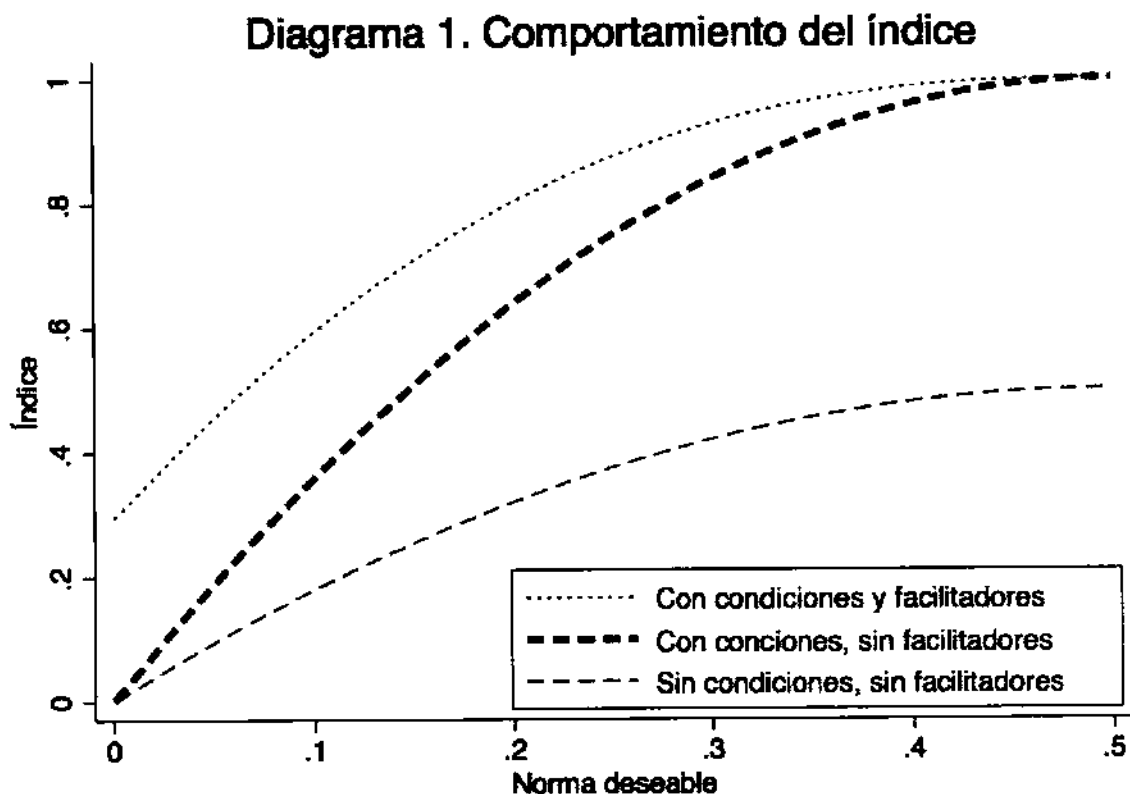
De esta forma, el término de condiciones necesarias tiene el efecto de reducir el valor del ajuste a la norma deseable cuando $K < C$. A tal grado que podría incluso reducirlo a cero si $C = 0$.

Ahora, si existen M normas que facilitan la el cumplimiento de la transparencia y la unidad observada dispone de F , entonces F/M es la proporción de condiciones facilitadoras de las que dispone. Al integrar este término, no deseamos que se penalice su ausencia, como en el caso de los otros dos términos, pues se trata de condiciones infraestructurales que

muchas veces no están dentro de las posibilidades de la unidad observada ni caben en su marco regulatorio. Por lo tanto, deseamos que la presencia de estas condiciones sea premiada. Esto se consigue de esta forma:

$$\frac{C}{K} \left[1 - \left(1 - \frac{N}{T} \right)^{2 + \frac{F}{M}} \right]$$

La siguiente gráfica muestra cómo se comporta el índice:



Ahora bien, para medir cada uno de los nueve elementos de la transparencia, se utilizan los doce indicadores diseñados por MT2010 y la totalidad de sus correspondientes indicadores. El Anexo, al final de este documento, muestra cómo se insertan cada uno de los indicadores en estos nueve elementos. Cada categoría mostrada se forma como

proporción de las subcategorías enumeradas que están presentes en el ente observado, de tal forma que siempre se trabaja con proporciones.

Comparabilidad

Como los elementos son los mismos, el índice de 2010 puede ser recalculado con la fórmula indicada arriba. Esto garantiza la comparabilidad.

Usuario simulado

Se utilizará la técnica de usuario simulado (U) replicando el ejercicio utilizado en MT2010. Ahora bien, la medición resultante se puede incluir en el índice, cumpliendo la misma función que las condiciones necesarias. Esto daría un índice de esta forma.

$$U \left(\frac{C}{K} \right) \left[1 - \left(1 - \frac{N}{T} \right)^2 \right]$$

Calendario de actividades

Inicio: 7 de octubre de 20130

24 de febrero – 7 de marzo: Primer informe. Cálculo de $1 - \left(1 - \frac{N}{T} \right)^2$

28 de abril – 12 de mayo: resultados preliminares a los estados, Distrito Federal y Federación, del 28 de abril al 12 de mayo de 2014.

Agosto de 2014: resultados finales

Costos:

Equipo de investigación

Coordinación: \$120,000.00

2 Investigadores: \$60,000.00 cada uno.

4 asistentes de investigación: \$30,000.00 cada uno.

1 Gestor de proyecto: \$30,000.00

Costos de administración: \$58,500.00

Total: \$448,500.00.

ANEXO

- N. Norma deseable*
 1. Máxima publicidad.
 - a. Principio de máxima publicidad
 - b. Se refiere a “información” y no documentación.
 - c. Sujetos obligados
 - i. Lista de públicos
 - ii. Privados con actos de autoridad
 - iii. Privados contratados por el estado
 - iv. Privados con información que podría dañar el interés público
 - v. ONG’s
 - vi. Empresas públicas
 2. Rango mínimo de excepciones
 - a. Datos personales
 - i. Protección de datos personales
 - b. Enumeración de causales de reserva
 - i. (los enumerados en información reservada): penalizar si falta uno.
 - ii. + Información confidencial
 1. Derechos de autor y propiedad intelectual
 2. Enumero qué información que entregan particulares es confidencial
 - iii. Penalizar si sobra uno
 1. Secreto bancario (no está mencionado de manera expresa)
 2. Secreto fiduciario (no está mencionado de manera expresa)
 - c. Restricciones de reserva
 - i. La ley establece que la reserva sólo se da cuando: la información se refiere a un punto explícitamente listado en la ley, la publicidad implicaría un daño sustancial a ese propósito, y el daño a ese propósito es superior al interés público en acceder a la información. (prueba de interés público)
 - ii. Limitaciones:
 1. Plazo máximo
 2. Desclasificación al desaparecer las causas
 3. Atribución de clasificación
 4. Órganos o funcionarios responsables.
 5. Posibilidad de generar versiones públicas
 3. Precedencia de publicidad
- (C) Condiciones necesarias
 4. Costos. Los costos no son mayores a la reproducción y el envío

5. Procesos para facilitar el acceso
 - a. Proceso rápido y justo
 - i. Plazo no mayor a 20 días
 - ii. Asesoría
 - iii. Sistema electrónico
 - iv. Sólo pide información de nombre, medio de notificación e información/documentación solicitada
 - v. Medio de prevención
 - b. Prueba de daño (obligación de motivar la reserva)
 - c. Revisión independiente de rechazo
 - i. Independencia
 1. Independencia: el órgano encargado de la revisión es nombrado por al menos dos poderes.
 2. Candidatos de la sociedad civil
 3. Los comisionados no son removibles
 4. Período fijo
 5. Autonomía operativa.
 6. Autonomía presupuestal
 7. Órgano colegiado
 8. Atribuciones
 - ii. Revisión
 1. Procede recurso de revisión en caso de negativa
 2. El recurso puede interponerse de forma directa o electrónica
 3. El proceso de revisión no excede a cuatro meses
 4. Suplencia de la queja
 5. No establece supuestos de desechamiento excesivos
 6. Causales explícitas del sobreseimiento del recurso de revisión
 7. Posibilidad de ausencia
 8. Positiva ficta o negativa ficta para caso de no respuesta
 9. Si el órgano garante no resuelve en plazo legal, la decisión se toma por confirmada.
 10. Procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento.
 11. Medidas de apremio.
 12. Si la información no está disponible, el comité puede ordenar que se entregue cuando sea posible.
 - d. Las decisiones del órgano son definitivas
 - e. Documentar todo acto
 - f. Sanciones.
 - i. Catálogo de conductas sancionables
 - ii. Existe un órgano encargado de sancionar
 - iii. Existe un procedimiento disciplinario

- (F) Condiciones facilitadoras
 6. Obligación de publicar
 - a. Que se establezca como obligatoria
 - i. (Todos los de información pública de oficio, %)*
 - ii. (Todos los de información pública de oficio para autoridad, %)*
 - b. Portales
 7. Reuniones abiertas. Las sesiones de los organismos colegiados deben ser públicas.
 8. Protección de informantes
 - a. Existen disposiciones que protegen contra persecución a funcionarios que otorgan información sobre mal comportamiento de gobernantes.
 - b. Existen disposiciones que protegen a privados y a la prensa contra juicio por difamación, en caso de que informen sobre mal comportamiento de gobernantes.
 9. Promoción de gobierno abierto
 - a. Características del Órgano garante especializado
 - i. Se define su existencia
 - ii. Obligación del órgano de rendir un informe
 - iii. Profesionalización
 1. Enumeración de requisitos para ser comisionado
 - 2. Servicio profesional de carrera
 - b. Management
 - i. Obligación de construir y actualizar archivo
 - ii. Capacitación
 - iii. Plazos de forma periódica
 - iv. Existencia de buscadores temáticos
 - v. Obligación de fecha última actualización
 - vi. Responsable de generar o actualizar información
 - vii. Indicadores de gestión
 - viii. Archivos
 - c. Diseño institucional
 - d. Permitir acceso de órgano garante
 - e. Datos personales
 - f. Capacidades institucionales*

- (U) Usuario simulado*

* Recupera las dimensiones: información de oficio, calidad de las leyes, usuario simulado y capacidades institucionales.