



RESISTIR EL IMPULSO DE UTILIZAR ÍNDICES: Los argumentos en contra de clasificar los esfuerzos de transparencia pesquera

Mensajes clave:

- 1** Los índices tienen diferentes propósitos y usos. Se utilizan como herramientas de investigación para mejorar la comprensión del funcionamiento de la sociedad, o como estrategias de incidencia – a veces para alabar, pero a menudo para señalar y acusar. Muchas organizaciones que elaboran estos índices también los consideran una forma importante de generar conciencia sobre un tema concreto.
- 2** A medida que los índices han ido proliferando, algunos han sido criticados de manera justificada. Hay dudas sobre la validez de las puntuaciones simples, la ambigüedad de lo que miden y la suposición de que entidades a menudo diversas, como los países, pueden compararse fácilmente entre sí. Los índices también asumen que los países son en gran medida responsables de sus propias puntuaciones y que pueden mejorar “corriendo hacia la cima”.
- 3** A medida que aumenta la atención sobre la transparencia en la pesca, también aumenta el interés por crear un índice de transparencia pesquera mundial. Sin embargo, hay muchas razones por las que hay que resistirse a ello. Aunque el análisis de la transparencia dentro de los países y entre ellos es importante, las investigaciones deben reconocer los contextos nacionales y las influencias internacionales. Apoyar los cambios positivos a lo largo del tiempo requiere colaboración y comprensión de las prioridades y recursos nacionales. Un índice de transparencia global ofrece, en el mejor de los casos, un instrumento poco preciso para lograrlo, y corre el riesgo de simplificar en exceso la complejidad de la pesca marina.



Introducción

Desde el lanzamiento de la Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI), se viene solicitando un índice de transparencia mundial. Esto está motivado en parte por la suposición de que un índice serviría como medio para incentivar el cambio entre los países menos transparentes.

La creación de un índice de transparencia de este tipo para la pesca, en el que los países se clasifiquen de buenos a malos, no estaría fuera de lo común. Este tipo de índices se utiliza en muchas campañas internacionales de incidencia, que abarcan temas como la corrupción, la pobreza infantil, la buena gobernanza, los derechos humanos, así como diversos aspectos de la pesca.

Desde el principio, FiTI nunca pretendió elaborar un índice de transparencia en la pesca marina. La aplicación de Estándar FiTI¹ tampoco produce resultados que puedan utilizarse directamente para puntuar matemáticamente el nivel de transparencia de un país. Por el contrario, la aplicación del Estándar FiTI se diseñó para lograr un cambio positivo mediante la colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y la industria pesquera para aumentar la accesibilidad pública, la calidad y la credibilidad de la información sobre la gestión de la pesca nacional. Señalar y acusar a los gobiernos no se consideró como una estrategia para avanzar en la mejora de la transparencia gubernamental.



¹ El Estándar FiTI es el único marco reconocido internacionalmente que define qué información sobre la gestión pesquera deben publicar en línea las autoridades nacionales. Su objetivo es contribuir a la sostenibilidad de las pesquerías marinas aumentando la accesibilidad y la credibilidad de la información nacional sobre gestión pesquera.

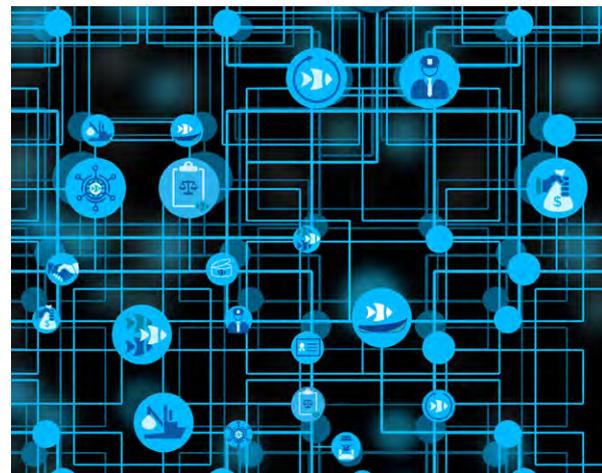


Introducción	2
1. El aumento global de los índices	4
2. ¿Por qué existen los índices?	6
3. Desafíos y críticas	10
Conclusión	17

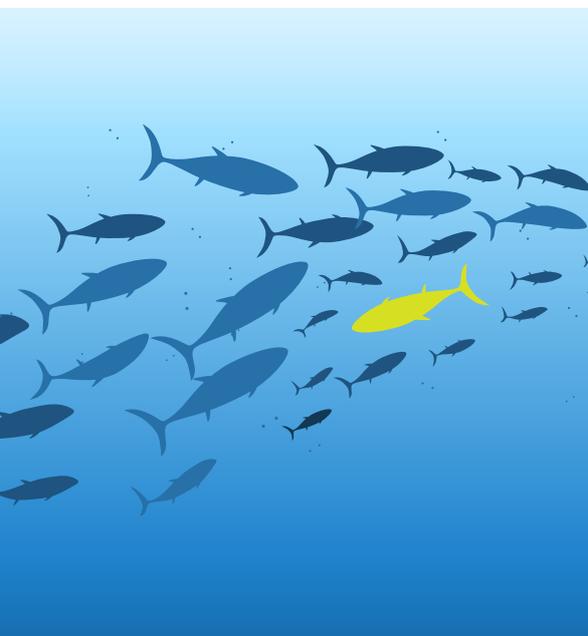
Sin embargo, además de apoyar a los países en la aplicación del Estándar FiTI a través de un esfuerzo nacional de múltiples partes interesadas, recientemente nos embarcamos en un esfuerzo complementario para evaluar el nivel de información sobre la gestión de la pesca que las autoridades nacionales ya publican en sus sitios web. Con el título *'TAKING STOCK'*, estas evaluaciones muestran si la información básica para 38 elementos de transparencia está disponible libremente en los sitios web de los gobiernos, si está actualizada y si es fácil de encontrar. Estas evaluaciones se utilizan con varios fines:

- »» Establecer información de referencia para que los gobiernos demuestren cómo la aplicación del Estándar FiTI puede contribuir a mejorar la transparencia;
- »» Mejorar el conocimiento sobre cómo los gobiernos organizan y publican la información pesquera, incluyendo la documentación de ejemplos de “buenas prácticas de transparencia”;
- »» Proporcionar una investigación en profundidad sobre la transparencia pesquera en países que probablemente no se adhieran a FiTI (como China, India o Rusia)².

De un vistazo, estas evaluaciones producen información que podría agregarse en una única puntuación por país y luego convertirse en un índice de transparencia global, que mostraría rápidamente qué países son los más transparentes y cuáles están rezagados.



2 Otros grandes países de pesca de captura marina, como Estados Unidos, Perú o Indonesia, participan en esfuerzos voluntarios, como la Asociación de Gobierno Abierto o la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).



Esta séptima edición de nuestra serie de Briefes, por tanto, algo diferente: no se centra en un aspecto concreto de la pesca que carezca de transparencia, sino que refleja nuestros propios debates -a veces controvertidos- sobre las ventajas y los retos de evaluar los esfuerzos de transparencia y, en particular, la tentación de utilizar dichas evaluaciones para clasificar a los países de “mejor a peor” como parte de un índice global de transparencia en la pesca.

Como se argumentará, los análisis cuantitativos y las comparaciones entre países son un resultado inevitable de la investigación sobre la transparencia y esto puede ser una forma válida de simplificar la información y apoyar la incidencia. Pero hay razones de peso, tanto prácticas como teóricas, para resistirse a la tentación de producir indicadores de transparencia y convertirlos en un índice global de transparencia en la pesca.

1. El aumento global de los índices³

En las últimas décadas han proliferado los índices creados para comprender e influir en el funcionamiento de la sociedad. Esto se debe en gran medida a la creciente influencia de los mercados financieros. La Asociación de la Industria de Índices, cuyo objetivo es educar y regular el mercado de indicadores financieros, cuenta con más de 3 millones de índices en todo el mundo diseñados para ayudar a los inversionistas privados a tomar decisiones.⁴ Esta explosión de índices es un fenómeno relativamente reciente. Antes de los inicios de la década de 1970 había pocos, siendo el más famoso derivado de las puntuaciones nacionales del producto interior bruto (PIB), un indicador popularizado tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con el auge de los mercados financieros internacionales durante la década de 1970, algunas organizaciones con sede en Estados Unidos (EE. UU.) desarrollaron indicadores internacionales sobre la situación normativa y económica de los países, principalmente para ayudar a informar sobre las inversiones estadounidenses y europeas en países extranjeros. Entre ellos se encuentran el *Business Environment Risk Intelligence* (BERI) y la *International Country Risk Guide* (ICRG). Éstos inspiraron índices rivales o complementarios basados en otros conjuntos de indicadores, incluida la puntuación de la libertad política mundial elaborada por la *Freedom House*, con sede en EE.UU., y más tarde los conocidos índices proporcionados por el Banco Mundial, incluido su Índice de Gobernanza, así como su Índice de Facilidad para hacer Negocios.

Hoy en día, las evaluaciones de rendimiento presentadas como índices, tarjetas de puntuación o incluso listas negras, existen para casi todo y a múltiples niveles; se aplican a países, empresas, ONG, escuelas, hospitales, médicos, etc.⁵ Centrándonos solo en las clasificaciones mundiales de países, el Instituto Internacional de la Paz (IPI) elaboró en 2016 un catálogo que contenía más de 200.⁶ Estos estaban organizados en ocho temas, que abarcaban desde índices vinculados explícitamente a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que se aplicaban a la paz y los conflictos, el medio ambiente y el género. Desde entonces, el número de índices internacionales no ha dejado de crecer, especialmente en temas relacionados con el cambio climático y la biodiversidad. Seguir el ritmo de todos estos índices es un reto, en parte porque muchos índices globales se crean combinando las puntuaciones obtenidas en otros.



3 En el contexto de este tBrief, el término “índice” se refiere a la compilación de uno o varios indicadores (por ejemplo, el nivel de transparencia) para varias entidades (por ejemplo, países) con el fin de clasificar el rendimiento de las entidades.

4 Para más información, consulte [la Asociación del Sector del Índice](#).

5 Kelley, J. G. y Simmons, B. A. (2019) ‘Introducción: El poder de los indicadores globales de rendimiento’. Becas de la facultad en Penn Law. 2042

6 Para más información, consulte el [Observatorio Mundial](#).



Ejemplos

La pesca es también un campo de expansión de los indicadores e índices de rendimiento mundial. En los últimos tiempos se han lanzado el [Índice de Salud de los Océanos](#), el [Índice de Rendimiento Pesquero](#), el [Índice de Pesca Ilegal, No Declarada y No Regulada \(INDNR\)](#) y, más recientemente, el [Índice Mundial de Pesca](#). Asimismo, existen numerosas tarjetas de puntuación sobre productos pesqueros, que explican cuáles son seguros o éticos para su consumo. Las empresas pesqueras también están sujetas a índices, como el Índice de Administración de Productos Marinos.



2. ¿Por qué existen los índices?

Para entender la popularidad de los indicadores de rendimiento y su posterior uso en los índices, y por qué han florecido de forma tan notable en las últimas décadas, es útil comprender qué aspiraciones se les asignan. Para simplificar, parece que hay tres motivaciones principales:



i Para dar sentido al mundo

Muchos indicadores de rendimiento se utilizan con fines de investigación. Ayudan a entender por qué las cosas son como son, y cuáles pueden ser las razones del cambio. Entendido así, la función principal de un indicador es ayudar a simplificar la información compleja en un resultado más fácilmente comprensible y utilizable. Refleja la creencia de que los métodos científicos pueden aplicarse a nuestro mundo social. Cosas como la calidad del gobierno de un país, los niveles de corrupción o la sostenibilidad pueden medirse objetivamente, cuantificarse y reducirse a una puntuación (por ejemplo, un número). Al hacerlo, surge la oportunidad de observar las relaciones entre las variables y elaborar índices clasificando lo que se mide (de mejor a peor, por ejemplo).

El crecimiento de los indicadores de rendimiento y sus índices va, por tanto, de la mano de evaluaciones cuantitativas de aspectos de la sociedad que también se utilizan para explicar los cambios en el pasado o predecir el futuro. Las puntuaciones de los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial se han utilizado para realizar una gran cantidad de análisis estadísticos sobre la relación entre la gobernanza y el crecimiento económico, los índices de pobreza o la inversión extranjera. Estos estudios se utilizan luego como prueba para las recomendaciones políticas, como la importancia de la buena gobernanza para atraer la inversión extranjera directa.

Las investigaciones sobre la pesca ya utilizan diversos indicadores para sacar conclusiones sobre cómo se gestiona la pesca y con qué resultados. Por ejemplo, las estimaciones de los índices de pesca INDNR en África se han basado en la creencia de que los países con mala gobernanza experimentan mayores niveles de pesca ilegal. En 2005, unos investigadores encargados por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido utilizaron las puntuaciones nacionales en los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial para calcular que África perdía algo menos de 1.000 millones de dólares al año por la pesca INDNR.⁷ Su investigación no se basó en la observación directa de la pesca INDNR, sino en la determinación de las correlaciones con las puntuaciones en los índices.



Una posible razón para establecer un índice de transparencia pesquera sería la de realizar más análisis como éste. Podría utilizarse para probar varias hipótesis, incluida la idea de que los países más transparentes tienen una pesca más sostenible y equitativa. Un índice de transparencia de este tipo también podría aportar más pruebas sobre si los gobiernos más abiertos atraen más inversiones extranjeras.

Sin embargo, si los índices pretenden ayudarnos a entender cómo funciona el mundo, su alcance y cobertura son fundamentales. De hecho, los índices de países más importantes tienen una cobertura global y se reproducen de forma continua. Un índice único y puntual, que cubra también sólo unos pocos países, no produce datos que sean muy útiles para “entender el mundo”. Este es un punto práctico importante para imaginar un índice de transparencia pesquera; para ser útil para la investigación, un índice de transparencia pesquera tendría que hacerse en la mayoría de los países pesqueros, repetirse a intervalos regulares y, en consecuencia, requeriría una inversión considerable.



7 MRAG (2005) 'Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries.' London: MRAG.

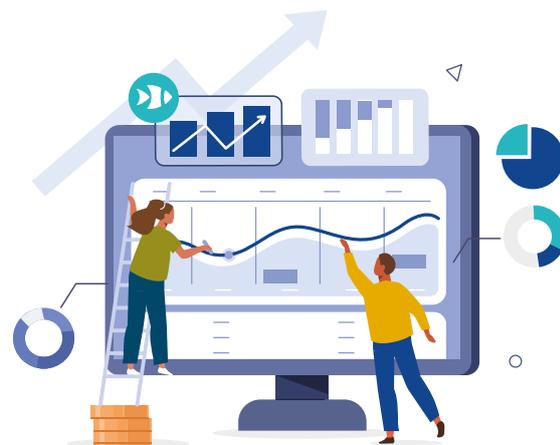
ii Para incentivar el cambio

Aunque los indicadores pueden diseñarse y aplicarse con fines de investigación, el entusiasmo por recopilar estos indicadores en índices está motivado en gran medida por el deseo de influir y generar cambios. Se utilizan como importantes “herramientas de gobernanza”.

Por ejemplo, los índices globales de países suelen elaborarse para incentivar a los gobiernos a mejorar sus políticas y comportamientos. Por tanto, los índices crean un mercado competitivo en el que se anima a los que obtienen puntuaciones bajas a mejorarlas (“carrera hacia la cima”), y a los que tienen puntuaciones altas a mantenerlas. A menudo se espera que el poder de los índices venga dado por su capacidad de “señalar, alabar o acusar”.

Los índices también se utilizan para informar sobre cómo toman decisiones las personas o las instituciones. En los mercados financieros, los índices ayudan a los inversionistas a decidir dónde colocar su dinero. Son herramientas que ayudan a mitigar el riesgo privado, lo que explica que algunos índices se proporcionen a los usuarios con un coste considerable. Cuando se trata de índices sobre gobernanza y democracia -que suelen publicarse abiertamente y estar a disposición de todos- los usuarios incluyen a diferentes partes interesadas, como empresas, inversionistas, gobiernos, organismos multilaterales, así como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, académicos y el público en general. Por ejemplo, las puntuaciones de conocidos índices de gobernanza se utilizan para informar la toma de decisiones sobre la asignación de la ayuda al desarrollo. En Estados Unidos, la [Cuenta del Desafío del Milenio](#), lanzada en 2004, tiene una política explícita de selección de países elegibles mediante un sistema de puntuación, basado en la agregación de los resultados de varios indicadores de terceros bien conocidos, incluidos los elaborados por *Freedom House*, el Banco Mundial y Transparencia Internacional. Los países que no alcanzan un umbral basado en estas puntuaciones no pueden optar a la financiación.

▶ Esta es quizás la razón más obvia para crear un índice de transparencia pesquera mundial. Podría ser una forma eficaz de concienciar sobre la transparencia y presionar a los gobiernos para que realicen reformas, en especial a los que tienen un rendimiento bajo. Aunque estaría diseñado para incentivar el cambio, el índice también ayudaría a supervisar los cambios a lo largo del tiempo, proporcionando potencialmente información sobre si las campañas internacionales de transparencia están funcionando o no.



iii Concienciar sobre un tema concreto

Otra motivación para elaborar índices es mejorar el interés del público por un tema importante.⁸ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) es un buen ejemplo, ya que se ha convertido en una herramienta muy conocida para concienciar sobre el tema en cuestión, es decir, la corrupción. Además, la publicación de estos índices puede llamar la atención no sólo sobre el tema en cuestión, sino también aumentar la publicidad y el perfil institucional de quienes los elaboran.

Las ventajas de un índice son que transmiten un mensaje sucinto, lo que es importante cuando se trata de captar la atención del público y provocar el cambio. Por ejemplo, el Índice de Presupuesto Abierto, que evalúa a los países en más de 100 preguntas, se publicita con titulares sobre cuántos países están por debajo de una buena puntuación. Del mismo modo, el Índice de Pesca Ilegal, No Regulada y No Declarada, que evalúa a los países en 40 preguntas, da a conocer los problemas de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada a través de la estadística de cuántos países están por debajo de la media mundial.

Con el problema de la “sobrecarga de información” y las comunicaciones cada vez más competitivas, reducir las evaluaciones altamente complejas de los países (o empresas, sectores) a un solo indicador puede considerarse eficaz para fines de incidencia (así como para fines de recaudación de fondos). Sin índices, y sus indicadores simplificados a través de un número, una categoría o una imagen (por ejemplo, un semáforo), comunicar los resultados de la investigación podría implicar largos textos que la mayoría de las personas probablemente no leerán.⁹

Un informe anual en el que se clasifique a los países en función de sus resultados en un índice de transparencia pesquera podría ser una herramienta eficaz para influir en la opinión pública y ofrecer una oportunidad para acaparar titulares, por lo que podría considerarse una razón atractiva para elaborar dicho índice, incluso para una organización como FiTI.



- 8 Por ejemplo: Arndt, C. y Oman, C. (2008) *“The Politics of Governance Ratings”*, Maastricht University - Maastricht Graduate School of Governance, Working Paper MGSOG/2008/WP003 (véase la página 10).
- 9 Hawthorne, O. E. (2012) *‘Do international Corruption Metrics Matter? Assessing the Impact of Transparency International’s Corruption Perceptions Index’*, Doctor of Philosophy (PhD) dissertation, International Studies, Old Dominion University, DOI: 10.25777/qcn1-v437

3. Desafíos y críticas

A pesar de que los índices son tan utilizados y se confía en ellos, hay razones por las que muchos se consideran problemáticos o ineficaces. En algunos índices, la calidad de la información subyacente y las opciones utilizadas en la ponderación de los datos para llegar a un único indicador son discutibles. Por ejemplo, para llegar a una única puntuación que transmita la calidad de algo tan complejo como la gestión de la pesca serían necesarias dos cosas:

- 1) Medición de múltiples aspectos (como las leyes, los acuerdos de tenencia, las evaluaciones de las poblaciones, los registros de buques, la aplicación de la ley y las subvenciones); y
- 2) Decidir una fórmula de ponderación adecuada, necesaria porque las puntuaciones de algunos aspectos pueden no considerarse tan influyentes como otras.

Por lo tanto, llegar al método para acordar una única puntuación implica decisiones subjetivas y arbitrarias, con las que otros podrían no estar de acuerdo. Esto se agrava cuando no se hacen públicos los métodos o las fuentes de datos subyacentes para llegar a las puntuaciones de los indicadores.¹⁰

Sin embargo, aunque estos debates metodológicos sobre cómo se elaboran los indicadores son importantes, hay retos más fundamentales que merecen ser destacados.

10 Gisselquist, R. M. (2014) *'Developing and evaluating governance indexes: 10 questions'*, Policy Studies, 35: 5, 513–531, DOI: 10.1080/01442872.2014.946484

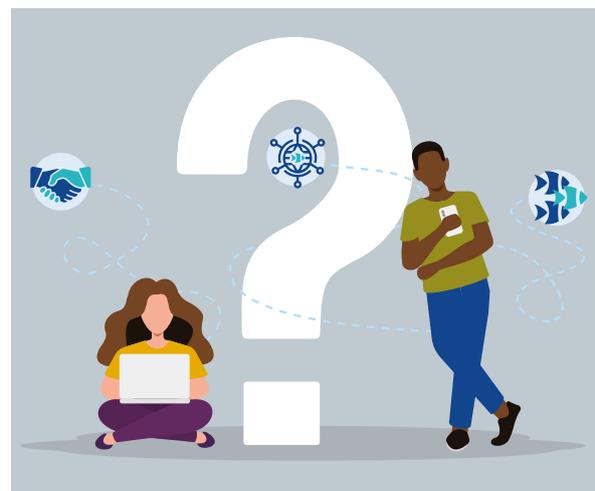


Comprensión limitada del problema, ambigüedad conceptual y sesgo ideológico

Una crítica a muchos índices globales sobre temas complejos es que proporcionan puntuaciones únicas sobre conceptos que están mal definidos. Por ejemplo, el Índice de Gobernanza del Banco Mundial ha sido constantemente cuestionado en cuanto a lo que quiere decir exactamente con el término “buen gobierno”. Igualmente, a pesar del enorme éxito del índice global de *Freedom House*, muchos han cuestionado lo que significa la libertad.¹¹

Lo que se deriva de la ambigüedad conceptual es que los índices tienden a basarse en la comprensión del problema y el pensamiento de quienes los diseñan. Puede haber un juicio de valor implícito o incluso un sesgo ideológico o filosófico. Esto no es necesariamente un problema cuando dicho pensamiento es claro para todos, pero se vuelve polémico si no es articulado por los productores del índice o entendido por quienes lo utilizan. En estos casos, los índices pueden ser malinterpretados como verdades objetivas, cuando deberían ser reconocidos como evaluaciones subjetivas basadas en suposiciones sobre cómo debería funcionar el mundo.¹² Un buen ejemplo es el ya desaparecido Índice de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial. Durante muchos años se utilizó como medida de la eficacia de los gobiernos en el desarrollo y la gestión de sus economías. Incluso se utilizaba como indicador de la probabilidad de que se produjeran ciertos tipos de corrupción, como los pagos de facilitación para agilizar los trámites. Sin embargo, los críticos argumentaron que se limitaba a medir la medida en que las normativas y los procedimientos nacionales ayudaban a las empresas a obtener beneficios, sin tener en cuenta una serie de otros criterios sociales y medioambientales. Finalmente, las crecientes críticas fueron aceptadas por el Banco Mundial, que dejó de elaborarlo.¹³

La falta de comprensión de los problemas centrales debido a la complejidad puede también dar lugar a problemas de fiabilidad o utilidad de un índice. Un ejemplo reciente es el Índice de Seguridad Sanitaria Global, elaborado por un grupo de organizaciones de investigación médica para medir y clasificar la preparación prevista de los países en caso de pandemia u otras amenazas biológicas. El primer índice publicado en 2019, que tardó casi tres años en elaborarse, situó a algunos países en los primeros puestos de su lista, como Estados Unidos y el Reino Unido, que resultaron estar entre los que peor respondieron a la pandemia de COVID-19, como señalaron investigadores de Nueva Zelanda y Noruega.¹⁴ Su evaluación del fracaso del Índice de Seguridad Sanitaria Global concluyó, entre otras cosas, que es aconsejable “resistir la tentación de proporcionar números, es decir, cuantificación, cuando el problema es pobremente comprendido”. Además, los diseñadores del índice tomaron algunas decisiones políticas. Dos de las economías con mejores resultados (en junio de 2020), Taiwán y Hong Kong, ni siquiera fueron incluidas en el índice global.



¹¹ En algunos índices este problema puede parecer menos evidente. Por ejemplo, UNICEF publica un Índice de Pobreza Infantil que se basa en 14 criterios claramente definidos, cada uno de los cuales tiene el mismo valor a la hora de determinar la puntuación global final. Esto incluye, por ejemplo, si un niño tiene acceso a una alimentación adecuada, si tiene ropa nueva y si puede celebrar su cumpleaños. Si esta lista es suficiente para entender la pobreza infantil está, por supuesto, abierta a la interpretación y el concepto puede ser entendido de manera diferente por otros expertos o en diferentes contextos culturales. UNICEF ofrece una lista sucinta de criterios que definen su visión de la pobreza infantil.

¹² Arndt, C. y Oman, C. (2006) *Uses and Abuses of Governance Indices*, Centro de Desarrollo de la OCDE

¹³ Para más información, véase [la revista IPS](#).

¹⁴ Kaiser, M., Chen, A. T. Y. y Gluckman, P. (2021) “¿Deben los responsables políticos confiar en los índices compuestos? A commentary on the pitfalls of inappropriate indices for policy formation”. *Health Res Policy Sys* 19: 40

» La ambigüedad conceptual también es un reto para la pesca. Los índices globales que presentan indicadores únicos sobre el grado de sostenibilidad de las pesquerías definen la sostenibilidad de forma controvertida. Los ecologistas no se ponen de acuerdo sobre si la sostenibilidad debe medir el grado en que la pesca comercial puede mantener la producción pesquera, o si se trata de la biodiversidad y los ecosistemas. Otros interpretan que la sostenibilidad tiene también dimensiones sociales, como la capacidad de las comunidades pesqueras para existir.

También se puede cuestionar un índice de transparencia para la pesca sobre esta base. Como hemos establecido en otros tBriefs, existe una posible confusión sobre lo que significa la transparencia. No se consigue simplemente publicando información, porque la información del gobierno puede ser incomprensible, difícil de encontrar o poco fiable. Asimismo, aunque algunos países puedan obtener una buena puntuación en los indicadores de transparencia, es un acto de fe imaginar que las autoridades nacionales son fuertes cuando se trata de respetar los procesos democráticos o responder a las quejas. El riesgo de un índice de transparencia global vendría, por tanto, de la forma en que la gente interpreta lo que mide.

La recopilación de datos sobre la forma en que los gobiernos publican la información sobre la pesca es importante, pero reducirla a una única puntuación que comunique el grado de transparencia de los gobiernos podría ser engañoso. Esto sería especialmente complicado si una puntuación de transparencia se interpretara erróneamente como sinónimo de gestión pesquera sostenible o de comportamiento ético, como la honestidad y la integridad.

Por este motivo, hemos decidido no utilizar una única puntuación por país en nuestras nuevas evaluaciones *'TAKING STOCK'*. En su lugar, estas evaluaciones proporcionan puntuaciones individuales y compuestas para cada uno de los elementos de transparencia evaluados, derivados de las 12 áreas temáticas del Estándar FiTI. Los 38 elementos actuales muestran si la información se encuentra en línea y es de libre acceso, está actualizada y es fácil de encontrar. Consideramos que los riesgos de confundir al público con puntuaciones simplificadas de los países superan claramente los posibles beneficios de hacer una comparación que llame la atención.



La ilusión de la comparabilidad

Los índices se basan en la suposición de que las unidades que se clasifican son suficientemente similares. Sin embargo, las unidades subyacentes que se miden con criterios estandarizados -por ejemplo, los países- a menudo no lo son, por lo que esta suposición es otro motivo de crítica.

Este dilema de la comparabilidad puede verse en muchos de los índices mundiales más influyentes sobre desarrollo o gobernanza. La lógica común de estos índices es que es posible comparar cuestiones como la calidad del gobierno en países como Estados Unidos o Alemania con un país como Bután o Seychelles. Sin embargo, es cuestionable lo que se consigue aplicando puntuaciones únicas a países que son tan profundamente diferentes entre sí en una serie de dimensiones políticas y económicas. Por lo tanto, no se sabe qué significa la puntuación de una clasificación global cuando se constata que China está marginalmente por delante o por detrás de Vanuatu.

- » Estos problemas son evidentes al pensar en índices estandarizados sobre la pesca para los países. Una pregunta importante es, ¿si tiene sentido clasificar los resultados de los gobiernos de los grandes países tropicales, caracterizados por tener millones de personas que se dedican a la pesca a pequeña escala, donde las pesquerías son ecológicamente diversas (con cientos de especies diferentes), junto a los gobiernos de los países del Norte, caracterizados por empresas pesqueras industrializadas que se dedican a un pequeño número de especies de aguas frías?

Pensar en un índice de transparencia único para la pesca también nos alerta de algunas dificultades importantes a la hora de hacer comparaciones. Existe una gran diferencia entre los países en cuanto a sus sectores pesqueros y estas diferencias dificultan enormemente la aplicación de un sistema de puntuación estandarizado que permita comparar fácilmente los países. Algunos tienen grandes flotas de buques pesqueros industriales que operan en aguas internacionales y en aguas de otros países. Algunos tienen importantes pesquerías de pequeña escala, mientras que otros apenas tienen ninguna. Algunos tienen un amplio y valioso sector de pesca recreativa, mientras que otros no. Algunos aportan millones de dólares en subvenciones, mientras que otros dicen dar cantidades bastante pequeñas. Resulta casi imposible tener una sola puntuación que cubra significativamente todos estos escenarios.



Además, en algunos países, ciertos tipos de datos son muy importantes en el contexto nacional, lo que puede no ser el caso en otros lugares. Un ejemplo es la pesca de investigación. Hay países en los que las autorizaciones concedidas a las empresas pesqueras industriales para llevar a cabo la pesca de investigación se utilizan ampliamente (y a veces se abusa de ellas). Por ello, la falta de transparencia en torno a esta dimensión de la pesca es importante en estos países. En otros países, las autorizaciones para la pesca de investigación pueden concederse sólo muy ocasionalmente. Por tanto, la falta de publicación de los detalles de estas autorizaciones puede no ser muy significativa en ese contexto. Un índice de transparencia global no tendría en cuenta estos contextos.

Por tanto, organizar la información sobre los niveles de transparencia en una sola puntuación supondría ignorar la complejidad y presentar artificialmente a los países como esencialmente iguales en todas partes.

¿Una estrategia defectuosa de incidencia?

Muchas clasificaciones se elaboran con la esperanza de que provoquen un cambio positivo. Sin embargo, las pruebas de que los índices funcionan así son bastante limitadas. Demostrar el impacto que tienen es extremadamente difícil y son pocos los índices que controlan su impacto de esta manera.¹⁵ Sin embargo, hay excepciones. Por ejemplo, el Índice de Transparencia de la Ayuda (ITA), elaborado por *Publish What You Fund*, ha sido sometido a una revisión interna para comprobar si marcaba alguna diferencia.¹⁶ La revisión descubrió que el índice era responsable de conseguir que algunos donantes (y no otros) publicaran más información sobre sus proyectos de ayuda en el extranjero. Ello, aparentemente sería un ejemplo positivo de cómo los índices producen una “carrera hacia arriba”. Sin embargo, esta evaluación reconoció que el ITA era único en comparación con muchos otros índices de gobernanza global en el sentido de que algunos donantes aplicaron el índice de forma proactiva y colaboraron estrechamente con la organización *Publish What You Fund*. Esta colaboración es lo que probablemente explica los resultados positivos, y no la perspectiva de leer simplemente los resultados del índice y ser señalado y acusado.

Muchos índices globales se basan en una teoría del cambio según la cual la vergüenza o los elogios pueden estimular respuestas positivas. Sin embargo, este puede ser un enfoque superficial para entender cómo se producen los cambios en los países, especialmente en aspectos como la gobernanza, el nivel de vida o la sostenibilidad medioambiental.



“ Muchos proyectos implican un acto de fe que supone que [por ejemplo] al crear conciencia ... o al fortalecer la capacidad ... habrá un cambio automático de comportamiento ... que conducirá ... a un conjunto de resultados mejorados.”¹⁷

¹⁵ Hawthorne, O. E. (2012) op. cit.

¹⁶ Para más información, consulte [ReliefWeb](#).

¹⁷ Holland, J., Thirkell, A., Trepanier, E. y Earle, L. (2009) “[Measuring change and results in voice and accountability work](#)” Documento de trabajo 34, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres

Las reformas necesarias y los cambios de actitud pueden llevar años y se ven afectados por numerosas fuerzas, algunas de las cuales no son fáciles de influir para los gobiernos. De hecho, con la proliferación de índices internacionales, resulta casi imposible imaginar cómo pueden responder los gobiernos a ellos, sobre todo porque los índices pueden ser contradictorios (lo que se considera como liberar las operaciones empresariales puede considerarse contradictorio con las leyes laborales o los derechos humanos).

Otro problema que complica el impacto de los índices es que cuando un índice global consigue suficiente publicidad, los que realizan la medición tienen la tentación de manipular sus puntuaciones.¹⁸ Se pueden realizar cambios superficiales para obtener una puntuación ligeramente superior. Se trata de un problema del que informan las oficinas del Banco Mundial en los países, donde se sabe que los gobiernos nacionales e incluso el personal del Banco Mundial en los países “juegan” con las puntuaciones de gobernanza del Banco Mundial a su favor.¹⁹ Los esfuerzos por mejorar un indicador pueden aumentar la puntuación global de forma significativa, pero sin realizar ningún cambio sustancial en el tema subyacente que el índice pretende medir.

Esto pone de manifiesto una cuestión más amplia: aunque los índices pretenden medir objetivamente el estado del mundo, el proceso de aplicación del índice influye en los comportamientos de aquellos que se está midiendo, pero no necesariamente de forma predecible o directa.

» Se puede prever, sin duda, que un índice de transparencia pesquera mundial muy publicitado recibiría la atención de los Ministerios de Pesca de los países que se encuentran en la parte baja de la lista, en particular si su país obtiene una mala puntuación frente a sus vecinos. Aunque hay quienes abogan por una actitud de “la sensación vende”, hay ejemplos recientes que arrojan dudas sobre un enfoque de una narrativa tan simplificada. El documental “Seaspiracy”, que presentaba una imagen condenatoria del daño que la industria hace a la vida en los océanos, puso claramente en la mira al sector pesquero, y -a pesar de haber sido producido quizás con buenas intenciones- puede haber afectado negativamente a la gestión de la pesca y al movimiento de conservación de los océanos al hacer “afirmaciones tendenciosas” o presentar estadísticas fuera de contexto.²⁰ En muchos países costeros, donde la pesca está integrada en una economía azul, una simplificación de este tipo podría hacer más daño que bien.

- 18 Høyland, B., Moene, K. y Willumsen, F. (2012) [“The tyranny of international index rankings”](#), Journal of Development Economics, 97: 1.
- 19 Broome, A. (2021) [“Cómo los países engañaron a las clasificaciones empresariales del Banco Mundial”](#).
- 20 Pauly, D. (2021) [“Lo que Seaspiracy de Netflix se equivoca sobre la pesca, explicado por un biólogo marino”](#).



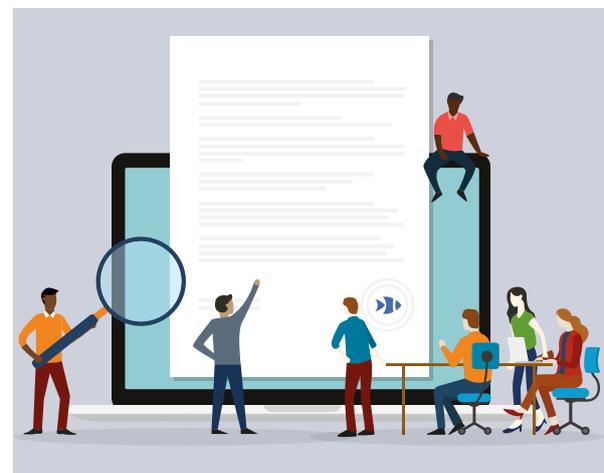
Consideraciones éticas

La teoría del cambio en la que se basan muchos índices globales también ha sido cuestionada por motivos éticos. Muchos índices de gobernanza internacional influyentes incluyen puntuaciones por países. Esto transmite el mensaje de que las buenas o malas puntuaciones obtenidas por esos países se deben predominantemente a la dinámica específica del país. Esto da la impresión de que depende en gran medida de los gobiernos de esos países, o tal vez de ministerios específicos, promulgar cambios para mejorar sus puntuaciones. Sin embargo, esto oculta la realidad de que, a menudo, lo que se mide a los países no es el simple resultado de una dinámica interna controlada totalmente por sus gobiernos. Más bien, las puntuaciones están influidas por una compleja gama de factores históricos y globales. La realidad distorsionada que pueden mostrar los índices se vuelve más polémica cuando se utilizan para influir en aspectos como la financiación pública o los desembolsos de ayuda al desarrollo.²¹

Los países en desarrollo se encuentran normalmente en la parte baja de las puntuaciones de la clasificación internacional de gobernanza, mientras que los primeros puestos suelen estar ocupados por los países desarrollados. Pero el subdesarrollo de muchos países más pobres ha sido, y sigue siendo, un resultado de las relaciones internacionales y del comercio explotador o injusto. Dinamarca, Suecia y Noruega suelen ser los países mejor clasificados en la mayoría de los índices de gobernanza y desarrollo mundial, pero es bastante improbable que muchos países puedan llegar a ser como ellos, y por razones sobre las que tienen poco control. Clasificar a las naciones como si fueran equipos deportivos en una liga de fútbol mundial corre el riesgo de facilitar una simplificación engañosa de la política y la economía del desarrollo.

- » De nuevo, se trata de un dilema a la hora de evaluar los resultados de cada país en cuanto a la transparencia con la que sus gobiernos gestionan el sector pesquero.

Es demasiado simplista imaginar la gobernanza de la pesca como un producto de opciones nacionales sobre las que los gobiernos nacionales tienen un control total. Algunos países más pobres pueden obtener una puntuación baja, en gran medida porque tienen recursos financieros, humanos o técnicos limitados. Del mismo modo, aunque los países estraten algunos datos como confidenciales, como la información sobre los contratos de inversión extranjera, esto se debe a que los poderosos socios extranjeros en estos acuerdos han exigido que lo hagan.



²¹ Andersson, S. and Heywood, P. M. (2009) *"The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption"*, *Political Studies*, 57: 4.

Conclusión

La idea de ofrecer un índice de transparencia pesquera mundial plantea una serie de cuestiones difíciles. Hay razones por las que un índice de este tipo podría ser atractivo. En primer lugar, la esperanza de que un índice incentive cambios positivos en las autoridades nacionales hacia la publicación de más datos, mientras que también puede ser útil para el seguimiento de los cambios y ganar más publicidad para el tema en sí. Pero también hay muchas razones por las que este índice global sería problemático. Sería una decisión costosa y un uso cuestionable de los escasos recursos. También hay muchos retos a la hora de combinar los resultados de las evaluaciones; por ejemplo, compilar el nivel de transparencia en múltiples áreas en una puntuación final; algunos aspectos podrían considerarse más importantes que otros, por lo que una puntuación compuesta implicaría dar más peso a una cuestión (un registro de buques) que a otra (información sobre las capturas incidentales de los buques). Sin embargo, esto sería una decisión arbitraria que depende de las prioridades de la persona que selecciona los criterios de puntuación, y pasaría por alto el hecho de que la falta de transparencia en un determinado tipo de información en un país es más significativa que la misma (falta de) información en otro.

Por lo tanto, llegar a una única puntuación para todos los países sobre sus niveles de transparencia en la pesca supondría el riesgo de crear una puntuación subjetiva que ignorara la complejidad de la cuestión. Inevitablemente, esto reflejaría juicios de valor y sesgos que podrían ser criticados por los países y otras organizaciones. Si otros elaboran un índice de este tipo, es necesario reconocer estos obstáculos y dilemas.

Para nosotros, en FiTI, estos factores significan que no es deseable un índice de transparencia global que clasifique a los países. Esto no significa que sea inadecuado realizar comparaciones entre países (o grupos de países), y destacar los malos resultados sea importante. También hay áreas específicas en las que el análisis comparativo podría funcionar bien, como en la demostración de los diferentes niveles de información disponible públicamente sobre las licencias de los barcos publicados por las principales naciones de pesca en aguas distantes, o la publicación de información sobre las subvenciones entre los principales países productores de pescado. Pero un índice compuesto sobre la transparencia que intente clasificar a todos los países costeros, incluida la miríada de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), en una única puntuación, es un paso demasiado grande.

En cambio, nuestras nuevas evaluaciones [‘TAKING STOCK’](#) se han desarrollado para ofrecer una visión de las diferentes experiencias y enfoques de los países en cuanto a la publicación de datos. Se trata de un punto de partida para involucrar a los gobiernos en los beneficios de las reformas, y no de un fin en sí mismo. La realización de estas evaluaciones a profundidad también ofrece una experiencia de aprendizaje sobre cómo y por qué los gobiernos organizan la información, incluyendo sus interpretaciones de la confidencialidad de los datos. Más que una herramienta para acusar o elogiar a los países, estas evaluaciones [‘TAKING STOCK’](#) ofrecen la oportunidad de poner de relieve recomendaciones más específicas que se refieren a las prioridades nacionales. En última instancia, para que la transparencia se traduzca en una mejora de la gobernanza participativa y democrática, la información tiene que ser significativa para quienes la utilizan. Resulta difícil imaginar cómo la competencia en un sistema de clasificación mundial podría dar ese resultado.



tBriefs anteriores:



tBrief Edición #1

TRANSPARENCIA EN LA PESCA:

¿No tan clara como parece?



tBrief Edición #2

TRANSPARENCIA EN LA TENENCIA DE LA PESCA:

¿Incompleta, poco fiable y engañosa?



tBrief Edición #3

PESCANDO EN LA OSCURIDAD:

Transparencia sobre el beneficiario final



tBrief Edición #4

UNA LUCHA DE 20 AÑOS:

Transparencia en los subsidios al sector pesquero



tBrief Edición #5

CORRUPCIÓN EN LA PESCA:

¿Transparencia al rescate?



tBrief Edición #6

¿INVISIBLE, SUBVALORADA Y SUBESTIMADA?

Transparencia para pesquerías artesanales



tBrief Edición #7

RESISTIR EL IMPULSO DE UTILIZAR ÍNDICES:

Los argumentos en contra de clasificar los esfuerzos de transparencia pesquera

Nuestros tBriefs se encuentran disponibles en inglés, francés y español en www.fti.global/tbrief-series