

Sección III. Organizaciones gubernamentales y transparencia: bases analíticas para orientar la reforma organizacional . . . . .	21
1. NIE y transparencia: los supuestos organizativos . . . . .	23
2. Más allá del NIE: los límites del cambio por incentivos . . . . .	27
3. La endogeneización organizacional de la transparencia . . . . .	31

### SECCIÓN III. ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y TRANSPARENCIA: BASES ANALÍTICAS PARA ORIENTAR LA REFORMA ORGANIZACIONAL

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 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 utilizados para crear y defender la causa por la transparencia, por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales.<sup>26</sup> El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante (véase López-Ayllón, 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 ha utilizado hasta el momento, sobre todo en México.

A partir de la promulgación de la LAI 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 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 tanto deseadas como no deseadas. Es probable que si indagamos un poco más, veamos que las metáforas y sus

<sup>26</sup> 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. 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.

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 entre la “sociedad” por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia. 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 discursivas, sobre todo en un país apenas saliendo de una larga etapa autoritaria. Se propugna además un discurso muy redituable políticamente por encontrarse del lado “correcto” de la historia: el 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 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 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. Varios de sus supuestos están en disputa, lo que hace importante comprender que muchos de los sustentos del argumento de la transparencia lo estarían 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.

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 malos (por cierto ¿quiénes pueden considerarse “los buenos” bajo un supuesto de que todos los actores son interesados como lo hace el NIE?). Organizacionalmente, ésta aparenta 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, así como 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 (Jutting 2003, 10).

Esta sección contiene tres partes. El primer apartado 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. Busca asimismo 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 segundo apartado construye sobre las alternativas en el análisis organizacional que permitan complementar y avanzar un discurso y una estrategia de reforma organizacional más acabada y congruente. Un tercer apartado retoma la realidad multifuncional, flojamente acoplada y en constante reacomodo y reconstrucción de las organizaciones gubernamentales. Se dibuja así una alternativa complementaria sobre la transparencia, cuyo eje es la búsqueda de las estrategias para endogeneizar a la transparencia en la lógica y composición organizativa.

### *1. NIE y transparencia: los supuestos organizativos*

El NIE ha sido descrito ampliamente en la literatura contemporánea (Ayala 1999). En este apartado nos concentraremos en sus argumentos organizacionales, sobre todo en lo que toca a la naturaleza de los organismos gubernamentales.

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

1. 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 públicos. 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 de 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 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.

2. En cuanto 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 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 obtener 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.
3. 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 en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico —no una actitud “disfuncional”— 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 Millar 1987, 178) e incluso crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses. Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo es la falta de transparencia una oca-

sión 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 las que permiten esta composición de intereses. En efecto, en una democracia la provisión de bienes públicos, la separación de poderes y 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, calidad o 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 el que realice la evaluación final entre demanda y oferta. 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 oportunistamente no está actuando sino de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional se lo permiten.

Si esta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales, el diagnóstico es uno y claro: a la 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 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 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 en la teoría bajo la lógica de los “costos hundidos del cambio” (Downs 1967, 87). Siguiendo a Downs, el compromiso de los actores burocráticos a 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:

1. Incentivos exógenos a la transparencia.
2. Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia.
3. 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 y 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 aceptar racionalmente el cambio, es que calcule que los costos de ser opacos comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparentes. Como esto se logra sólo a través de la lógica primera (es decir, aumentando los costos a la opacidad exógenamente), el cambio de comportamiento requiere de un esfuerzo constante, continuado y dirigido por actores extraños a la propia burocracia para sostener a la transparencia como política. 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 a la opacidad y, con ello, transformar a la transparencia como una preferencia obligada.

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 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 les es ventajoso a la hora de entrar en intercambios. 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 de un 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, 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 oportunista-mente (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 de 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 maximizar 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 gran claridad y simpleza. Sin embargo, tal simpleza puede ser justamente su gran limitación.

## *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. Podemos identificar al menos tres problemas



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

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

Estos problemas de la argumentación estilo NIE, están profundamente interrelacionados. El NIE simplifica 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 hábiles en el manejo de las relaciones organizativas, jerárquicas, normativas, políticas e interorganizacionales para sobrevivir y tener influencia efectiva en la decisión y la acción. La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda se encuentra amarrada en buena parte de 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 1988; 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 y fracaso (relativo a la definición de estos parámetros según los tiempos políticos y las modas gerenciales) de tales organizaciones.

En realidad, 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 multicausales, no exclusivamente basados en un oportunismo simple. 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 y 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 mecanismos de influencia (1991, 30). Tales mecanismos de influencia (la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento; la lealtad; Simon 1947, 98 y 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 frente a 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 son explicables 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 modificar 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 a la estructura así como la estructura define a los actores (Clegg 1989, 191). El cambio por incentivos, en cuanto 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 un 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 los incentivos afectan la acción, sino curiosamente es la acción también la que 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, 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*) 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 1983, 214).

No hay incentivo sin estructura social y organizacional que la 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) y “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 dependence*), debe ser entendida sobre todo como la capacidad de los actores por defender una estructura de acción como única válida, dado que defiende tales reglas del juego como un *status 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 (*ibidem*, 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 de procedimientos, negociaciones, criterios y mecanismos de poder de la propia organización. ¿El resultado? Incierto, múltiple, difícil de predecir,

pero seguramente diferente de aquel 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 es una herramienta limitada y falible. 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 éstos 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 el acceso a la información, costos de negociación y oportunismo. Estos elementos se hacen exógenos como si no hubiera necesidad de ser explicadas en cuanto variables o asuntos donde la lógica humana y su racionalidad limitada actúan. Peor, continúa Simon (*ibidem*, 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. Simon concluye que el NIE “y los argumentos similares son actos de fe, o tal vez de piedad” (*idem*).

### 3. 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. El secreto 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 lo racional 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.

Proponemos cuatro variables básicas de análisis:

1. Estructuración del incentivo exógeno.
2. Mecanismo estructural de poder para endogeneizar.
3. Flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar.
4. 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 a la transparencia o más costosa a la opacidad. Esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante (el IFAI, por ejemplo) 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, desde “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 las herramientas para construirlo, definen a esta variable en su relación con la anterior?

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