

NÚMERO 191

DAVID ARELLANO GAULT

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

ABRIL 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

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 avanzar hacia agendas más importantes 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: transparencia, acceso a la información, teoría de la organización, organizaciones gubernamentales, implementación.

Abstract

The discussion over the requirement of openness of governmental information is actually part of a larger debate: transparency as a general principle in a democracy. In Mexico, the introduction of this agenda is quite important today. However, this debate is based, most of the time, in a kind of hope which is poorly supported in theory. Giving actual content to the social concept of transparency seems to be critical in order to approach more important and practical agendas like 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.

Words: Transparency, Access of governmental information, Organization Theory, Governmental Organizations, Implementation.

1. Hacia una transparencia de información con contenido

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 y por lo tanto instrumentalmente, con cuidado. Por ejemplo, las consecuencias de implementar políticas de transparencia informativa sobre las organizaciones públicas, sobre sus estructuras y efectividad, son sin duda profundas. Si bien es necesario plantearse la necesidad de una sociedad abierta y democrática para acceder a la información, es también indispensable comprender que el impacto organizacional es muy amplio y no siempre positivo (o digamos con mayor precisión, siempre existen “pagos colaterales” que pagar y consecuencias no deseadas). La transformación del comportamiento social y organizativo, dentro de las organizaciones y fuera de ellas, es uno de los más difíciles proyectos de ingeniería social (Wildavsky, 1993: 3). Las consecuencias no deseadas y los efectos contraintuitivos 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 necesaria e 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 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 benefician 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 entonces los instrumentos principales, 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 la recuperación del 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 parece que reeditan tal dicotomía: la solución tiene que ser exógena, imponiendo incentivos desde afuera, con una constante vigilancia desde actores aparentemente despolitizados. La perspectiva economicista entonces observa a las organizaciones gubernamentales como agregados de individuos calculadores y permanentemente oportunistas, incrustadas en complejos 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.

Entonces, 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 un poco con más cuidado esto, a partir de las lecciones desde la teoría de la organización. Es conocido ampliamente 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 siempre serán impredecibles y que existen muchos sentidos posibles de la acción humana. 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 definirla. Querer imponer un criterio particular sobre los demás es la fuente del totalitarismo. Será necesario entonces 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 criterio único de cómo definir los valores sociales en general, o de que tenemos la llave instrumental única 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. Entonces los seres humanos toman decisiones con información incompleta; la información es costosa y no se puede pagar un precio infinito para obtenerla toda. La racionalidad humana no es entonces una búsqueda permanente por eliminar la incertidumbre (vano propósito en un mundo plural y liberal), sino en la evasión o evitación de la incertidumbre. Para Simon la racionalidad implica entonces una argumentación, los actores son racionales, estratégicos y valorativos. Desde un punto de vista simoniano, podríamos especular que 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 tal complejidad de alternativas a considerar. Un exceso de información puede llevar también a que 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, pues la incertidumbre los empuja a aceptar ciertas limitaciones y líneas de acción y relación (Elster, 1979). Podríamos decir desde Elster entonces que los precompromisos no siempre se basan en más información si no 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 diferentes conceptos de la buena vida. Desde esta visión, que podríamos denominar organizacional/institucional, los actores (incluidos aquí tanto a las burocracias como también a "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 a una diversidad de valores y decisiones (Weick, 2000). 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 claramente a una serie de objetivos que den sentido, sean legítimos social e institucionalmente.

Un concepto no sobrecargado de transparencia de la información organizacional, entonces, 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 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 entonces 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 sobre 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 plazo); *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.

Nuevamente entonces 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 (para un mayor análisis véase Arellano, 2005: 52).

2. 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 conciencia 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. 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 genérico, demasiado cargado y con poco contenido real por tanto: ser transparente, parecido a los heroicos e imposibles condiciones de la visión racional, tener toda la información, para conocer todas las alternativas, para tener claras todas las consecuencias. 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. Hasta la visión economicista comprende 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*.

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 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 interiorizar 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 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 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 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 interiorizada (y no sólo como respuesta a un castigo o a una amenaza). La transparencia como criterio entonces 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 interiorizarla. 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 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 (*inintendibles*) 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, avalorativas 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). Es por ello que 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 asumir *a priori* que exista algo erróneo o equivocado con la organización o con las personas (un poco de manera arbitraria, en genérico, acepando 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 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 establecidos 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 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 enfrentan a 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 entonces 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 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 criterios básicos para la identificación de las *fallas de transparencia*:²

- 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.

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.

² Estos criterios fueron elaborados en una reunión de trabajo para un proyecto conjunto, con el Dr. Sergio López y el Dr. Mauricio Merino, investigadores del CIDE.

- 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 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 metavalor (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, interiorizado 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 llevados o incorporados en el proceso actual. Se realiza un diagnóstico que busca responder la pregunta: ¿porqué 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 lo racional 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 autoregulación 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.

Reflexiones finales: algunas implicaciones prácticas

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 esfuerzos mal intencionados 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” a 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 a través de una profunda comunicación, que venza resistencias no sólo a través de incentivos negativos, sino también a través 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 escondan intentos de esconder información? Este es un dilema muy importante para hacer viable y no exageradamente costosa la reforma. Una de las claves está entonces 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, no sólo a los requerimientos, sino a la transformación cultural requerida por una política de transparencia. Esto implica que no sólo deben existir recursos especificados para la incorporación de la agenda de transparencia para 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.

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 partidos. Para

que el éxito de una política de transparencia se dé, es indispensable 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, pareciera 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, CIDE-IFAI.

Ayala, José (2000), *Instituciones y economía*, México, FCE.

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 Erhard Friedberg (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.

_____ (1983), *Sour grapes. Studies in the subversion of rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.

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, FCE.

Weick, Karl (2000), *Making Sense of the organization*, Malden, Blackwell.

Wilsavsky, Aaron (1993), *Speaking truth to power*, Nueva York, Transaction.

Williamson, Oliver (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185
- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379
- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381
- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386

Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006, DTE-387

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...*, DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146
- Schiavon, Jorge, Spenser Daniela y Vázquez Mario, *La historia de las relaciones internacionales de México (siglos XIX y XX)...*, DTEI-147
- Schiavon, Jorge, *México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: percepciones y realidades*, DTEI-148
- Velázquez, Rafael y Domínguez Roberto, *El proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas...*, DTEI-149
- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21

Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.**

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.