

**Transparencia desde un análisis
organizativo: los límites del nuevo
institucionalismo económico y las
"fallas de transparencia"**

David Arellano Gault

David Arellano Gault

Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver. Desde 1997, director de la revista Gestión y Política Pública. Ha sido miembro del comité editorial de diversas revistas, entre ellas *Organization Studies*, *Public Administration Review* e *International Management*. Sus líneas de investigación son las siguientes: organizaciones gubernamentales, reforma administrativa, gestión pública, gestión estratégica, servicio civil de carrera, y transparencia en el sector público.

Entre sus más recientes publicaciones figuran:

"*Publicness* y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público" (con Walter Lepore), en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora (coords.) (2006); *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México* (2006); "¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 36 (2006); y *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (con Sergio López-Ayllón, 2007).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655
Col. Lomas de Santa Fe, Del. Álvaro Obregón
01210 México, D.F. - México
Tel.: (5255) 57279825
Fax: (5255) 57279873
E-mail: david.arellano@cide.edu

Pese a la importancia de estas batallas institucionales, retóricas y hasta metafóricas, tal vez sea momento de avanzar un poco más y revisar críticamente muchos de los supuestos de la base conceptual que se han utilizado hasta el momento, sobre todo en México.

Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las "fallas de transparencia" *

Introducción

El acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Stiglitz (1999: 7) ha mostrado con claridad cómo la transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política.

En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido enarbolados para crear y defender la causa por la transparencia, por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales¹. El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante (véase López-Ayllon ...[et al], 2005). Además, ha sido necesario crear muchas metáforas y diversos discursos con la finalidad de apuntalar las instituciones y los mecanismos que hacen realidad en el país esta agenda estratégica. Sin embargo, pese a la importancia de estas batallas institucionales, retóricas y hasta metafóricas, tal vez sea momento de avanzar un poco más y revisar críticamente muchos de los supuestos de la base conceptual que se han utilizado hasta el momento, sobre todo en México. A partir de la promulgación de la ley y los primeros años de implementación, las lecciones parecen apuntar a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias que enfrenten con mayor eficacia los diversos dilemas y contradicciones que están surgiendo en el camino. Sin duda, la metáfora de la transparencia, la idea de que un observador cualquiera puede acceder a la información, a los

Recibido: 18-07-2007. Aceptado: 07-01-2008.

(*) Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

Sin embargo, de la retórica a la realidad social y organizacional, hay un gran trecho. Podríamos decir incluso que las metáforas llevan implícitos valores y por lo tanto sus propias cajas de herramientas, con sus propias consecuencias, deseadas y no deseadas. Es probable que si indagamos un poco más, veamos que las metáforas y sus herramientas en realidad son también proposiciones sesgadas, muchas veces contradictorias, con límites y anomalías, como cualquier otro argumento social o paradigma.

Esto es todavía más claro desde el punto de vista organizacional. El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la "opacidad" les conviene. La receta es simple: es una batalla épica entre la "sociedad" por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia, por las buenas o por las malas. Dado que siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer "racional" por parte del servidor público o político el no resistirse a la "luz".

La metáfora y su discurso es muy interesante y sin duda llamativo, claro y contundente. Guarda sin duda grandes virtudes discutivas, sobre todo en un país apenas saliendo de una larga etapa autoritaria. Se propugna además un discurso sumamente redituable políticamente por encontrarse del lado "correcto" de la historia: la de la "sociedad democrática transparente".

Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política; su uso es válido y necesario (Majone, 1997). Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora (siguiendo de alguna manera la estrategia de Hood y Jackson, 1991, para construir la argumentación administrativa contemporánea). Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender

El NIE es, sin duda, uno de los paradigmas contemporáneos más sólidos e influyentes. Pero es también un argumento que tiene anomalías y se encuentra bajo debate y discusión. Varios de sus supuestos están en disputa, lo que hace suponer que muchos de los sustentos del argumento de la transparencia podrían estarlo también.

cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre "buenos y malos", entre seres "naturalmente" opacos y transparentes.

Realizar esta tarea puede redituar varios beneficios: primero, hacer explícitos los prejuicios y limitaciones de un discurso determinado, en este caso, el de la transparencia en abstracto, pero sobre todo, las limitaciones y debates sobre una visión teórica, la del nuevo institucionalismo económico (NIE), que está detrás, como marco conceptual, de esta retórica. El NIE (para una descripción más amplia de sus raíces y ramas véase Ménard, 2000, Furubotn y Richter, 2000, Ayala, 1999) es una fuerte fuente teórica de donde el argumento principal de esta retórica se ha alimentado. El NIE es, sin duda, uno de los paradigmas contemporáneos más sólidos e influyentes. Pero es también un argumento que tiene anomalías y se encuentra bajo debate y discusión. Varios de sus supuestos están en disputa, lo que hace suponer que muchos de los sustentos del argumento de la transparencia podrían estarlo también. Esto puede abrir espacios para cuestionar varios de los supuestos y por lo tanto de las estrategias que se han venido aplicando a este respecto, en un afán revisionista, es decir, aceptando de partida que el NIE y su visión de la transparencia pueden ser útiles, pero con ciertos límites e insuficiencias que es necesario advertir, hacer explícitas.

Un segundo beneficio es, justamente, avanzar sobre estrategias múltiples, con una visión más realista, amplia y de largo plazo sobre la endogeneización de la transparencia en las organizaciones gubernamentales. Esto implicaría construirla como valor en el sector público, y no sólo como una arena donde se libra la "batalla" entre buenos y malos². Organizacionalmente, ésta parece ser la estrategia más lógica ante la compleja estructuración organizativa de los gobiernos contemporáneos, donde las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos y de los cuadros que las componen, y los valores, normas y tradiciones de las estructuras administrativas y sociales, son cada vez más aceptadas como variables institucionales críticas para el desarrollo de un país (Jütting, 2003: 10).

Tres partes componen este artículo. El apartado uno realiza una revisión crítica de los supuestos argumentativos dominantes sobre la transparencia en México, ligándolos a los argumentos

organizativos del NIE, con el fin de comprender sus bases, axiomas y supuestos. Este apartado busca dejar claro que nos encontramos ante una metáfora y un discurso que tiene tanto ventajas como límites en su estructuración, en la congruencia de sus postulados, y en la definición de sus estrategias. El apartado dos se construye sobre alternativas en el análisis organizacional que permitan complementar y avanzar sobre un discurso y una estrategia de reforma organizacional más acabada y congruente. Retomando la realidad multi funcional, flojamente acoplada, y en constante reacomodo y reconstrucción de las organizaciones gubernamentales, se dibuja una alternativa complementaria sobre la transparencia, cuyo eje es la búsqueda de las estrategias para endogeneizar la transparencia en la lógica y composición organizativa. El tercer apartado presenta una propuesta instrumental a través de lo que denominamos "fallas de transparencia" con el fin de aproximarse al diagnóstico y transformación de las organizaciones en el afán de construir una política de transparencia con sentido organizativo.

1. NIE y transparencia: los supuestos organizativos

El NIE ha sido descrito ampliamente en la literatura contemporánea. En este apartado más bien buscaremos concentrarnos en sus argumentos organizacionales, sobre todo cuando se refieren a la naturaleza de los organismos gubernamentales.

En general, son tres los argumentos que buscan describir a tales organizaciones desde el NIE:

a) Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde sólo hay un comprador, situación crucial cuando hablamos de información). Esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos (gracias a los servicios civiles) y de la competencia y el mercado (aceptando que, en muchas ocasiones, esto es una necesidad dada la naturaleza de los bienes y servicios que por lo general los gobiernos proveen, Downs, 1967: 40). Esto último, obviamente, debido a la necesidad de proveer bienes públicos³. Sin embargo, tal arreglo genera importantes distorsiones en la acción social. La primera se puede resumir en la frase "eficiencia del productor en ausencia de la utilidad del consumidor no tiene sentido económico" (Ostrom, 1973: 54). Dado que, cuando se habla de acción burocrática, no se tiene el parámetro del precio de mercado y por lo tanto, de la producción de

Está en el interés racional de los burócratas el actuar estratégico, sobre todo (aunque no exclusivamente) en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud "disfuncional", el controlar la información y su acceso, e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses.

equilibrio, entonces se genera un problema grave de control y dirección del aparato gubernamental. Al no existir parámetros de equilibrio de mercado, el aparato burocrático disfruta de una acción donde es muy difícil definir con claridad y eficiencia los resultados que la propia organización puede obtener dados ciertos costos. Esta es la base para que la burocracia gubernamental disfrute de una considerable ventaja dada la enorme asimetría de información que disfrutan respecto de sus controladores políticos y de la propia sociedad.

b) Como monopolio (o casi), un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el poder legislativo (y no los recursos obtenidos a través de las ventas de su producto o servicio en condiciones de competencia). Como el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores (y sobre la sociedad, sin duda), es capaz de tener ventajas sobre la agenda, siendo las asimetrías de información su gran prerrogativa (Niskanen, 1971). El uso estratégico de tales asimetrías forma parte del arsenal de acción estratégica del aparato administrativo, que será utilizado racionalmente, es decir, contabilizando los propios intereses de los actores que componen el aparato administrativo. Es por ello que la "neutralidad" burocrática es una quimera para este paradigma.

c) Como es la lógica de la jerarquía y no la del mercado la que domina en la acción gubernamental (Williamson, 1991), sus organizaciones pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos, en busca de mayor autonomía y aislamiento. Es decir, está en la ventaja de los burócratas la lucha por la supervivencia organizativa a través de su autonomización: a mayor autonomía (a través de sus ventajas de información) menor será la probabilidad de ser afectados y vigilados por los agentes sociales o políticos (Moe, 1984).

Todos estos argumentos llevan a una conclusión inequívoca: está en el interés racional de los burócratas el actuar estratégico, sobre todo (aunque no exclusivamente) en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud "disfuncional", el controlar la información y su acceso (lo que lleva a que las burocracias tomen decisiones con referencia a la

estructura a la que pertenecen, desviadas de los objetivos generales y dirigidas a su provecho organizacional, Knott y Miller, 1987: 178), e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses. Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo la falta de transparencia es una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino incluso es una razón para obtener rentas o beneficios (1999: 11).

Más claro aún: es el diseño institucional de las reglas del juego en una democracia lo que permite esta composición de intereses. En efecto, la provisión de bienes públicos, la separación de poderes, el traslape de vigilancias, han permitido la construcción legal y formal de estos organismos protegidos ampliamente de la competencia y el mercado. ¿Por qué esto es tan importante? Porque si bien en toda acción organizada existen los incentivos para ser opacos, para ser oportunistas en el manejo de la información, todo cambia cuando es en el mercado donde se decide el futuro organizacional (por precio, por calidad, por distribución). La razón está en que el mismo mercado se convierte en el gran juez, en el gran ordenador (e incluso provoca que el costo de la información se reduzca). En una organización gubernamental protegida del mercado, como monopolio o monopsonio, tal juez tiene que ser creado *ad hoc*, pues no será el mecanismo de los precios y de la demanda y oferta el que realice la evaluación final. Todo juez *ad hoc* tenderá a sufrir los mismos problemas de acción colectiva que se acaban de describir. La raíz del problema entonces está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunísticamente no está actuando sino de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional se lo permiten.

Si ésta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales, el diagnóstico es uno y claro: como lo establece Olson (1992), si no existen los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Está en la lógica del actor burocrático el controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, entre jerarquías y horizontalmente (Downs, 1967: 77). Como la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son sencillas (dado que hay buenas razones políticas y

El éxito de esta batalla entre los "racionalmente opacos" y los "racionalmente transparentes" se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera de que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente.

técnicas para mantener ciertos bienes y servicios en manos del gobierno), y dado el hecho de que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público (Stiglitz, 2000: 1448), será necesario crear estas estructuras e incentivos específicos para "reorientar" el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia. Esto se explica bajo esta teoría, con la lógica de los "costos hundidos del cambio" (Downs, 1967: 87). Siguiendo a Downs, el compromiso de los actores burocráticos con los objetivos organizativos depende del costo total de adaptar el comportamiento ante un cambio de objetivos. Si tal cambio requiere de un drástico reacomodo de sus comportamientos, esto representa un costo psicológico o incluso económico demasiado grande. Los individuos se han involucrado en el tiempo en una compleja red de valores e intereses, una especie de inversión que genera un costo hundido, incluso subconsciente, que hace difícil el proceso: potencialmente, todo cambio de comportamiento implica pérdida de utilidad. He aquí un grave problema para cualquier estrategia de transparencia en una organización burocrática.

Es bajo este argumento y sus supuestos que se puede construir entonces una estrategia específica para impulsar la transparencia. Podríamos resumirlo en los tres siguientes elementos:

- Incentivos exógenos a la transparencia.
- Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia.
- La transparencia como batalla: entre los intereses para mantener la información controlada y entre los intereses para abrirla.

Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional (Marschak, 1954: 188-189). Entonces la lógica de la transparencia tendrá que llegar desde afuera, desde otros actores (interesados también sin duda, si somos congruentes con el argumento del NIE) que impulsen la transparencia. El éxito de esta batalla entre los "racionalmente opacos" y los "racionalmente transparentes" se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera de que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente. Como esto se logra solamente a través de la lógica primera (es decir, exógenamente aumentando

los costos a la opacidad), el cambio de comportamiento requiere de un esfuerzo constante, continuado y dirigido por actores exógenos a la propia burocracia para sostener la transparencia como política. Eventualmente, los costos de la opacidad, exógenamente impuestos, pueden realinear los intereses de los actores para hacerlos "racionalmente" transparentes. Sin embargo, como la información es un bien público, esta realineación difícilmente se sostendrá en el tiempo sin la constante intervención de actores para vigilar las estrategias oportunistas de los actores. En el mejor de los casos estas estrategias serán del estilo "polizón", es decir, buscar oportunistamente no cargar con los costos de hacerse transparente mientras otros lo hagan (jugando, pues, a realizar el mínimo esfuerzo indispensable). En el peor, el oportunismo se expresará francamente a través de un comportamiento estratégico, que encuentre argumentos racionales, organizacionales o políticos para, bajo un argumento de transparencia, buscar minimizarla en nombre de la eficiencia o de la viabilidad. Es por esto que la tercera lógica se hace dominante: lograr la transparencia es una batalla, una guerra por transformar los incentivos para hacer costosa la opacidad y, con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada (a través de un enorme y costoso esfuerzo por vigilar y castigar sistemáticamente las desviaciones, racionales en estricto sentido⁴, de los actores burocráticos).

Este último elemento cierra el círculo del argumento: no es que la transparencia se pueda convertir en un valor o un deseo de los actores burocráticos: su naturaleza organizacional (protegida del mercado) e institucional (protegida de la competencia y de los vaivenes políticos), desde este punto de vista, están con la opacidad. En cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia, como actor interesado, buscará racionalmente proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.

Habría que ahondar en un último elemento. Si todos los actores por definición, bajo el NIE, son actores interesados y egoístamente racionales, ¿por qué hay actores que defienden la transparencia? Este es un punto muy poco explicado por el NIE y por los defensores de esta particular retórica sobre la transparencia. Pero se podría armar una interpretación congruente, retomando la lógica del argumento. Ésta podría ir más o menos así: a los actores racionales les conviene que los otros actores sean transparentes, pues ello le es ventajoso a la hora de entrar en intercambios.

Siendo congruentes con el NIE, no existirían actores "naturalmente transparentes", pues en realidad dependerá del diseño del intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia. Más que una batalla entre "buenos y malos" tendríamos que acercarnos, siguiendo al NIE, a un equilibrio entre actores interesados, incluyendo aquí a los vigilantes y defensores de la transparencia.

Hasta este momento no se habla de reciprocidad; es simplemente racional buscar que el otro maximice su transparencia (aunque sea beneficioso para cualquier actor más bien minimizar la que está en su poder). Dado que este juego estratégico se está generando en un espacio público, es necesario establecer un mecanismo de contrapeso sistemático, que permita que este juego se equilibre constantemente hacia el lado de la maximización de la transparencia. En corto, construir un equilibrio estratégico entre actores que hagan de la reciprocidad de la transparencia una necesidad racional (curiosamente, esta explicación implicaría, por cierto, vigilar mejor al vigilante). Nuevamente, la transparencia requerirá de un apoyo exógeno sustantivo, con el fin de obligar a los actores a maximizar su transparencia recíprocamente. Esta explicación es claramente una metáfora del dilema de prisionero, donde colectivamente es mejor más transparencia pero en ausencia de incentivos o estructuras que generen reciprocidad o confianza, la decisión individual será subóptima. En este caso, el maximizar la transparencia es mejor para todos los actores en colectivo, pues generará más confianza y mayor posibilidad de reciprocidad, pero en ausencia de incentivos para actuar así, cada individuo desconfiará de la contraparte (o peor, calculará que si el otro lo permite, puede obtener ventajas de no ser transparente) y actuará protegiendo la información oportunistamente (para un análisis del dilema del prisionero véase Poundstone, 1992). Así, en la práctica, y siendo congruentes con el NIE, no existirían actores "naturalmente transparentes", pues en realidad dependerá del diseño del intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia. Más que una batalla entre "buenos y malos" tendríamos que acercarnos, siguiendo al NIE, a un equilibrio entre actores interesados, incluyendo aquí a los vigilantes y defensores de la transparencia (pregunta interesante a contestar: ¿cuál es el interés de estos vigilantes y defensores de la transparencia?, ¿no habría que discutir más este punto cuando se diseñan instituciones al respecto?). Una manera lógica de explicar el objetivo de una política social de transparencia, siguiendo al NIE, sería el alcanzar la maximización máxima posible de la transparencia, como base del intercambio entre actores interesados en una sociedad.

El NIE es un poderoso argumento que encuentra bases de reforma institucional con una gran claridad y simpleza. Sin embargo, tal simpleza puede ser justamente su gran limitación.

Los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad, y las estrategias más diversas y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor. Simplificar las estrategias de intervención básicamente a partir de uni-estrategias genéricas seguramente se enfrentará a graves dificultades.

2. Más allá del NIE: los límites del cambio por incentivos

El NIE, como argumento para construir las bases de una sociedad transparente que libere la información en una sociedad, sobre todo desde aquella en posesión del propio gobierno, enfrenta diversas limitaciones.

Al menos tres problemas importantes de estos supuestos se están debatiendo en la literatura (si bien no necesariamente respecto de la transparencia, sí respecto de los sustentos de tales supuestos):

- El burócrata como actor uni-racional, extra organizacional.
- Los límites de la visión exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos.
- La heterogeneidad del sector gubernamental (o la diversidad organizacional).

Estos problemas de la argumentación estilo NIE, están profundamente interrelacionados. El NIE simplifica enormemente los intercambios, información, incentivos y razones de acción del aparato administrativo. Este último es un compuesto flojamente acoplado de múltiples organizaciones, diversos marcos normativos, intervenciones constantes de actores políticos y grupos de interés. En todo caso, los actores burocráticos racionales no sólo responden a la maximización de su ventaja y la minimización de su transparencia, sino que requieren ser sumamente hábiles en el manejo de las relaciones organizativas, jerárquicas, normativas, políticas, e inter-organizacionales para poder supervivir y tener influencia efectiva en la decisión y la acción. La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda, se encuentra amarrada en buena parte a la información y su control, pero no sólo a ello. Como lo demuestran múltiples estudios empíricos sobre organizaciones gubernamentales (Selznick, 1984; Pressman y Wildavsky, 1984; Brunsson y Olsen, 1983; Scott, 2001), la forma en que se definen resultados y objetivos, las vicisitudes políticas, las negociaciones constantes, las interacciones y formas organizacionales, explican ampliamente el comportamiento específico y el éxito o fracaso (relativo a la definición de estos parámetros según los tiempos políticos y las modas gerenciales) de tales organizaciones. Los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad, y las estrategias más diversas y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor.

Los cálculos de reciprocidad estratégica, en todo caso, son multi causales, no exclusivamente basados en un oportunismo rampante. Las organizaciones y sus actores generan valores heterogéneos, se enfrentan a retos diversos, interactúan con actores diferentes y negocian con base en valores, principios, normas y expectativas entrecruzadas. Simplificar las estrategias de intervención básicamente a partir de uni-estrategias genéricas seguramente se enfrentará a graves dificultades ante la heterogeneidad de resultados, ante la variación de situaciones donde una estrategia que funciona en un lado, fracasa rotundamente en otro.

Dado que la incertidumbre para controlar la burocracia no sólo deviene de su capacidad racional para calcular costos y beneficios, el problema entonces es que las incertidumbres son varias y devienen de fuentes distintas. Aun asumiendo que el "sistema" burocrático de una organización fuera capaz de decantar todas las presiones e interacciones con el contexto en un modelo único de incentivos y reacciones racionales a ellos, existiría el problema de hacer que la organización adaptara y construyera nuevos sentidos de la acción que hicieran normal el comportamiento esperado o inducido por tales incentivos. No existe tal ciencia organizacional que asegure cómo cambiar comportamientos organizativos a partir de señales, debido a que el proceso de formación de decisiones y fines, en un marco institucional de reglas establecidas, es tanto un proceso de construcción como de descubrimiento en el momento mismo de la acción (Douglas, 1986: 127). Los fundamentos de los estudios organizacionales dejan claro desde hace mucho tiempo que el comportamiento se da en un contexto psicológico y social, en la búsqueda y negociación constante de sentidos que den lógica y entendimiento a la acción y la comunicación. Un autor multicitado por los proponentes del NIE, Herbert Simon, fue uno de los que mostró, paradójicamente, que por racionalidad limitada, el comportamiento organizacional no cambia sólo por incentivos, sino sobre todo a través de la construcción de mecanismo de influencia (1991: 30). Tales mecanismos de influencia (la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento, la lealtad; Simon, 1947: 98-99) se encuentran en constante reconstrucción y recomposición, en la edificación de criterios para la acción, como un proceso dinámico de internalización de valores, reacciones ante incentivos, y aprendizaje y resistencia constante ante la incertidumbre.

El comportamiento organizacional difícilmente es, por lo tanto, un juego conductista donde ante un cambio de incentivos al comportamiento, las personas se ajustan bajo reglas predeterminadas. En realidad, tal proceso de adaptación a los incentivos sólo es explicable dentro de la recomposición de circuitos de poder organizacional (y contextual) (Clegg, 1989: 190) y de sentido de la acción (Weick, 2000: 6). En efecto, el cambio de incentivos en una organización implica hablar de poder: ¿quién tiene el poder para cambiar los incentivos y para obligar o convencer a otros a cambiar por ende su comportamiento? El NIE asume que el cambio es automático por cambio de cálculo: el actor calcula que es racional cambiar ante la transformación de la estructura de costos. Pero esto implica asumir que el poder es básicamente un elemento de dependencia de recursos. En el momento en que se piensa que el poder es también una propiedad de las relaciones, la causalidad simple se rompe, haciendo posible que el concepto de "agencia" entre en la ecuación. Esto es, los actores crean la estructura tanto como la estructura define a los actores (Clegg, 1989: 191). El cambio por incentivos, como una operación quirúrgica, asume que la interacción humana es un cálculo. Pero lo que sucede una vez que los incentivos están creados e inducidos, es diferente: los incentivos forman parte de una estructura de poder, de una interpretación respecto de lo que es posible y lo que no, de lo que es permitido y no, de la fuerza de los que vigilan estas reglas y de la internalización o resistencia que los propios actores pueden generar a éstas. Poder no sólo habla de lo que es impuesto, sino de la construcción de opciones válidas y de la separación de las opciones no válidas, es decir, de la legitimación y sustento de las "no-decisiones", de las opciones no-válidas o no considerables social, valorativa u organizacionalmente (como sería el modelo de Bachrach y Baratz, 1963, criticado por Lukes, 1974, como modelo bidimensional del poder).

En términos de sentido organizacional de la acción, la dificultad para hablar de un cambio por incentivos exógenos es más fuerte. Weick (2000) ha mostrado, con diversos estudios de caso, que no sólo son los incentivos los que afectan la acción, sino curiosamente, la acción también afecta los incentivos. Esto es, los incentivos entran, se incrustan (*are embedded*) en una estructura social y organizacional establecida, no "aterrizan" en la nada. Los actores organizacionales pueden ser egoístas o calculadores u oportunistas, pero generan su cálculo a partir de la comprensión de la red de relaciones en donde se mueven y actúan. La decisión (*choice*)

Un incentivo creado exógenamente, pues, entra en una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones de entramado social y organizacional, donde los actores en primera instancia, más que cambiar de comportamiento, buscan enlazar el incentivo exógeno con el sentido que le puedan dar dentro del propio entramado de intereses y valores, jerarquías y reglas en que se encuentra inmerso.

de un actor para hacer algo o escoger un patrón de acción requiere de una interpretación de las posibilidades de éxito a partir de las expectativas de las reacciones de los otros actores. Es en esta interacción y sus efectos que los actores organizacionales definen sus perfiles de acción y los criterios de decisión. La acción afecta la cognición entonces, y no sólo a la inversa, pues la visibilidad y la potencial irreversibilidad de los efectos de una acción afectan profundamente el cálculo del actor respecto de los costos y beneficios de un determinado acto (Weick, 2000: 7). Un incentivo creado exógenamente, pues, entra en una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones de entramado social y organizacional, donde los actores en primera instancia, más que cambiar de comportamiento, buscan enlazar el incentivo exógeno con el sentido que le puedan dar dentro del propio entramado de intereses y valores, jerarquías y reglas en que se encuentra inmerso. Será de esta posibilidad de incrustar el incentivo en la red de sentido organizacional, que el cambio de comportamiento tenga posibilidad de ser sostenido. "Los objetivos son descubiertos a través de un proceso social que involucra argumentación y debate en una estructura que hace de la justificación y la legitimación fundamentos esenciales" (Anderson, 1962: 214).

No hay incentivo sin estructura social y organizacional que lo interprete. No hay incentivo exógeno efectivo sin que sea incrustado en la red de sentidos de la acción dentro de la organización. No hay construcción de instituciones sin la comprensión de la estructura de la acción donde las reglas de lo "racional", lo "adecuado" (March y Olsen, 1989), "lo eficiente", se establecen en un proceso de ida y vuelta, resistencia y aceptación, imposición y convencimiento. Podríamos aquí citar incluso al padre fundador del NIE, Douglas North, advirtiendo con gran claridad que la "dependencia de trayectoria" (*path dependance*) debe ser entendida, sobre todo, como la capacidad de los actores por defender una estructura de acción como única válida, dado que defienden tales reglas del juego como un *statu quo* deseable, necesario o incluso "racional" (North, 2005: 51). Como el mismo North acepta, las instituciones se encuentran incrustadas en el sistema de creencias de una sociedad (*óp. cit.*: 49).

Una intervención exógena sobre la organización, sin duda, puede afectar el comportamiento organizacional. Pero tales incentivos exógenos serán interpretados, traducidos, engranados en la dinámica

Los incentivos son una gran herramienta de cambio organizacional e institucional. Pero son una herramienta limitada y que no es infalible.

de procedimientos, negociaciones, criterios y mecanismos de poder de la propia organización. ¿El resultado? Incierto, múltiple, difícil de predecir, pero seguramente diferente de aquél que los reformadores con sus incentivos exógenos buscaban.

Esto nos lleva al tercer punto. Los incentivos son una gran herramienta de cambio organizacional e institucional. Pero son una herramienta limitada y que no es infalible. Es claro, desde el NIE, que los incentivos son a fin de cuentas impulsores, "mecanismo de disparo" de los comportamientos racionales dadas las preferencias reveladas. Sin embargo, por racionalidad limitada, los propios agentes crean mecanismos de "prueba y error" (Simon, 1983: 19), aprenden en el camino las reacciones y las resistencias de los otros actores y eventualmente aprenden a tratar con los incentivos, sobre todo si estos son externos, de tal manera que puedan ser adaptados, hechos racionales para la lógica de la organización. Esto hace que los incentivos entren en proceso de desgaste continuo, pues requieren ser cambiados, reforzados, impulsados constantemente, sin tener claridad en el corto plazo de que los resultados de tales ajustes sean los esperados. De ahí la necesidad de pensar en los incentivos más como "disparadores de cambios comportamentales" (*behavioral change triggers*) que como constructores de instituciones *per se*.

Estos problemas genéricos de la teoría económica de la información que deviene del NIE, tal como Simon (1991: 26) lo estableció, se deben en gran parte a la exogeneización que hace de cuestiones vitales como acceso a la información, costos de negociación y oportunismo. Estos elementos se hacen exógenos como si no hubiera necesidad de explicarlos como variables, como asuntos donde la lógica humana y su racionalidad limitada actúan. Peor, continúa Simon (1991: 27), elementos de sentido común con poco sustento empírico son introducidos *ad hoc* para explicar las "fallas" en la transacción: "riesgo moral", "oportunismo" son invocados rápidamente para hacer cerrar el argumento que permita explicar la "desviación" sobre el comportamiento racional. Sumariamente, tal vez con un dejo de exageración, Simon concluye que el NIE "y los argumentos similares son actos de fe, o tal vez de piedad" (Simon, 1991: 27).

3. La construcción organizativa de la transparencia: hacia un enfoque de fallas de transparencia

Darle contenido práctico a la transparencia, como política organizativa, implica comprender de partida las tensiones múltiples

Si bien es cierto que la transparencia debe ser una política genérica, con espacios de vigilancia propios y separados, esto debe ser entendido sólo como uno de los pasos en una dinámica política particular. Para que la transparencia se incorpore efectivamente se requerirá que tal concepto sea agregado organizativamente y no sólo normativamente.

que se generan. Las organizaciones, como espacios de acción colectiva en contextos de información costosa y de racionalidad limitada, deben construir mecanismos de sentido, de agrupación, de integración. La transparencia no puede escapar a esta dinámica, ningún concepto ingresa en el consciente colectivo organizacional (y menos en una lógica política como la de las organizaciones gubernamentales) como un simple instrumento que es de inmediato incorporado al *hardware* organizativo. Pasa por ser interpretado, constituido en el engranaje de relaciones entre los grupos y los individuos, racionalizado y hecho razonablemente en conjunto de valores y de normas de la acción organizativa. Es además interpretado políticamente y ajustado a las tramas políticas de los grupos y sus redes.

Si bien es cierto que la transparencia debe ser una política genérica, con espacios de vigilancia propios y separados, esto debe ser entendido sólo como uno de los pasos en una dinámica política particular. Para que la transparencia se incorpore efectivamente se requerirá que tal concepto sea agregado organizativamente y no sólo normativamente.

Por ello, es probable que sea más útil partir de una discusión de "segundo nivel" por así decirlo. Una visión de primer nivel de la transparencia de la información pone a este concepto como un ente genérico y abstracto: ser transparente, parecido a las heroicas e imposibles condiciones de la visión racional, es ofrecer toda la información disponible en todo momento a todo actor que lo requiera. Una visión de "primer nivel" de la transparencia de la información exigiría, a través de un discurso ilusorio, que las relaciones humanas y organizativas entre individuos se hicieran transparentes como meta. Incluso diversos autores dentro de la visión economicista comprenden que toda información es costosa, que no existe posibilidad de total transparencia en la acción humana (Williamson, 1991). La ambigüedad es ubicua, forma parte del entramado de relaciones y de instrumentos de los actores para ser libres, para resistirse al poder, para innovar y buscar cambios en el *statu quo*.

Una visión de la transparencia de la información a "segundo nivel" implicaría comprenderla como un instrumento limitado, acotado, específico para el mejoramiento de las relaciones y comunicaciones entre actores plurales, en un contexto democrático (es decir, de disensos, pluralidad valorativa, racionalidad limitada).

La eficiencia es un común denominador, pues se adapta a múltiples tipos de "resultados" y de "recursos". Con la transparencia de la información puede que sea útil utilizar la misma lógica, definirla como un criterio o como un conjunto de criterios sobre valores que, se comprende, cambiarán y variarán de organización en organización, con el fin de que éstas le den sentido.

Y por tanto, instrumento costoso, que debe ser adaptado con cuidado, con el fin de mejorar las relaciones políticas y sociales en una compleja combinación y equilibrio entre confianza y vigilancia, entre regulación y *autocumplimiento*, entre supervisión y castigo y generación de capacidad organizacional para *internalizar* la transparencia como un valor acordado entre los actores. Es por ello que parece más práctico y realista partir de un concepto de transparencia que comprenda su instrumentalidad, es decir, su parcialidad como valor y como estrategia, y el hecho de que será incorporado, interpretado con sentidos múltiples, en diversos espacios organizativos.

Como pasa con conceptos que buscan ser genéricos en las organizaciones (como la eficiencia o la comunicación), estos al final de cuentas, si desean ser efectivos, muchas veces se plantean como *criterios*, no como valores universales o normativos. Son criterios que construyen "comunes denominadores", es decir, bases sobre las cuales comparar diversas acciones o reglas bajo un lente en particular. Una acción o regla puede ser "efectiva" en un contexto o para ciertos actores y no en otros. Depende de cómo se compare, y en estos los comunes denominadores son importantes. El ejemplo de la eficiencia es interesante: una acción es eficiente si cumple con el criterio de que con recursos dados se obtenga un máximo resultado, o para ciertos resultados se emplee un mínimo de recursos. La eficiencia es un común denominador, pues se adapta a múltiples tipos de "resultados" y de "recursos". Con la transparencia de la información puede que sea útil utilizar la misma lógica, definirla como un criterio o como un conjunto de criterios sobre valores que, se comprende, cambiarán y variarán de organización en organización, con el fin de que éstas le den sentido. Los criterios organizacionales, como dice Simon (1947: 171), se convierten en mecanismos para ordenar las relaciones entre los actores organizacionales, sin que por ello los valores dejen de ser discutidos o negociados (al final de cuentas, los valores tienen componentes éticos que no necesariamente son reductibles a cuestionamientos fácticos).

La transparencia de la información como criterio, entonces, implica establecer marcos específicos de comparación y medición de las actividades organizativas, con el fin de establecer parámetros más o menos medibles que permitan a los actores organizacionales calcular los costos y beneficios de su interacción, así

como compartir el sentido de la acción y la posibilidad de construir nuevos valores organizativos que permitan dar sentido a la transparencia de una forma *internalizada* (y no sólo como respuesta a un castigo o a una amenaza). La transparencia como criterio establece una serie de parámetros deseables en una interacción organizativa. Deseables, pero que serían difíciles de alcanzar a menos que exista un esfuerzo específico de los actores por incorporarla e *internalizarla*. Es decir, la transparencia de la información no se alcanzaría de manera natural en las relaciones organizativas, debido a que tal cuestión reduce las capacidades de acción estratégica de los actores, con lo que se reduce a su vez su margen de maniobra y manipulación. Este margen de maniobra es una permanente búsqueda en las organizaciones, pues es al final de cuentas lo que permite libertad de acción (a través del control de la incertidumbre; Crozier y Friedberg, 1989). Es por ello que las organizaciones deben construir la transparencia y no sólo adaptarla o localizarla (todos los criterios organizacionales, de alguna manera, son constructos, incluso la eficiencia, y sin duda la transparencia también).

Si la acción organizacional es un compuesto de actividades racionales (limitadas) estratégicas, valorativas y de "otorgamiento" de sentido (*sense-making*), es claro que habrá construcciones de transparencia aceptables en una organización, y construcciones de transparencia inaceptables o que requerirían de una reforma del "sentido" organizacional compartido para que sean aceptables. Crear las condiciones para la identificación de estos espacios de construcción de transparencia implica no sólo la identificación normativa de los principios de transparencia, sino los mecanismos para que los actores vayan creando sentido de la acción y ampliando el espectro de transparencia organizacionalmente aceptable.

Por ello, los criterios de transparencia no son reglas normativas, a-valorativas y universales, sino mecanismos de identificación de las bases de sentido que permiten a los actores construir los espacios de transparencia aceptables organizacionalmente (como criterios, requieren que cada organización llegue a un acuerdo respecto de los parámetros y mecanismos de medición). De esta manera, preferimos ligar a estos criterios la categoría de "fallas de transparencia", con el fin de dejar claro que los criterios establecen mínimos deseables de transparencia, sin por ello asumir *a priori* que exista algo erróneo o equivocado con la organización

Las fallas de transparencia en la información no necesariamente son patologías o enfermedades a combatir, sino procesos perfectamente imbricados (*embedded*) que incluso pueden estar racionalmente establecidos para cumplir con otros criterios como la eficiencia o la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores.

o con las personas (un poco de manera arbitraria, en genérico, aceptando que deben ser construidas y no imponiéndose como valores universales). Las "fallas de transparencia", en un símil conceptual con sus primos de la economía "fallas de mercado" y "fallas de gobierno", lo que buscan establecer es cómo la acción "normal" de la organización se sustenta sobre actividades y cadenas de procesos y comportamientos que pueden ir en contra de los criterios de transparencia y en la búsqueda de otros fenómenos asociados que van de la opacidad oportunista (es decir, al sujeto que de manera estratégica utiliza la opacidad en su beneficio), a procesos basados en criterios de confianza o eficiencia o simplicidad, pero que pueden estar afectando la transparencia de la información. En otras palabras, las fallas de transparencia en la información no necesariamente son patologías o enfermedades a combatir, sino procesos perfectamente imbricados (*embedded*) que incluso pueden estar racionalmente establecidos para cumplir con otros criterios como la eficiencia o la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores⁵. Las "fallas de transparencia" entonces, no necesariamente denotan maquiavélicos espacios de actores egoístas a los que les conviene mantener el *statu quo*, sino pueden ser perfectamente identificados como procesos racionales de sentido (*sense-making*) es decir, como cadenas organizativas de acción e interpretación perfectamente racionales para los actores, dados los contextos políticos y organizativos en los que se desenvuelven. Si no son patologías o enfermedades a perseguir, entonces es más claro que existen múltiples caminos para construir mecanismos que enfrenten las fallas. Las fallas no se resuelven necesariamente con recetas o discursos normativos, sino con comprensión profunda de las imbricaciones de sentido y de racionalidad e interpretación que los actores organizativos otorgan a ciertos procesos y cadenas, con el fin de poder identificar cómo transformarlos para hacerlos más transparentes.

Identificar las fallas de transparencia permite comenzar a identificar las cadenas de procesos, reglas, rutinas, comportamientos e interpretaciones que los actores imponen sobre diferentes acciones organizacionales, con el fin de investigar y diseñar los caminos que de manera más práctica permitan construir las acciones organizacionales dirigidas a reducir o eliminar tales fallas.

Los criterios generales de un concepto de transparencia de la información pueden ser entendidos como aquellos donde se establece

un patrón común de comportamiento dirigido a establecer reglas equilibradas de compartición y distribución de la información, dentro y fuera de la organización, con el fin de asegurar que las agendas de política y de la organización se compongan dando a los diferentes actores las mismas posibilidades de entrar en diálogo e interacción.

De esta manera, podemos considerar los siguientes criterios como los criterios básicos para la identificación de las fallas de transparencia⁶:

a) La *inclusión*, entendida como la importancia de incorporar en las acciones organizativas a los actores principales que afectan la toma de decisiones. En este sentido, se supone una *falla de transparencia* en los procesos o acciones organizativas en los que haya exclusiones o asimetrías de información que puedan eliminarse a la luz de criterios racionales y procesos actuales en la organización.

b) La *publicidad*, entendida como el requerimiento de documentar y publicar información relevante sobre la forma en que la organización toma decisiones. Así, se asume que existe una *falla de transparencia* en los procesos documentados de manera insuficiente o poco clara, que haga difícil la publicación de los datos o resultados, cuando esto no encuentra una justificación en términos de eficiencia o simplicidad.

c) La *verificabilidad*, entendida como la capacidad de documentar y constatar de una forma razonablemente barata, que las decisiones y procesos se llevaron a cabo, en la práctica, de la forma en que están especificados o definidos. Por lo tanto, se entenderá que hay una *falla de transparencia* en aquellos procesos o acciones en los que resulte difícil o simplemente imposible verificar la correspondencia entre las decisiones tomadas y su realización efectiva.

d) La *responsabilidad*, entendida tanto como la definición de relaciones y roles, como la precisión y la documentación de los procedimientos que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la toma de decisiones y en la implementación de los acuerdos. Así, se espera una *falla de transparencia* en aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición lógica o convincente de cargas y deberes, y/o en los que la asignación específica de relaciones entre actores y acciones sea difícil de establecer.

La transparencia, en este segundo nivel de discusión donde se despoja a la transparencia de ser un meta valor (toda transparencia es buena, toda opacidad es un intento maquiavélico de actores perversos u oportunistas), y se le ubica como un criterio, abre la posibilidad de encontrar la razón para comprender la importancia del equilibrio necesario entre control y confianza en las organizaciones.

Estos criterios tienen dos ventajas. Por un lado, hacen más claro el proceso de identificar en los procesos o en las reglas de una organización, aquellos espacios donde la acción de la organización se verá afectada por la incorporación del criterio de transparencia. Pero, al dejar claro este criterio, se tiene una ventaja mayor todavía: permite abrir la discusión sobre la importancia de la transparencia de la información, no sólo como valor social de control sobre las decisiones gubernamentales, sino como generador de cambios organizativos efectivos. La transparencia, en este segundo nivel de discusión donde se despoja a la transparencia de ser un meta valor (toda transparencia es buena, toda opacidad es un intento maquiavélico de actores perversos u oportunistas), y se le ubica como un criterio, abre la posibilidad de encontrar la razón para comprender la importancia del equilibrio necesario entre control y confianza en las organizaciones.

En la medida en que la transparencia de la información sea vista como un mecanismo de control exclusivamente, su incorporación a la cultura y realidad organizacional será más trabajosa y costosa. En la práctica, el criterio de la transparencia tendrá que ser incorporado como una pieza lógica del accionar organizacional, con el fin de generar valores de confianza y no sólo de control, creando sentido, incrustado en la rutina organizacional, internalizado en la acción organizacional. En este sentido, tendría mucho más lógica incorporar los criterios de transparencia al flujo normal y actual de una organización. El proceso podría ser como sigue: se definen los procesos organizativos más importantes, se les aplica la noción de fallas de transparencia con el fin de analizar cómo la inclusión, publicidad, verificabilidad y responsabilidad son llevadas o incorporadas en el proceso actual. Se realiza un diagnóstico que busca responder la pregunta: ¿por qué el proceso actual tiene estas fallas específicas? ¿Es por oportunismo, es porque hay actores poderosos que se benefician de la opacidad? ¿Es, en otro sentido, causa de otros criterios como la simplicidad, la eficiencia, la cultura organizativa? ¿Cómo entonces estas fallas forman parte del sentido, de la racionalidad con que actúan las personas involucradas en la organización? Una vez entendido este entramado organizativo, se pueden tomar decisiones que busquen involucrar a la transparencia, resolver las fallas a través de propias decisiones y modificaciones al proceso organizativo, incrustadas desde dentro de la organización y no como imposición externa o exógena. Transparencia, entonces, como estrategia y

criterio, en concordancia con eficiencia, simplicidad, cultura organizacional, sentido de la acción por los actores.

En otras palabras, el éxito organizacional del criterio de transparencia se medirá en términos del equilibrio entre supervisión, vigilancia y confianza. La supervisión siempre es costosa, y siempre es imperfecta. El autocumplimiento y la autorregulación son metas importantes a buscar y el criterio de transparencia debe poder invocarlos. Las herramientas de la transparencia no pueden ser sólo un discurso de persecución, sino de generación de espacios de mejora, culturalmente aceptados.

4. Reflexiones finales: hacia la endogeneización organizacional de la transparencia

Sin duda que diversos puntos que hace el NIE respecto de la acción burocrática han sido importantes avances para la comprensión de los problemas y estrategias de reforma gubernamental. La "secrecía" da enorme poder, y si la estructura institucional de un gobierno le permite a sus funcionarios y políticos aprovecharse de ella, efectivamente, los efectos pueden ser graves.

Un primer avance sería entonces vincular con mayor precaución la racionalidad de la transparencia. Es decir, ser capaz de distinguir entre la necesidad abstracta de la transparencia como una retórica o un discurso a-valorativo, y las condiciones reales, limitaciones y restricciones humanas, organizativas y de recursos que se deben enfrentar. No sólo esto; será necesario ir más allá de las restricciones y avanzar en el debate respecto de las mejores vías para definir transparencia con base en una conceptualización más amplia, menos restrictiva de la naturaleza humana y organizacional.

Con el fin de avanzar en este sentido y mantener el debate abierto, proponemos cuatro variables básicas de análisis para pensar el proceso de construcción de una política organizacional de transparencia: a) estructuración del incentivo exógeno; b) mecanismo estructural de poder para endogeneizar; c) flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar; y d) sentido organizacional de la transparencia.

El primero se explica por los argumentos del NIE: dado que la información es un bien público, se requiere de un incentivo externo para hacer racional la transparencia o más costosa la opacidad. Esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante (como el IFAI en México) o tan genérica

como la "opinión pública". La clave de esta variable es su "efectividad" en modificar la estructura de costos de los actores que usan estratégicamente la información pública.

La segunda variable implica comprender la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno. La posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades de las áreas encargadas de impulsar la transparencia y la efectividad de esas facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo. ¿Hasta dónde puede llegar tal estructura? ¿Qué facultades formales e informales disfruta para ello? ¿Qué tan congruentes son ambas (capacidades formales y reales)?

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales, para que las órdenes, diagnósticos y resolución de problemas se lleven a cabo de manera continuada y en constante aprendizaje. Esto es, la organización da las herramientas a su estructura encargada de la transparencia para cumplir con sus objetivos. Estas herramientas van desde capacitación, entrenamiento y comunicación, hasta procedimientos de vigilancia, planeación y corrección del rumbo en el entramado organizacional. El objeto de estos mecanismos de influencia es apropiarse del "sentido" organizacional de la transparencia para introducirlo a los flujos "normales" de la acción organizada.

Esto nos lleva a nuestra cuarta variable: en los extremos de un continuo, "transparencia es responder a los cuestionamientos" hasta "transparencia es un valor, un criterio de decisión tan importante como el de eficiencia".Cuál es el sentido y cuáles son las herramientas para construirlo definen a esta variable en su relación con la anterior.

La interacción de las cuatro variables permitirá un análisis más integral, un diagnóstico más puntual de los retos, no sólo de endogeneizar la transparencia en una organización, sino de intentar dar dirección al sentido deseado en que se quiere construir la transparencia como criterio organizacional.

Avanzar empíricamente a este respecto pareciera un paso obligado, dado que una visión normativa, hemos visto, no capturará la complejidad del movimiento y comportamiento de los agentes sociales y organizativos. Los primeros estudios empíricos a este respecto, sin embargo, parecen darnos cuenta de que el camino que hemos propuesto aquí puede ser el correcto. En el estudio realizado por Juárez (2006) se muestra cómo en el caso de diversas

Unidades de Enlace, la "economía política" de la acción burocrática es mucho más dinámica que la simple reacción a incentivos externos. Las razones organizativas se expresan entre los servidores públicos estudiados como una variable crítica, donde estos actores "calculan" en efecto los costos que como agentes pueden sufrir en el no acatamiento de la ley, pero donde aparece como variable crítica, además, y con gran fuerza, la lógica de comunicación y jerarquía que tales actores observan y construyen en el espacio organizacional. En este momento, según este estudio, el incentivo exógeno y la visión normativa de implementación de la ley de transparencia han alcanzado la rutinización de los esfuerzos básicos por cumplir con los elementos formales. Sin embargo, concluye Juárez, la internalización en la organización informal está por verse todavía (2006: 145).

Será necesario avanzar todavía más empíricamente sobre estos elementos, pues queda claro a estas alturas, que las razones para la transparencia y los mecanismos organizativos para enfrentarla serán múltiples y cambiantes, dependiendo de muchas características organizacionales (tamaño, complejidad de la relación política, complejidad técnica de su objeto o producto, grado de interacción con grupos de interés, historia o naturaleza de su origen, entre muchas otras). Las primeras reflexiones que se pueden entresacar al respecto hacen confirmar que la política de transparencia requiere avanzar sobre elementos más firmes, más allá de una visión sobre simplificada del comportamiento político y burocrático. Sin duda, la agenda sobre este tema crucial ha avanzado enormemente los últimos años en México. Pero será necesario ser más imaginativo y buscar evidencia empírica para comprender mejor la dinámica del comportamiento organizacional si queremos evitar quedarnos en la actual batalla de fuerzas entre la opacidad y la transparencia en abstracto.

Notas

(1) Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. El instrumento principal de la transparencia sería el criterio fundamental de maximización del flujo e intercambio de la información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como

el de eficiencia) y a la vez un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.

(2) Por cierto, ¿quiénes pueden considerarse "los buenos" bajo un supuesto de que todos los actores son interesados como lo hace el NIE? Habrá que enfrentar esta pregunta si se quiere seguir avanzando, pues no sería lógico asumir que "los buenos" son un conglomerado abstracto como "la sociedad". Tal cosa sería incluso violentar uno de los supuestos más importantes del NIE: la racionalidad de los actores deviene de su capacidad para calcular su utilidad individual.

(3) Como se recordará, los bienes públicos son aquellos que no sufren de rivalidad y de exclusión. Es decir, una unidad de consumo no afecta el consumo de subsiguientes actores y, una vez otorgados, no puede ser controlado (o no es lógicamente económico) su acceso por otros actores, hayan pagado o no por su consumo. Los bienes públicos puros implican severos problemas para su producción racional, siendo los mercados un mecanismo muy limitado para generarlos en forma racional (Samuelson, 1948).

(4) Debe recordarse que los actores en un marco de incertidumbre y racionalidad limitada, actúan oportunistamente guiados por una lógica racional. El oportunismo, el polizón, no son fenómenos irracionales para el NIE y su visión económica (Olson, 1992). Son actos claramente racionales, permitidos por las reglas del juego y la dependencia de trayectoria (*path dependance*, North, 2005). La opacidad, entonces, en estricto sentido, no es un acto de seres malvados y maquiavélicamente desconsiderados, sino, en la práctica, comportamientos socialmente no deseables, pero individualmente racionales.

(5) Los ejemplos prácticos son múltiples: una decisión que se toma en comité *ad hoc* y no por acuerdo general para ahorrar tiempo o atacar una emergencia; un contrato que se acepta "en principio" a la espera de los tiempos adecuados, las condiciones de mercado o políticas que sean favorables para hacerlo "formal"; un acuerdo de desempeño basado en el aprendizaje y la confianza mutua, ante la complejidad de medir el real desempeño en una actividad o política.

(6) Estos criterios fueron elaborados en una reunión de trabajo para un proyecto conjunto, por el Dr. Sergio López y el Dr. Mauricio Merino, investigadores del CIDE.

Bibliografía

- | | |
|---|--|
| Anderson, F. (1962), "A Structuronomic Conception of Behavior: Individual and Collective", en <i>Journal of Abnormal and Social Psychology</i> , N° 64, Washington, pp. 3-30. | Bachrach, P. y Baratz, M. (1963), "Two Faces of Power", en <i>American Political Science Review</i> , N° 56, Los Angeles, pp. 947-952. |
| Ayala, J. (1999), <i>Instituciones y economía</i> , México, Fondo de Cultura Económica. | Brunsson, N. y Olsen, J. (1993), <i>The Reforming Organization</i> , Bergen, Fagbokforlaget. |
| | Clegg, Stewart (1989), <i>Frameworks of Power</i> , London, Sage. |

- Crozier, Michael y Friedberg, Erhard (1989), *El actor y el sistema*, México, Alianza.
- Douglas, M. (1986), *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Rand Corporation.
- Furubotn, E. y Richter, R. (2000), *Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Hood, C. y Jackson, M. (1991), *Administrative Argument*, London, Dartmouth Publishing Group.
- Juárez, V. (2006), Análisis de las percepciones sobre instituciones, corrupción y transparencia: una perspectiva desde la función pública de México. Tesis de maestría, México, mimeo.
- Jütting, J. (2003), "Institutions and Development: a Critical Review", Paris, OECD (Working Paper; N° 210).
- Knott, J. y Miller, G. (1987), *Reforming Bureaucracy: the Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- López-Ayllon, S. ... [et al] (2005), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____ (2006), "Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Lukes, S. (1974), *Poder: un enfoque radical*, México, Siglo XXI.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J. y Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Marschak, J. (1954), "Towards an Economic Theory of Organization and Information", en *Decisions Process*, R. M. Thrall, C. H. Combs y R. L. Davis (eds.), New York, John Wiley and Sons.
- Ménard, C. (2000), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Moe, T. (1984), "The New Economics of Organization", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28 N° 4, Dallas, pp. 739-777.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- North, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, Alabama University Press.
- Poundstone, W. (1992), *Prisoner's Dilemma*, New York, Anchor Books.

- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Samuelson, P. (1948), *Economics*, New York, Mc Graw Hill.
- Scott, R. (2001), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage.
- Selznick, P. (1984), *TVA and the Grass-Roots: a Study on Politics and Organization*, Berkeley, University of California Press.
- Simon, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- _____ (1983), *Reason in Human Affairs*, Stanford, Stanford University Press.
- _____ (1991), "Organizations and Markets", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 N° 2, Pittsburgh, pp. 25-44.
- Stiglitz, J. (1999), *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture.
- _____ (2000), "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115 N° 4, Cambridge, pp. 1441-1478.
- _____ (2001), *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, New York, Prize Lecture.
- Weick, Karl (2000), *Making Sense of Organization*, Oxford, Blackwell.
- Williamson, O. (1991), *Mercados y jerarquías*, México, Fondo de Cultura Económica.