

gobernar, a entender la política pública como una herramienta de gubernamentalidad que sirve no solamente al Estado sino a todo actor que busca modelar la conducta de otros o de sí mismo y a analizar una política pública más allá de su discurso, diseño y construcción, poniendo énfasis en los efectos o productos netos —de conceptualización, subjetivización, relaciones de poder y producción de conocimiento— que surgen en la interacción con individuos, poblaciones y elementos. El campo de estudios de gubernamentalidad es en efecto un campo abierto, atractivo y potencialmente fértil para el estudio de la política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burchell, Graham, *et al.* (1991), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: With Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Ferlie, E. y G. McGivern (2014), “Bringing Anglo-Governmentality into Public Management Scholarship: The Case of Evidence-based Medicine in UK Health Care”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1), pp. 59-83.
- Foucault, Michel (2003), *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, David Macey (tr.), Nueva York, Picador.
- Foucault, Michel (2013), *Obras esenciales*, Barcelona, Paidós Ibérica.

Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences, de Tero Erkkilä, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012, 279 pp.

Por Jorge Puga González, estudiante del doctorado en Políticas Públicas del CIDE

La transparencia es actualmente considerada como un componente central de un buen gobierno. Aunque existen diversas definiciones de este concepto, como señala Piotrowski, suele asociarse principalmente al control y rendición de cuentas de políticos y administradores. El acceso a la información gubernamental supone que la ciudadanía tendrá más facilidad para entrar en contacto con el gobierno y responsabilizarlo de sus decisiones. De esta forma se espera una nueva relación entre gobierno y sociedad que fortalece la democracia (Piotrowski, 2011, 2). Con estos argumentos, así como otros que relacionan sus beneficios con la eficiencia económica y la justicia social, la transparencia es hoy promovida globalmente tanto por Estados como por diversas organizaciones y actores internacionales (Florini, 2007, 10-13).

No es de extrañar entonces que este concepto también sea objeto de múltiples trabajos académicos que analizan y proponen cómo lograr su aplicación

dentro de los gobiernos. Al respecto se han realizado estudios en una amplia gama de temas como: las leyes de acceso a la información (Neuman y Calland, en Florini, 2007); la operacionalización de la transparencia en los gobiernos locales (Piotrowski, 2011); su aplicación en ámbitos muy particulares del sector público (véase por ejemplo el estudio de Maldonado-Radillo *et al.*, 2013, donde se analiza el caso de la educación superior en México); la relación de la transparencia y la sociedad civil (véase Morales Tostado, 2014); estudios comparados de políticas públicas en materia de transparencia (véase por ejemplo Escobedo *et al.*, 2014), entre muchos otros.

A pesar de la importancia que ha tomado el tema, muchos de los estudios sobre transparencia, como los señalados, dan por sentado sus beneficios en materia de rendición de cuentas. Por esta razón enfocan pocas energías en la evaluación de las consecuencias de políticas en la materia. En contrapartida, un aporte central del libro de Tero Erkkilä, *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*, es que presenta un análisis crítico que pondera en qué medida la transparencia en realidad ha llevado o no a un incremento de la rendición de cuentas

democrática. El autor parte del siguiente argumento: el nuevo entendimiento económico —y de desempeño— de la transparencia, genera con frecuencia consecuencias no planeadas para la administración pública. La más notable es que un incremento en la transparencia puede no llevar a un incremento en la rendición de cuentas democrática.

Para sostener su argumento, el autor señala que aunque las aspiraciones de democracia y eficiencia se encuentran juntas en el concepto de transparencia, recientemente se ha enfatizado la concepción económica de la transparencia. Aunque inicialmente la apertura del gobierno era vista como un componente de la democratización, aun opuesto a la eficiencia, actualmente se comparte la idea de que la transparencia es benéfica para la eficiencia económica y la competitividad de la economía nacional.

Este cambio de perspectiva ha traído incoherencias conceptuales en varias políticas públicas adoptadas en nombre de la transparencia. Esto se debe a que ha dejado de existir una razón fundamental en la búsqueda de transparencia y se han presentado varias razones que a veces se encuentran contrapuestas.

El autor afirma que ante las nuevas ideas gerenciales del desempeño y la

transparencia, las organizaciones públicas empiezan a percibir su información como recurso de valor económico cambiando la forma en la que estos recursos son distribuidos y generando diversos cambios institucionales. En una escala más amplia, los Estados se encuentran expuestos al escrutinio de los actores del mercado lo que los lleva a producir información relevante para el mercado presentada de forma numérica. Entre otras consecuencias se encuentran la privatización de la información, la reducción del acceso público efectivo a la información del gobierno y la disminución del debate público ante las presiones globales para la adopción de medidas de transparencia de este tipo.

Para sostener sus argumentos, el autor divide el libro en tres grandes apartados y cinco capítulos. La estructura temática facilita la lectura, pues se aborda el tema partiendo de sus antecedentes generales y el marco analítico que sirve de referencia al texto, para terminar puntualizando con estudios de casos que presentan evidencia sobre el argumento central.

El primer apartado se encuentra compuesto de un capítulo y es fundamental para entender el argumento del libro, pues aquí se señalan los antece-

dentes históricos y la evolución del propio concepto de transparencia. El autor indica que ha habido un cambio del entendimiento democrático respecto al acceso a la información gubernamental. Se ha pasado del concepto de “publicidad” al de “transparencia”, que permite una perspectiva más económica del tema. En ella la transparencia es entendida en términos de información perfecta para los mercados y para reducir los costos de transacción. Las instituciones democráticas no son vistas como un impedimento de la eficiencia sino como un garante de la misma. Algunos efectos se pueden observar en las leyes de acceso a la información que se han diseminado incluso en países autocráticos; el mayor énfasis en la rendición de cuentas por resultados; el surgimiento del gerencialismo por desempeño, y los índices globales de gobernanza.

El cambio de perspectiva descrito reduce a las instituciones democráticas a sus aspectos económicos. Como ya se ha mencionado, entre las consecuencias no planeadas, e incluso paradójicas, la principal es que la transparencia podría no llevar a incrementar la rendición de cuentas democráticas. Por ejemplo, la deliberación ya no sólo forma parte de las decisiones democráti-

cas sino de la lógica operativa de los mercados. Adicionalmente, se ha presentado un incremento en las demandas de información cuantificable, lo cual podría limitar el conocimiento de la realidad solamente a lo medible. De esta forma se acota a su vez el análisis de las complejas realidades democráticas.

Estas demandas de información están no sólo dadas en los contextos nacionales de reglas democráticas sino por una agenda internacional de “buena gobernanza”. Ésta crea en los funcionarios públicos una percepción de regulación externa a la que deben responder y que presiona para el establecimiento de estándares generalizados de acceso público a la información. Estos modelos globalmente demandados pueden ser incluso contradictorios con las realidades institucionales particulares de los diferentes países. Al sobreponerse o traslapase, dificultan también el control democrático.

El autor finaliza el capítulo mencionando el enfoque teórico del que parte. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y la economía política, Tero Erkkilä pone atención en las transformaciones de los conceptos o ideales en el discurso de los gobiernos y su influencia en los cambios de las instituciones. Metodológicamente, el es-

tudio combina entrevistas con servidores públicos, análisis de documentos generales y de casos específicos del gobierno así como análisis de series estadísticas de tiempo. Esta metodología enriquece la evidencia presentada a lo largo del trabajo y resulta muy ilustrativa para el lector.

El segundo gran apartado del libro se divide en los capítulos II y III. En el primero de ellos, al autor analiza, en congruencia con el capítulo anterior, el discurso de “apertura de la gobernanza” que surge en Finlandia y los países nórdicos, en los años noventa. Por medio un análisis lingüístico de los programas de gobierno y de los aspectos comunicativos del discurso finlandés, el autor subraya la evolución del concepto de acceso la información gubernamental que pasa de “publicidad”, que se refiere al sector público y el dominio del Estado, al de “apertura” —que se orienta al emprendimiento privado y al mercado. Estas connotaciones son cosechadas como una variante contextual del término transparencia, parte central del discurso internacional de buen gobierno. Estas redefiniciones conceptuales han originado a su vez cambios institucionales respecto a las nuevas ideas de rendición cuentas en Finlandia. Si bien el acceso a la información

en ese país es todavía valorada por controlar al gobierno, en tanto que, es una institución de resolución de conflictos, cada vez más el gobierno se percibe también como responsable frente a los actores del mercado por su desempeño económico gracias a la transparencia y la apertura.

En el capítulo tercero el autor especifica los cambios institucionales que han ocurrido en Finlandia en materia de rendición de cuentas a partir de los cambios conceptuales descritos en el párrafo anterior. Entre otras transformaciones, se remarcan el acceso a la información pública en el sistema judicial, la comunicación y los servicios de información, así como el desempeño gerencial. Por un lado estos aspectos han fortalecido la idea de los derechos de acceso a la información de los ciudadanos, pero por otro, la información del gobierno no sólo pertenece ya a la esfera de la deliberación sino también a la del desempeño.

Por ejemplo, la transparencia de los presupuestos se presenta en estos términos, lo que ha generado información presupuestal que responde también a las demandas del mercado. En el caso del servicio civil se espera que produzca información pública, incluyendo sus capacidades para alcanzar objetivos que

el mismo ha fijado. Se presenta entonces un cambio de la rendición de cuentas por procesos a la de resultados. Un cambio de la percepción de los ciudadanos como accionistas. En este sentido, los principios democráticos pueden estar empezando a subordinarse a nuevos valores originados en la importancia del desempeño. Las viejas instituciones están desarrollando nuevos propósitos que conllevan diversas contradicciones.

Con la finalidad de analizar con mayor detalle y con ejemplos específicos las consecuencias de las contradicciones conceptuales en materia de transparencia en las instituciones, en el tercer apartado del libro, el autor presenta el estudio de caso de una organización pública en cada uno de los dos últimos capítulos.

En el capítulo cuarto, Tero Erkkilä ofrece las transformaciones institucionales en el Centro de Registro Poblacional finlandés (*Population Register Center*) traídas por las reformas en la Nueva Gestión Pública. En él destaca el replanteamiento de la información del sector público como si fuera una mercancía en venta, cuyo principal cliente es el sector privado. Esta privatización de la información pública fue introducida como parte de la transparencia del

presupuesto en tanto que un elemento de desempeño gerencial. Estos cambios han sido relevantes en el funcionamiento del gobierno, pues la información que era utilizada para la coordinación entre organizaciones públicas es ahora vista como una mercancía.

En consecuencia se ha generado un amplio problema de coordinación entre las áreas del gobierno que incluso dentro del paradigma de eficiencia plantea un problema para la productividad. En términos de ética y principios democráticos, se corre el riesgo de remover la información pública de su ámbito limitando la rendición de cuentas. En el caso del Centro de Registro Poblacional finlandés, surge además una tensión en su rol como regulador y comercializador de esta información. Según estos parámetros es la misma organización la que marca los límites entre la privacidad de la información y su explotación económica. Estas contradicciones, así como las nuevas limitantes de los datos censuales, apuntan hacia un detrimiento de la confianza pública en los cambios institucionales.

En el capítulo cinco se analiza la repercusión de los conceptos de apertura de la información en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia. Al respecto el autor afirma que hasta el

año 2000, el manejo de la información en esta dependencia pública se había caracterizado por la secrecía. A partir de ese año, la apertura de la información permitió que el Ministerio se moviera para mantener sus recursos y funciones. Así, la institución adoptó varias de las nuevas responsabilidades de gerencialismo.

Sin embargo, Tero Erkkilä menciona que estos cambios no finalizaron con la secrecía. Por el contrario, la llevaron principalmente hacia dos ámbitos: en primer lugar hicieron de la información un recurso central para el Ministerio. La distribución de la información es ahora vista como una primera función. Esto debido a que algunas de sus funciones más generales no pueden ser cuantificadas. Adicionalmente, la nueva visión de competitividad global y transparencia ha llevado a que esta institución comparta información estratégica con socios estratégicos en Finlandia. Esta actividad “no-pública” paradójicamente fue señalada como apertura. Si bien este último cambio puede verse en la gobernanza colaborativa como una forma de representación, puede también conllevar un potencial mecanismo de autocontrol por parte del Ministerio. En otras palabras, las definiciones económicas del acceso

a la información se han alejado de las raíces democráticas de control. Este es el cambio más importante en términos de la rendición cuentas.

El libro termina con un apartado de conclusiones breves donde se retoma el argumento central y los principales hallazgos de los capítulos. Una última reflexión del autor sobre el tema señala que si bien las consecuencias no planeadas, e incluso paradójicas, traídas por la transparencia pueden verse en términos negativos, también podrían tomarse en una perspectiva contraria y verse como la posibilidad de escapar de las ideas políticas. Pueden ser vistas como expresiones del conflicto político, a menudo necesarias para el cambio institucional. De cualquier forma el autor termina su texto afirmando que al analizar la interacción de los discursos, los cambios de los conceptos y las transformaciones de las instituciones, los estudios institucionales pueden arrojar luz sobre estos conflictos.

Considero que una de las principales aportaciones de la obra Tero Erkkilä se encuentra precisamente en realizar una revisión crítica de los efectos de la implementación de políticas en materia de transparencia. Como se señaló en los primeros párrafos, actualmente se da por sentado en diversos estudios

que la transparencia es un elemento de buen gobierno *per se*. En consecuencia se realizan estudios para lograr su aplicabilidad sin que se empeñen muchas energías en los análisis de las consecuencias. Por esta razón, me parece que este libro ofrece diversos aportes al debate del tema.

Otro aspecto que me parece de gran relevancia es el énfasis que el autor pone en los cambios que se han presentado en los sistemas de creencias relacionados con el acceso a la información del gobierno. Este documento presenta una buena oportunidad de analizar las transformaciones institucionales que generan los cambios en los conceptos de sus propios discursos. En este caso específico, para evaluar los efectos de los mecanismos de mercado traídos al sector público en los años noventa sobre todo por la Nueva Gestión Pública y que, como señalan algunos autores, han tenido efectos ampliamente variados (véase por ejemplo a Merino, 2013, 83). El debate de este tema es de gran relevancia pues, como señala Arellano, más allá de los excesos discursivos y los límites metodológicos traídos por “la reinvenCIÓN del gobierNO”, es fundamental comprender los profundos cambios que se generan cuando se busca la transformación de

comportamientos de instituciones y organizaciones gubernamentales. Sólo de esta manera se puede considerar con detalle la utilidad de estas propuestas (Arellano, 2004, 9).

Finalmente, aunque este libro centra su atención en el caso finlandés, como el propio autor señala, aunque su intensidad y frecuencia pueda variar de un país a otro, las consecuencias no planeadas de la transparencia son potencialmente problemas más generales para la gobernanza global. En otras palabras, el estudio podría permitir algunas lecciones para el caso mexicano a partir de su propio contexto. Como señala también Arellano, “la discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en ‘hábitats’ como éste (refiriéndose al caso de México)” (Arellano, 2002, 14). En este sentido, el libro de Tero Erkkilä podría darnos algunos parámetros para el adecuado diseño o rediseño de nuestras herramientas considerando las restricciones de la realidad mexicana. 

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, David (coord.) (2004), *Más allá de la reinvenCIÓN del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, David (2002), “Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 23.
- Escobedo Ozuna M., A. M. García Jaramillo, L. Ley Chan, A. Celaya Pino (2014), “Análisis de la rendición de cuentas en México y países de Latinoamérica”, en *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 9 (1), pp. 1440-1449.
- Florini, A. (comp.) (2007), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press.
- Maldonado-Radillo, S., V. M. Enriquez Alcántara, B. R. Rivera García y M. C. Barón Ramírez (2013), “La transparencia de las instituciones públicas de educación superior del noroeste de México”, en *Revista Internacional Administración & Finanzas (RIAF)*, 6 (4), pp. 73-88.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.
- Morales Tostado, María del Carmen (2014), “Políticas públicas e integración de la sociedad civil en la transparencia y acceso a la información gubernamental en México”, en *Global Conference on Business & Finance Proceedings*, 9 (1), pp. 805-816.
- Piotrowski, Suzanne J. (2011), “La operacionalización de la transparencia municipal: Funciones administrativas básicas y factores intervenientes”, en *Transparencia y Privacidad, Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, 1, segundo semestre, pp. 1-33.