

Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas

David Arellano Gault

Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. / david.arellano@cide.edu

Abstract: The discussion on the requirement of the opening of governmental information is currently part of a wider debate: transparency as a general principle in a democracy. In Mexico, the introduction of this agenda is nowadays very important. However, this debate is based, most of the time, upon a kind of hope, with poor theoretical and analytical support. Giving actual content to the social concept of “transparency” would seem to be critical in order to approach more important and practical agendas, such as its implementation in actual governmental organizations. This paper proposes four “transparency failures” as tools to study the specific incorporation of the transparency agenda in governmental organizations.

Key words: transparency, access to governmental information, organization theory, governmental organizations, implementation.

Resumen: La discusión sobre la apertura de la información gubernamental forma parte de un debate mucho más amplio: el de la transparencia como principio general de una sociedad democrática. En México, el avance de esta agenda ha sido importante sin lugar a dudas. Sin embargo, este debate está basado, muchas veces, en una especie de esperanza poco fundamentada teórica y analíticamente. Darle contenido a la categoría social “transparencia” pareciera fundamental, con el fin de dirigirse hacia agendas más relevantes y trascendentes en la práctica, como lo sería su incorporación e implementación efectiva en los organismos gubernamentales. En este artículo se proponen cuatro “fallas de transparencia” como herramienta para avanzar en la incorporación con sentido concreto y viable de la transparencia en organizaciones gubernamentales.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información, teoría de la organización, organizaciones gubernamentales, implementación.

Los límites de la visión economicista de la transparencia

La transparencia de la acción gubernamental se ha convertido en un mecanismo sustantivo para construir una sociedad democrática. Pero también es una moda que puede perder contenido conceptual si no es tratada valorativa e instrumentalmente con cuidado. Por ejemplo, las consecuencias de implementar políticas de transparencia informativa sobre las organizaciones públicas, sobre sus estructuras y procedimientos es profunda. Si bien es esencial plantearse las necesidades de una sociedad abierta y democrática para acceder a la información, también es indispensable comprender que el impacto organizacional es muy amplio y no siempre positivo. Dicho de otra manera, la incorporación del criterio de transparencia implica siempre la posibilidad de generar consecuencias no deseadas en el comportamiento organizativo e institucional (Fung *et al.*, 2007: 25). La transformación del comportamiento social y organizativo, dentro de las organizaciones y hacia fuera de ellas, es uno de los más difíciles proyectos de ingeniería social (Wildavsky, 1993: 3). Las consecuencias no deseadas y los efectos contra intuitivos son permanentes compañeros de este tipo de filosofías como la transparencia, que muchas veces asumen una posición retórica ingenua, sin detenerse a considerar que este tipo de reformas requiere de precaución, paciencia, constancia y una gran voluntad política para sostenerlas y hacerlas efectivas.

La transparencia de la información gubernamental es indispensable en cualquier democracia. Cuando nos referimos a las consecuencias organizacionales de tales políticas de información, además, es observable que las razones para justificar tal aseveración pueden ser distintas. La visión dominante en la literatura respecto de la naturaleza de la acción gubernamental hoy en día es aquella que parte de la aseveración de que las burocracias y los políticos son actores que defienden sus propios intereses y que necesitan de incentivos particulares y específicos para comportarse de una manera positiva, es decir, que beneficie al colectivo. Partiendo de las diferentes aseveraciones de este tipo creadas desde la conocida como Nueva Economía (Ayala, 2000) y la teoría de la decisión racional (*o rational choice*, Buchanan, 1986), las organizaciones gubernamentales son vistas como cotos de poder de una burocracia con intereses políticos, que defenderán su presupuesto y sus ventajas de información con todos los medios a su alcance (Downs, 1967; Niskanen, 1971). El cambio organizacional y las estrategias de reforma (como las políticas de

transparencia de la información) son, entonces (desde esta visión que podemos denominar economicista), tácticas exógenas para impactar a la organización, diseñada por actores aparentemente desinteresados que imponen incentivos (negativos y positivos), con el fin de alinear los intereses de la burocracia con los de la sociedad. La vigilancia y el castigo son los instrumentos principales, son mecanismos utilizados por una instancia externa a las organizaciones que, con criterios neutrales (o “ciudadanos”), imponen dicha vigilancia sobre los actores y sus comportamientos.

Esta visión extrema sobre las organizaciones gubernamentales ha traído varias ventajas para el análisis y el diseño de políticas de información, pero también diversas desventajas. Ha sido un avance recuperar el factor político dentro de la administración pública. Definitivamente, la idea de una dicotomía política/administración es insostenible en muchos sentidos, haciendo crítico comprender que los factores políticos forman parte indispensable de la acción administrativa. Pero es curioso que esta perspectiva economicista haya creado prescripciones que más bien parecen reeditar tal dicotomía: la solución tiene que ser exógena, imponiendo incentivos desde afuera, con una constante vigilancia de actores aparentemente despolitizados. La perspectiva economicista observa a las organizaciones gubernamentales como agregados de individuos calculadores y permanentemente oportunistas, agregados en mecanismos de poder que sólo obedecerán ante el castigo o la amenaza (eventualmente ante ciertos incentivos positivos). Asume, además, que los actores encargados de tal vigilancia y de la construcción de los incentivos serán apolíticos (o por lo menos técnicamente “neutros”, porque son profesionales, como en el caso de las organizaciones autónomas técnicas o porque son “ciudadanos”, sin aparentes ataduras políticas), y que el juego es entonces uno de vigilancia continua y constante conflicto.

Así, la transparencia y las políticas que emanen en su nombre deben tener un valor y contenido, además de una profunda visión pragmática y comprometida con sus limitaciones, si no es probable que se convierta en un valor sobrecargado, lleno de lugares comunes y, por lo tanto, paradójicamente, hueco. Analicemos con un poco más de cuidado esto, con base en las lecciones desde la teoría de la organización. Es muy conocido que los individuos no pueden ser totalmente transparentes, aunque lo quisieran. El comportamiento humano se basa ampliamente en la incertidumbre respecto a lo que los otros actores pueden hacer y

reaccionar. A esto Weber (1974) le llamó “el sentido de la acción”. Parte de la libertad humana está en la incertidumbre de la acción (Crozier, 1964). Debemos tener cuidado de que nuestro concepto de transparencia no pierda la perspectiva de que es un instrumento de la acción humana, que los seres humanos en principio mantienen un espacio o margen de libertad que los convierte en última instancia en impredecibles, en actores capaces de cambiar y aprender. En resumen, los “sentidos” posibles de la acción humana son múltiples y heterogéneos. La teoría liberal de la política parte de un principio similar: no existe una definición concreta y única de la “buena vida”. Hay tantas definiciones de la buena vida como individuos, y cualquier sociedad democrática y liberal debe proteger el derecho de diferentes personas a definir la buena vida. Querer imponer un criterio particular sobre los demás es la fuente del totalitarismo. Será necesario, por ende, tener en cuenta en nuestro concepto de transparencia de la información gubernamental que ésta debe servir para sostener una sociedad liberal y no para imponer un criterio concreto, pensar que hay un solo criterio de cómo definir los valores sociales en general o de que tenemos la única llave instrumental correcta.

El concepto fundamental de la teoría contemporánea de las organizaciones y de la economía parte en muchos sentidos del concepto de racionalidad limitada de Simon (1947). Este concepto nos advierte que no existe una racionalidad completa de los individuos, pues no existe la posibilidad de que los seres humanos tengamos la capacidad de cálculo para tomar en consideración todas las alternativas, todas las consecuencias del accionar. Los seres humanos toman decisiones con información incompleta, la información es costosa y no se puede pagar un precio infinito para obtener toda la información. La racionalidad humana no es una búsqueda permanente por eliminar la incertidumbre (vano propósito en un mundo plural y liberal), sino en la evasión o evitación de la incertidumbre. La racionalidad implica una argumentación, los actores son racionales, estratégicos y valorativos para Simon. Desde un punto de vista simoniano, podríamos especular, la transparencia es una búsqueda para mejorar la comunicación, para desarrollar un ambiente psicológico organizacional positivo hacia la apertura, la vigilancia mutua, la generación de confianza. Elster (1983), incluso, comprueba que excesos de información pueden llevar a los actores a generar decisiones equivocadas, ante una paralización de la acción frente a la complejidad de alternativas por considerar. Un exceso de información puede llevar también a que los actores tengan grandes dificultades para ponerse de

acuerdo, pues muchas veces la negociación parte de llegar a acuerdos sobre ciertos puntos en disputa que no son críticos, pero que son avances. En toda relación social compleja, los individuos aceptan establecer criterios de *precompromisos*, ya que la incertidumbre los empuja a aceptar ciertas limitaciones y líneas de acción y relación (Elster, 1979). Podríamos decir, desde Elster, que los *precompromisos* no siempre se basan en más información, sino más bien en un acuerdo de cómo tratar la información y qué compromisos mutuos se aceptan entre diferentes actores. Buscar que la negociación se dé siempre en el corazón de los argumentos puede llevar a la negación de la propia negociación; hablar de transparencia de la información sin contexto es apostar a un concepto indeterminado, con poco sentido para los actores, los individuos y la sociedad.

Las organizaciones son entes de acción colectiva, compuestos por una multiplicidad de individuos de racionalidad limitada que negocian. Cuando hablamos de democracias y organizaciones gubernamentales y públicas, además, hablamos de organizaciones en contextos de sociedades liberales, que deben proteger la diversidad y la equidad en una sociedad desigual y con personas con distintos conceptos de la buena vida. Desde esta visión, que podríamos denominar organizacional/institucional, los actores (incluidos aquí tanto las burocracias como “los vigilantes”) son actores políticos, efectivamente, pero multivalorativos: no persiguen solamente sus intereses en una visión estrecha, sino son capaces de perseguir y encontrar sentido (Weick, 2000) a una diversidad de valores y decisiones. Pueden y deben construir sentido, en un marco de información limitada, donde la acción estratégica y la vigilancia y el control son sólo dos de los instrumentos disponibles en la tarea de construir una acción colectiva con sentido; es decir, donde los actores le dan y han construido una explicación de las razones y la *razonabilidad* de las políticas o decisiones políticas y organizativas.

En esta visión institucional/organizacional, la construcción de una política de transparencia requiere comprender que los actores organizativos —incluidas aquí las organizaciones gubernamentales, por supuesto— efectivamente construyen diversos mecanismos para defender sus intereses; pero que, a la vez, son capaces de construir sentidos de la acción como estrategia fundamental para dar lógica y razón a la acción. La simplicidad del modelo economicista es rebasada ante la evidencia de que la acción humana siempre, de manera ubicua, enfrenta la incertidumbre, la ambigüedad, la información incompleta. Desde este punto de vista, la transparencia es un constructo conceptual que pierde

todo su valor si es vaciado de contenido: ninguna acción humana puede ser transparente en sentido puro, no hay tal caja de cristal individual, grupal u organizacional, a menos que esté vinculada de forma clara a una serie de objetivos que den sentido, sean legítimos social e institucionalmente.

Un concepto no sobrecargado de transparencia de la información organizacional asume que ésta es un instrumento social y organizacional para tomar mejores decisiones, para reducir las probabilidades de corrupción, para incrementar las posibilidades de confianza y cooperación en una sociedad plural; pero que no es ni un valor universal o general (es decir, que asuma siempre que más transparencia es mejor siempre, pues no existe una sola manera de definirla) ni un instrumento monolítico, sin costos y limitaciones (es decir, que exista alguna corriente u organismo que tenga el instrumento técnico único y perfecto para definir la transparencia de una vez y por todas).

Se acepta necesariamente que es un concepto y una práctica que crea tensiones organizativas en su implementación: a) es una política costosa, requiere de ajustes constantes y de vigilancia permanente no sólo a los involucrados, sino también a los vigilantes encargados; b) puede reducir la eficiencia en el corto plazo (con la esperanza, nunca la certeza, de que la aumenta en el largo); c) crea nuevos juegos estratégicos en la búsqueda de ventajas en un juego más transparente o donde la información adquiera un nuevo sentido como instrumento político de ataque o contraataque; d) puede generar círculos virtuosos de vigilancia y control, pero viciosos en términos de significado y confianza.

De nuevo aparecen ventajas y desventajas, probablemente mejor explicadas como tensiones lógicas ante un constructo social como el de transparencia, que implica el choque y la tensión continua en un juego estratégico más abierto y con nuevos instrumentos (Arellano, 2005: 52). Construir una visión más realista y menos retórica de la transparencia pareciera una necesidad, con el fin de construir instrumentos más efectivos que permitan a las organizaciones y sus miembros incorporar con sentido lógico y colectivo un criterio adicional de acción colectiva: la transparencia en información.

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 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 las 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. Además, es 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 de manera efectiva 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 *status quo*.

En 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). Y, por lo 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 comprende 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), éstos, 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 e 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 esto los comunes denominadores son importantes. El ejemplo de la eficiencia es interesante: una acción es eficiente si cumple con el criterio de: con recursos dados un máximo resultado o para ciertos resultados un mínimo de recursos empleado. 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 emplear 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 puedan 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 la 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, 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 (*in-entendibles*) o que requerirían de una reforma del “sentido” organizacional compartido para que fueran 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 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 forma estratégica utiliza la opacidad en su beneficio), a procesos basados en criterios de confianza o eficiencia o simplicidad, pero que puedan 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 instaurados para cumplir con otros criterios como la eficiencia o la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores.¹ Las “fallas de transparencia”, entonces, no necesariamente denotan maquiavélicos espacios de actores egoístas a los que les conviene mantener el *status quo*, sino que 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 por perseguir, entonces es más claro que existen múltiples caminos para construir mecanismos que enfrentan a las fallas. Éstas 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 posibiliten construir las acciones organizacionales dirigidas a reducir o eliminar tales fallas.

¹ 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.

Los criterios generales de un concepto de transparencia de la información pueden ser entendidos como aquellos en los que 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 componen dando a los diferentes actores las mismas posibilidades de entrar en diálogo e interacción.

De esta manera, podemos considerar a los siguientes criterios como los básicos para identificar las fallas de transparencia²:

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 responsables 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

² 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.

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.

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 difícil 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. Así, tendría mucha 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, para analizar cómo la inclusión, publicidad, verificabilidad y responsabilidad son llevados o incorporados 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 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 pretendan 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 por 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.

Reflexiones finales

A partir de la reflexión que estas fallas de transparencia generan, es claro que los intentos por implementar y desarrollar en organizaciones gubernamentales estas prácticas van mucho más allá de un discurso moralista o de una batalla entre “burócratas opacos” y “defensores de la transparencia”. 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”. Desafortunadamente, esta metáfora, si bien clara y útil, llevada a su extremo, deja de tener sentido: no habría actor transparente por naturaleza, ni siquiera sus defensores aparentes, por lo que como sociedad nos veríamos atrapados permanentemente en un círculo vicioso de desconfianza, una transparencia forzada como valor, en constante desgaste.

Si bien en México se ha avanzado mucho en la creación de las bases para una sociedad y un gobierno más transparentes, es decir, con capacidades de intercambio de información más abierto y plural, es necesario avanzar sobre una agenda más seria y realista de implementación e incorporación de los principios de transparencia en las

organizaciones gubernamentales. Estos espacios sociales que llamamos organizaciones son mucho más que maquinarias ciegas y obedientes, y la “falta de transparencia” no es la expresión de una resistencia sistemática de los actores organizativos por abrir la información que poseen. La creación de sentido organizacional de la transparencia involucra elementos mucho más dinámicos, donde la transparencia es uno de los criterios de decisión de las organizaciones, en combinación con otros (como eficiencia o coordinación). Cómo se imbrica la transparencia organizacionalmente, cómo se crea sentido y se incorpora con los otros valores organizacionales, pareciera la clave; ya que esto permitiría comprender que las “fallas de transparencia” no son necesariamente errores o mal intencionados esfuerzos por esconder información, sino la combinación de diversos criterios que los actores organizativos “entienden”, con sentido particular, que es lo “correcto”, lo “eficiente”, lo “lógico”, lo “usual” o lo “eficaz” por realizar.

Comprender esta dinámica es importante para avanzar, y diversos dilemas o retos están todavía latentes en el caso mexicano. Por ejemplo:

1. El reto institucional. La transparencia a la información debe desarrollarse mediante una profunda comunicación, que venza resistencias no sólo a través de incentivos negativos, sino de la incorporación del discurso y la lógica de la transparencia a la actividad cotidiana. Las políticas de transparencia implican costos organizativos importantes: áreas dedicadas al mantenimiento de la información, áreas de enlace y páginas web. Otros menos evidentes: el costo del uso del tiempo de las personas que tendrán que dedicarse a preparar información para su entrega.

2. La lógica de razonabilidad. La sociedad tiene derecho a la información, pero también es claro que las solicitudes deben ser razonables. ¿Cómo evitar que bajo la defensa de la razonabilidad los servidores públicos oculten intentos de esconder información? Este es un dilema esencial para hacer viable y no exageradamente costosa la reforma. Una de las claves está en desarrollar criterios desde los institutos de información y el Congreso, en consultas continuadas y sistemáticas, abiertas, con el fin de definir criterios de razonabilidad.

3. La integración organizativa. Los requerimientos de transparencia necesitan de su incorporación al flujo organizativo. Es decir, un error común es reaccionar ante los requerimientos a través de estructuras paralelas, específicas, separadas de la planeación y toma de decisiones

corriente y estratégica de la organización. Mientras más pronto la transparencia se incorpore desde la planeación estratégica misma y, por lo tanto, a los flujos de toma de decisiones, las organizaciones gubernamentales podrán responder de mejor manera a los requerimientos y a la transformación cultural. Esto implica que no sólo deben existir recursos específicos para la incorporación de la agenda de transparencia hacia las organizaciones, sino un plan detallado y claro de cómo se van a integrar tales criterios (por ejemplo, el sistemático diagnóstico de las fallas de transparencia) al flujo estructural y decisional de la organización (para observar algunos de estos elementos problemáticos empíricamente, consultar López-Ayllón y Arellano, 2007).

En todo caso, las políticas de transparencia son indispensables en una democracia. Pero también es cierto que sus costos y su incorporación a la dinámica política y organizativa deben desarrollarse bajo principios de razonabilidad y no de una batalla permanente entre bandos o partidas. Para que el éxito de una política de transparencia se dé, es imprescindible su incorporación a la cultura organizativa (en sus estructuras y en la toma de decisiones) y social, bajo un criterio y un valor de utilidad y *razonabilidad*. Control y confianza, en un intrincado equilibrio, parecieran ser una de las tensiones críticas para el éxito de este tipo de políticas.

Bibliografía

- Arellano, David (2005), “La transparencia desde la teoría de las organizaciones”, en Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ayala, José (2000), *Instituciones y economía*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, James (1986), *Liberty, market and the state*, Nueva Jersey: New York University Press
- Crozier, Michael (1964), *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Chicago University Press.
- Crozier, Michael y Friedberg Erhard (1989), *El actor y el sistema*, México: Alianza.
- Downs, Anthony (1967), *Inside bureaucracy*, Prospect Highs: Waveland Press.

- Elster, Jon (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1983), *Sour grapes. Studies in the subversion of rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, Archon *et al.* (2007), *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, Cambridge: Harvard University Press.
- López-Ayllón, Sergio y David Arellano (2007), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Chicago University Press.
- Simon, Herbert (1947), *The administrative behavior*, Nueva York: Free Press.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Weick, Karl (2000), *Making sense of the organization*, Malden: Blackwell.
- Wildavsky, Aaron (1993), *Speaking truth to power*, Nueva York: Transaction.
- Williamson, Oliver (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México: Fondo de Cultura Económica.

David Arellano Gault. Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., México. Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver. Líneas de investigación: organizaciones gubernamentales, reforma administrativa, gestión pública, gestión estratégica, servicio civil de carrera, transparencia en el sector público. Sus más recientes publicaciones: “¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? ELNIE en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México”, en *Reforma y Democracia CLAD*, núm. 36 (2006); con López-Ayllón, Sergio, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2007).

Envío a dictamen: 24 de mayo de 2007.

Aprobación: 02 de julio de 2007.