

REFORMAS DE TRANSPARENCIA: HACER ENDÓGENA LA TRANSPARENCIA ORGANIZACIONAL. EL CASO DE MÉXICO

DAVID ARELLANO GAULT
WALTER LEPORE

INTRODUCCIÓN

LA “TRANSPARENCIA”, ENTENDIDA COMO LA DECISIÓN POLÍTICA de abrir el acceso a información gubernamental al público, se está convirtiendo en un icono importante de la democratización en América Latina. Contar con gobiernos transparentes representa una de las más importantes batallas de las sociedades latinoamericanas para ganar control sobre sus gobiernos y para empujarlos a usar recursos públicos de forma más eficiente y cuidadosa. Sin embargo, la transparencia consiste también en una metáfora; una especie de batalla entre “transparentes” *versus* “opacos”, como suele plantearse generalmente. La metáfora de la “caja de cristal” ha sido en varios países una forma atractiva y simple de explicar al público un complejo esfuerzo político y organizacional. Sin embargo, las metáforas importan pues tienen impacto en el complejo proceso de implementación. En otras palabras, es a partir de la metáfora y de las leyes que las organizaciones requieren construir mecanismos particulares de implementación. La cuestión es preguntarse si una “política organizacional de transparencia”, construida únicamente sobre los supuestos de esta metáfora, puede crear nuevos problemas.¹ Esta investigación busca justamente analizar algunos de estos dilemas y observar la forma en que ciertas organizaciones públicas están vinculando los incentivos externos e internos para construir la “respuesta” organizacional a las políticas de transparencia en México.

La promulgación en 2002 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIP en adelante) resultó en una reforma crucial

¹ Véase las experiencias y casos expuestos en Christopher Hood y David Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

que ha hecho la diferencia en el proceso político, pero que al mismo tiempo se sostiene sobre bases limitadas para su futura consolidación. La reforma actual sobre la transparencia sin duda ha abrevado del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE); esta corriente concibe las organizaciones públicas como construcciones de actores racionalmente opacos y oportunistas que necesitan ser castigados y amenazados para forzarlos a volverse transparentes. Dicha metáfora no es ingenua y sus consecuencias prácticas son enormes: la batalla entre actores “racionalmente” opacos y otros actores más bien “transparentes” asume que los actores son oportunistas por “naturaleza”, que no se volverán transparentes por su propia racionalidad y voluntad y, por lo tanto, se hace necesario crear un marco institucional de incentivos para empujarlos hacia la transparencia. De acuerdo al NIE, esto sólo es posible si los costos de ser opacos son mayores a los costos de ser transparentes, de tal forma que, al momento de calcular costos y beneficios de la opacidad y la transparencia, los actores se inclinen por esta última.

En el caso de México, las consecuencias prácticas derivadas de esta metáfora son claras: la reforma se considera una lucha continua de las organizaciones públicas que lidian con la LFAIP, de la cual se crean nuevas estructuras –a veces separadas del flujo normal y crítico de las organizaciones– con el fin de cumplir formalmente con los requisitos que les son impuestos normativamente desde fuera. A final de cuentas, la transparencia se presenta como una reacción organizacional, en cierto sentido defensiva, ante el incentivo externo. No obstante, este tipo de respuesta no necesariamente implica cambiar estructuralmente el comportamiento de la organización² ni incorporar la transparencia como un criterio normal o común de la misma. El sector gubernamental se convierte entonces en una arena de organizaciones externamente supervisadas para que generen e incorporen estímulos internos a la transparencia, a partir de los requerimientos que exige un incentivo exógeno como lo es la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Aun considerando la parsimonia y claridad argumentativa que ofrece el NIE para aplicar este enfoque de la transparencia en contextos determinados, es necesario discutir la visión sumamente simplista de los actores organizacionales que presenta esta rama del institucionalismo. No hay dudas de que los actores organizacionales pueden ser oportunistas y egoístas, sin embargo, son más que simples entes calculadores de costos y beneficios; crean también un conjunto diverso de valores, sentidos y relaciones sociales con diferentes actores (dentro y fuera de la organización). Desde esta perspectiva, la transparencia puede volverse un criterio de decisión de la acción organizacional

² Este aspecto es explicado por Geoffrey Hodgson al criticar al NIE. Véase Hodgson, *Economía institucional y evolutiva contemporánea*, México, UAM Cuajimalpa y Xochimilco, 2007, p. 65.

tan importante como el de eficiencia y eficacia; aunque para ello también necesita ser creada, internalizada y adquirir un sentido organizacional con el fin de convertirse en un criterio de acción. Llamamos a este último proceso: *endogeneizar* organizacionalmente la transparencia. En otras palabras, si el objetivo consiste en una reforma exitosa dirigida a mejorar y abrir la información gubernamental al público, la transparencia requiere volverse un componente endógeno en las organizaciones; es decir, necesita ser creado, internalizado, adquirir significado y sentido organizacional. La metáfora de la batalla entre transparentes y opacos es una manera muy limitada de crear una política organizacional de transparencia y, con ello, de lograr introducirla como criterio para generar confiabilidad y reputación en la relación gobierno, Estado y sociedad.

Si se toma en consideración que una reforma de transparencia es internalizada, adaptada y traducida por las dinámicas particulares de las organizaciones gubernamentales, entonces la pregunta principal que planteamos en este documento es: ¿cuáles son los factores e incentivos externos e internos que inciden en la implementación de una política organizacional de transparencia?

Para responder a esta pregunta se revisará el tema de la siguiente forma. En primer lugar, discutiremos el análisis de la transparencia que se realiza desde el NIE y teorías de la organización relacionadas, en particular aquellas que se refieren a la naturaleza de los organismos gubernamentales. El fin consiste en identificar los principales supuestos, argumentos y lógicas causales que presenta esta literatura para comprender la implementación y endogeneización de la transparencia en el sector público. En este sentido, se podría desarrollar este estudio en, al menos, dos tipos de organizaciones. Primero, en las organizaciones de la administración pública central y paraestatal directamente vinculadas por la LFAIP, y, segundo, en los Otros Sujetos Obligados (OSO) por la LFAIP. Estos últimos son organismos públicos que no se encuentran bajo la estructura normal de jerarquía y control gubernamental, pero que por su estatus legal o por sus funciones tienen impacto notorio en el público y deben estar al cobijo de la LFAIP, aunque de forma más autónoma que el resto de la administración pública central o paraestatal. Es importante avanzar en ambos sentidos, sin duda, pero por lo pronto es interesante concentrarse justamente en este segundo tipo de organizaciones públicas. La razón es que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Gubernamental (IFAI) –encargado de vigilar el cumplimiento de esta ley– no cuenta legalmente con la fuerza de control y vinculación que sí tiene para las organizaciones del primer tipo. De esta forma, será posible observar con mayor claridad las dificultades y oportunidades de los OSO para endogeneizar la transparencia cuando el incentivo exógeno es más débil, compara-

tivamente hablando. La debilidad del incentivo reside precisamente en que las observaciones del IFAI no son vinculantes para los OSO, por lo tanto no puede “obligarlos” a cumplir con la ley, salvo el hecho de exigirles elaborar sus propios reglamentos en la materia, aunque la implementación recaea particularmente en cada OSO.

En la segunda parte de este artículo, entonces, se presenta un estudio sobre este tipo particular de organizaciones con el propósito de vislumbrar los principales factores que afectan la implementación y endogeneización de la transparencia. El estudio empírico que aquí se presenta analiza las estructuras organizacionales y valores creados por dieciséis organizaciones públicas, en función de los requisitos legales que impone la LFAIP. El objetivo es entender si sus estrategias buscan cumplir efectivamente con un proceso de incorporación de la transparencia como valor y como instrumento organizacional, o si están creando, de forma básica y limitada, estructuras “impuestas externamente” para cumplir con las demandas exógenas que les impone la ley.

De acuerdo a lo mencionado, la estructura de este artículo es la siguiente: En la primera sección se presenta el acercamiento teórico a la transparencia que propone el NIE a través de sus argumentos organizacionales. En la segunda sección analizamos el caso de México, haciendo particular énfasis en el contexto en el que se inserta la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y su aplicación en los OSO. En la tercera sección planteamos los principales resultados del estudio empírico; mientras que en la última sección, las conclusiones.

1. NIE Y TRANSPARENCIA: LOS SUPUESTOS ORGANIZATIVOS

En este apartado nos concentramos en los argumentos organizacionales del NIE, sobre todo aquellos que se refieren a la naturaleza de los organismos gubernamentales, y las relaciones causales que los vinculan. En general, son tres los argumentos que buscan describir a tales organizaciones desde el NIE:

a) Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios, situación crucial cuando hablamos de información. Las democracias han construido institucionalmente sus espacios de ejecución de las políticas como lugares protegidos de los vaivenes políticos (gracias a los servicios civiles) y de la competencia y el mercado. Esta necesidad se deriva de la naturaleza de los bienes y servicios públicos que generalmente los gobiernos proveen.³

³ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown – Rand Corporation, 1967, p. 40.

De este argumento se deriva que ese arreglo “proteccionista” de los organismos públicos puede generar importantes distorsiones en la acción social. Puesto que al hablar de acción burocrática no se tiene el parámetro del precio de mercado ni de la producción de equilibrio, se genera un problema grave de control y dirección del aparato gubernamental. Al no existir parámetros de equilibrio de mercado, las organizaciones gubernamentales disfrutaban de un campo de acción donde es muy difícil definir con claridad y eficiencia los resultados que pueden obtener dados ciertos recursos y costos. Esto y la enorme asimetría de información que tienen respecto de sus controladores políticos y de la propia sociedad son la base para que la burocracia gubernamental disfrute de una considerable ventaja.

b) Como monopolio (o casi), las organizaciones públicas, proveedoras de bienes y servicios públicos, tienen escaso interés en responder ante la sociedad, pues quien les asigna recursos es principalmente el poder legislativo. Generalmente los recursos no se obtienen a través de las ventas de su producto o servicio en condiciones de competencia en el mercado.

En otros términos, como el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores (y sobre la sociedad), es capaz de tener ventajas también sobre la agenda pública; y son las asimetrías de información su gran prerrogativa.⁴ El uso estratégico de tales asimetrías forma parte del arsenal de acción estratégica del aparato administrativo y será utilizado racionalmente; es decir, contabilizando los propios intereses y las estrategias de los otros actores que componen el aparato administrativo. Es por ello que la “neutralidad” burocrática es una quimera para este paradigma.

c) Como es la lógica de la jerarquía –y no la del mercado– la que domina en la acción gubernamental,⁵ las organizaciones públicas se observan como juegos estratégicos burocráticos en busca de mayor autonomía y aislamiento. La supervivencia organizativa depende del grado de autonomía: a mayor autonomía (a través de sus ventajas de información), menor será la probabilidad de que la organización sea afectada y vigilada por los agentes sociales o políticos.⁶

Todos estos argumentos del NIE llevan a una conclusión inequívoca: es parte natural del interés racional de los burócratas actuar estratégicamente, sobre todo (aunque no exclusivamente) en cuestiones de información. En otras palabras, el interés estratégico de los actores, el controlar la informa-

⁴ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

⁵ Oliver Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.

⁶ Terry Moe, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 1984, vol. 28, núm. 4, pp. 739-777.

ción y su acceso, no son actitudes “disfuncionales” de las organizaciones, sino una consecuencia lógica de la propia naturaleza oportunista de los individuos que las componen. Esta situación lleva a las burocracias a tomar decisiones con referencia a la estructura a la que pertenecen, desviadas de los objetivos generales y dirigidas a su provecho organizacional.⁷ Crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses es parte de este juego estratégico. Joseph Stiglitz argumenta incluso que para los burócratas y políticos no sólo es la falta de transparencia una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino también una razón para obtener rentas o beneficios.⁸

El argumento se vuelve más claro aún: es el diseño institucional de las reglas del juego en una democracia liberal el que permite esta composición de intereses. En efecto, la provisión de bienes públicos, la separación de poderes y el traslape de vigilancias han permitido la construcción legal y formal de estos organismos gubernamentales protegidos ampliamente de la competencia y el mercado. La raíz del problema entonces se encuentra en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunísticamente se está comportando de manera racional, sobre todo si las reglas 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: al no existir los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de ese modo.⁹

Es inherente a la lógica del actor burocrático, por lo tanto, controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, vertical y horizontalmente.¹⁰ Sin embargo, la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son procesos sencillos. Hay buenas razones políticas y técnicas para mantener ciertos bienes y servicios en manos del gobierno, y también hay que tener presente que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público.¹¹ Entonces –nos receta el NIE– es necesario crear estructuras e incentivos específicos para “reorientar” el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia.

⁷ Jack Knott y Gary Miller, *Reforming Bureaucracy*, Nueva Jersey, Prentice, 1987, p. 178.

⁸ Joseph Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999, p. 11.

⁹ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992.

¹⁰ Downs, Anthony, *op. cit.*, p. 77.

¹¹ J. Stiglitz, “The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, núm. 4, 2000, p. 1448.

Es de acuerdo a este argumento y sus supuestos que el NIE puede construir una estrategia específica para impulsar la transparencia. Podríamos resumir esta estrategia en los tres siguientes pasos:

- a) Incentivos exógenos a la transparencia.
- b) Cambio organizacional.
- c) Transformación del comportamiento individual a favor de la transparencia y adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia.

La lógica causal-secuencial que vincula los elementos de esta estrategia se sostiene en el interés oportunista de las organizaciones públicas y de los burócratas por mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional. Ante esta situación, el NIE sugiere que la transparencia no podrá generarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional.¹² La lógica de la transparencia, por lo tanto, tendrá que llegar “desde afuera”, desde otros actores que la impulsen. De acuerdo con este argumento, la única manera para que la burocracia acepte racionalmente el cambio es que calcule (a partir de incentivos exógenos) que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente. Por lo tanto, es con base en un cálculo racional que las burocracias deciden modificar sus estructuras, procesos, marcos normativos y arreglos organizacionales en función de la transparencia, en respuesta a estímulos impuestos exógenamente (como aquellos que se establecen mediante ley bajo la forma de sanciones y castigos). Con estos cambios se espera que los individuos que conforman esas organizaciones también se comporten individual y colectivamente tomando a la transparencia como criterio cotidiano de decisión y acción. En este punto, plantear la apertura y el acceso a la información pública como una “batalla” por hacer costosa la opacidad y, con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada, se vuelve en la estrategia dominante.

Dicho argumento, parsimonioso y simple, sustentado en un cálculo racional y que presenta una lógica causal y secuencial arriba-abajo, se resume en el siguiente cuadro:

¹² Jacob Marschak, “Towards an Economic Theory of Organization and Information”, en Thrall, Davis y Coombs (eds.), *Decisions Process*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1954, pp. 188-189.

CUADRO 1
Lógica causal del NIE para implementar
reformas organizacionales de transparencia



Fuente: elaboración propia.

Es innegable que este cuadro sintetiza excesivamente un complejo proceso social, político y organizacional, e incluso deja fuera algunas relaciones y elementos que forman parte de la literatura del NIE. Sólo para mencionar un ejemplo, Douglass North –uno de los principales exponentes del NIE, junto a Ronald Coase y Oliver Williamson– advierte que las instituciones y organizaciones se afectan mutuamente y no sólo en una relación “arriba (instituciones) abajo (organizaciones)”. North, de hecho, sostiene que las instituciones, es decir “las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana... [y] que estructuran incentivos en el intercambio político, social o económico”,¹³ determinan las oportunidades que las organizaciones aprovechan. Y es precisamente en este intento por aprovechar tales oportunidades que las organizaciones evolucionan (modificando aspectos formales e informales) y alteran las instituciones en función de sus propios objetivos. Se crea así una especie de relación simbiótica donde la estructura de incentivos (que determina la redituabilidad de las actividades organizacionales) permite la interacción entre organizaciones e instituciones. Esta

¹³ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3ª ed., México, FCE, 2006, p. 13.

estructura de incentivos sostiene también el proceso de retroalimentación a través del cual los individuos perciben y reaccionan a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades que ofrecen las instituciones.¹⁴

Tomando en consideración a North, parecería entonces que la relación arriba-abajo que plantean los argumentos del NIE no es precisa, sino que es necesario tomar en cuenta también la forma en que las instituciones son afectadas simultáneamente por los estratos inferiores que busca transformar (organizaciones e individuos). No obstante, esta aclaración no modifica la concepción del ser humano de la cual parte el NIE: el comportamiento racionalmente egoísta y oportunista de los actores. De esta forma, el argumento del NIE vuelve a plantear la necesidad de un incentivo exógeno como motor del cambio institucional, organizacional y comportamental. La forma en que las organizaciones y sus miembros afectan las instituciones para aprovechar las oportunidades que éstas ofrecen se sustenta en un cálculo racional de costos-beneficios y se dirige a utilizar oportunistamente los márgenes de incertidumbre y las asimetrías de información que el marco institucional permite, aun a costa de la eficiencia colectiva. Se vuelve una vez más, de acuerdo con este argumento, a la necesidad de un apoyo exógeno sustantivo para implementar y hacer endógena la transparencia, pues hay que obligar a los actores a maximizar recíprocamente sus grados de apertura y publicidad de información. En pocas palabras, los argumentos del NIE –tanto aquellos que plantean una lógica causal simple que concatena secuencialmente aspectos institucionales, organizacionales e individuales, así como aquellos que sugieren una relación más compleja entre estos aspectos– consideran que hacer endógena la transparencia a nivel organizacional (e incluso individual) se da a partir de nuevas reglas de juego que plantean estímulos institucionales negativos y positivos que permean la organización. Estos incentivos están diseñados de tal forma que afecten estructuras, procesos, normas y arreglos organizacionales, para que, en última instancia, se transforme el comportamiento individual y colectivo a partir de un cálculo de los costos y beneficios de la opacidad y la transparencia.

2. LA LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SU APLICACIÓN A LOS OTROS SUJETOS OBLIGADOS

En la sección anterior planteamos los principales argumentos teóricos del NIE para abordar el tema de la transparencia en el ámbito organizacional. Cabe preguntarse ahora cuál es el grado de aplicabilidad de estos argumentos

¹⁴ Douglass North, *op. cit.*, p. 19.

en un momento y espacio determinado, más precisamente en el contexto mexicano de principios del siglo XXI. Resulta conveniente entonces describir brevemente el ámbito donde se inserta la LFAIP –es decir, el incentivo exógeno del que habla el NIE– para entender de mejor forma la importancia y el significado que adquiere la transparencia en el caso de México.

En este sentido, la LFAIP representa el intento más importante por romper una lógica de opacidad que había caracterizado por décadas al sector público mexicano. Durante todo el siglo XX la información de carácter gubernamental era erróneamente considerada “pública”; por el contrario, en materia de información existían dos principios implícitos: el manejo discrecional de archivos y documentos administrativos, con que los funcionarios consideraban esta información incluso como de su propio patrimonio; y la práctica del secreto; es decir, negar sistemáticamente toda solicitud de información por parte de la sociedad y no rendir cuentas de las razones de esta negación.¹⁵ Como señalan López-Ayllón y Arellano, eran precisamente los tribunales federales los que avalaban esta lógica de “manejo patrimonial de la información” y de “secreto administrativo”, acentuando así la separación del sector público respecto de la sociedad, pues otorgaban a la administración una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar el acceso a la documentación administrativa.¹⁶

Promulgada en el año 2002, luego del inicio de la transición a la democracia, la LFAIP busca dar un “giro de 180 grados en la política gubernamental del manejo de la información gubernamental”¹⁷ y da vida a una política pública dirigida a maximizar el uso social de esta información dentro y fuera de la burocracia federal. Con este propósito, la ley de transparencia se articuló sobre tres ejes rectores: 1) los procesos que las personas deben seguir para acceder a la información administrativa; 2) la protección y eventual corrección de datos personales en posesión de los organismos estatales o publicados mediante sus sistemas de información; 3) las “obligaciones de transparencia” que están contenidas en la ley (nos referimos a la publicación en Internet de información vinculada principalmente a la gestión y administración de recursos públicos). De acuerdo a estos tres ejes, la LFAIP atiende dos cuestiones fundamentales para apoyar la democratización de la sociedad mexicana en su conjunto: por un lado, el acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos y, por otro, una política

¹⁵ Sergio López-Ayllón y David Arellano Gault, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, UNAM, 2008.

¹⁶ Severiano Fernández Ramos, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 21.

¹⁷ López-Ayllón y Arellano Gault, *op. cit.*, p. 27.

pública de transparencia orientada a modificar los patrones institucionales de manejo de la información gubernamental en los tres poderes federales.

Sobre este último aspecto cabe destacar que originalmente la LFAIP se diseñó, conforme a diversas prácticas internacionales, para establecer el derecho de acceso a los documentos administrativos únicamente en la Administración Pública Federal (APF en adelante); es decir, en secretarías de Estado, dependencias, entidades y sector paraestatal.¹⁸ Posteriormente, en parte como resultado de la fuerte presión de algunos grupos y de los medios de comunicación, su ámbito de aplicación se extendió al conjunto de los poderes federales,¹⁹ incluyendo a dieciséis instituciones federales distintas de la administración pública propiamente dicha. De esta forma, la aplicación de la LFAIP se hizo extensiva a organizaciones de muy diversa índole como los organismos constitucionales autónomos, las universidades públicas federales, los tribunales administrativos y otros órganos federales. Estas instituciones son llamadas Sujetos Obligados distintos de la Administración Pública Federal por la LFAIP (Otros Sujetos Obligados u oso, en adelante), que son precisamente el caso de estudio que retomamos en este documento.²⁰

Un aspecto importante a tener en cuenta para analizar la aplicación de la LFAIP en los OSO es que, ante las características diversas de cada uno de estos organismos, se buscó que establecieran, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales, un conjunto de obligaciones de transparencia genéricas, un diseño institucional y procedimientos específicos en materia de acceso a la información, así como lineamientos adaptables a las necesidades y características especiales de cada uno de ellos. En otras

¹⁸ Fernández Ramos, "Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año xxxv, núm. 105, 2002, pp. 881-916.

¹⁹ López-Ayllón y Arellano Gault, *op. cit.*

²⁰ Los oso a los que hacemos referencia son los siguientes: las cámaras de diputados y de senadores, la Auditoría Superior de la Federación, la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Respecto a este último, cabe mencionar que representa un caso particular. Formalmente el Infonavit aparece como una entidad de la administración pública federal; sin embargo, dado que su financiamiento no proviene exclusivamente del presupuesto federal, y que, además, su estructura supone la participación de los sectores empresarial y obrero, no debería estar sujeto a la competencia del IFAI. Conforme a esta lógica, la Presidencia de la República expidió en diciembre de 2005 un Reglamento de la Ley del Infonavit en Materia de Transparencia y Acceso a la Información. Por esta razón, e independientemente del debate jurídico sobre esta cuestión, se ha incluido al Infonavit como un sujeto cubierto por el estudio.

palabras, sin pretender llegar a un diseño legislativo tan específico como el desarrollado para las dependencias y entidades de la APF, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública procuró otorgar a los OSO flexibilidad necesaria para que diseñaran normativamente un marco adaptado a sus circunstancias específicas, dentro de un conjunto de principios generales previamente establecidos en la ley respecto a los órganos, procedimientos de acceso y criterios de clasificación de la información.²¹

Ahora bien, ¿cuáles han sido los resultados en términos organizacionales de la implementación de la LFAIP en los OSO? ¿En qué medida los OSO han podido endogeneizar la transparencia a partir de la presencia de un incentivo exógeno como la LFAIP? Estas preguntas encuentran respuesta en la siguiente sección.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA LFAIP Y ENDOGENEIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS OTROS SUJETOS OBLIGADOS

Antes de responder las preguntas anteriores, en esta sección vamos a describir brevemente el estudio del cual hemos obtenido los datos para analizar el caso de los OSO. Posteriormente presentaremos los resultados más relevantes de acuerdo a los argumentos desarrollados hasta el momento.

El estudio fue el producto de un convenio de colaboración entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); tuvo el objetivo de analizar durante 2006 el desarrollo del derecho de acceso a la información y de las obligaciones de transparencia en los OSO.²² El resultado final de este estudio consistió en la elaboración de un “índice de implementación” de la LFAIP, que integran cuatro indicadores que capturan en total 136 variables analizadas para cada sujeto obligado.²³ La metodología empleada fue de tipo “estático”, pues se evaluó un conjunto de observaciones que se realizaron en un momento determinado. En este sentido, los resultados del índice son una “fotografía” de un momento en el tiempo y no reflejan el panorama completo de la realidad dinámica y cambiante de toda organización. Es importante notar que medir la implementación de la LFAIP no implica

²¹ López-Ayllón y Arellano Gault, *op. cit.*

²² Para más detalles sobre este estudio, incluyendo aspectos metodológicos, se sugiere consultar el trabajo citado de López-Ayllón y Arellano Gault.

²³ Se elaboró un cuestionario con 148 reactivos que se desagregan en 12 variables y que fue aplicado a todos los sujetos del estudio. Este cuestionario se complementó con una entrevista a profundidad en cada uno de ellos. Para más detalles sobre este estudio, y aspectos metodológicos, se sugiere consultar López-Ayllón y Arellano Gault.

necesariamente calcular el grado de transparencia de una institución, pues es un valor que implica maximizar el uso social de la información dentro y fuera de la organización. En el mejor de los casos, el conjunto de indicadores muestra la forma en que una organización ha respondido a este estímulo exógeno en particular, modificando estructuras, procesos, normas y el tipo de información disponible al público.

Dada la complejidad que adquiere la transparencia como política pública y su puesta en práctica en organizaciones de muy diversa índole, el índice de implementación se compone de cuatro indicadores:

- 1) Indicador de Páginas de Internet (OT). Con base en la metodología desarrollada por el IFAI para verificar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la APF del artículo 7 de la LFAIP, se desarrolló un indicador que consta de 68 variables.
- 2) Indicador de Calidad Normativa (NOR). Contiene 27 variables y mide el grado de desarrollo regulatorio en cada uno de los OSO.
- 3) Indicador de Usuario Simulado (US). Para medir la calidad en el acceso a la información se realizó un ejercicio de usuario simulado que consistió en la formulación de dos preguntas equivalentes a cada sujeto obligado. El indicador contiene 20 variables de observación y mide diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta (tiempo y forma).
- 4) Indicador de Calidad Institucional (CI). Con el fin de obtener una aproximación para medir la calidad del desarrollo institucional en cada uno de los OSO, se desarrollaron 21 variables de observación que consideran diferentes aspectos de la organización al incorporar las actividades de las unidades de enlace, comités de acceso a la información e instancias de última decisión.

En este trabajo en particular recuperamos los datos del anterior estudio y nos enfocamos detenidamente en el último indicador –Calidad Institucional–, pues consideramos que es el que permite analizar de mejor forma el grado en que la transparencia ha permeado en los OSO. Esto no implica, sin embargo, que la endogeneización de la transparencia no sea observable a través de los otros tres indicadores. Sólo nos enfocamos en el indicador CI, pues es el que puede mostrar de forma más sencilla –de acuerdo con lo planteado por el NIE– cómo y cuáles aspectos estructurales y organizacionales se modifican a partir del incentivo exógeno, y si dichos cambios impactan en la cultura organizacional. En este sentido, el indicador CI incorpora cuatro conjuntos de variables. Los tres primeros están relacionados con el diseño de

la unidad de enlace, del comité de información y de la última instancia de decisión, respectivamente. El cuarto grupo de variables pretende medir el nivel con que los valores de la transparencia y acceso a la información han permeado en la cultura organizacional de cada OSO. Para la observación de estas variables se utilizaron como instrumento metodológico un cuestionario aplicado a todos estos organismos y entrevistas a profundidad realizadas a los funcionarios responsables de las unidades de enlace respectivas. A continuación se presenta la fórmula que se utilizó para calcular el valor del indicador CI, mientras que en el cuadro 2 se muestran las variables incluidas en dicho indicador.

$$CI_i = \frac{1}{4} * \left[\frac{\sum_{j=1}^5 cidue_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^6 cidci_j}{6} + \frac{\sum_{j=1}^5 cidui_j}{5} + \frac{\sum_{j=1}^5 cico_j}{5} \right]$$

Donde:

CI_i = Resultado del indicador CI para el OSO i .

j = Las distintas variables que integran los apartados del indicador CI (los apartados son: cidue, cidci y cico; véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Variables que componen el indicador de Calidad Institucional

<i>Apartado</i>	<i>Variable</i>	<i>Descripción del concepto</i>
Diseño de la Unidad de Enlace	cidue 1	El nivel jerárquico del titular de la unidad de enlace es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.
	cidue 2	La unidad de enlace le reporta únicamente al comité de información.
	cidue 3	La unidad de enlace es una unidad especializada (mide el grado de autonomía de la unidad de enlace).
	cidue 4	Número de personal adscrito directamente a la unidad de enlace (cuenta con 3 o más funcionarios adscritos).
	cidue 5	La unidad de enlace cuenta con enlaces en las diferentes unidades administrativas de la institución (mecanismos de coordinación institucional).

Diseño del Comité de Información	cidci 1	El nivel jerárquico del presidente del comité de información es igual o superior al nivel de Director General en la Administración Pública Federal.
	cidci 2	No se permite la delegación de funciones para los miembros del comité de información.
	cidci 3	Periodicidad con la que se reúne el comité de información (se considera deseable que se reúnan, al menos, una vez al mes).
	cidci 4	Número de miembros que integran el comité de información (para considerar la pluralidad, es deseable que lo integren más de 3 miembros).
	cidci 5	El número de miembros del comité de información favorece la toma de decisiones (es impar).
	cidci 6	El Comité de información cuenta con facultades para orientar la política de transparencia y acceso a la información.
Diseño de la Última Instancia	cidui 1	Los miembros de la última instancia tienen el nivel más alto en la estructura jerárquica de la institución.
	cidui 2	La última instancia es un órgano colegiado.
	cidui 3	La última instancia cuenta con miembros externos a la institución.
	cidui 4	El número de miembros de la última instancia favorece la toma de decisiones (es impar).
	cidui 5	La última instancia cuenta con facultades para orientar y hacer recomendaciones sobre la política de transparencia y acceso a la información.
Cultura Organizacional	cico 1	Existe un sistema de gestión de la transparencia y acceso a la información.
	cico 2	Existen funcionarios que impulsan la política de transparencia y acceso a la información de manera institucional.
	cico 3	Se han impartido cursos específicos a los funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información.
	cico 4	Existen criterios de clasificación adicionales a los emitidos en el Reglamento o Acuerdo de la institución.
	cico 5	Existen esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos.

Fuente: elaboración propia.

Es innegable que para relacionar aspectos de diseño estructural con el impacto en la cultura organizacional se requiere de muchos y muy fuertes supuestos y lógicas causales que los vinculen, e incluso se necesitan

estudios más profundos y detallados de cada organismo. No es el objetivo de este documento plantear las hipótesis que permiten el análisis de estas variables en su conjunto, sino únicamente vislumbrar la forma en que las modificaciones de tres instancias estructurales vinculadas a mejorar la transparencia afectan eventualmente el empuje que de este valor como criterio organizacional de acción y decisión. En términos simples, suponemos que en la medida en que la Unidad de Enlace, el Comité de Información y la Última Instancia adquieran un alto nivel jerárquico, autonomía de decisión, personal especializado y facultades específicas para orientar la transparencia como política interna, la cultura organizacional de los OSO tenderá a modificarse. De acuerdo a este indicador, el cambio de cultura organizacional se verá reflejado en un mayor impulso a la transparencia dentro de las organizaciones, más esfuerzos para mejorar la administración de documentos, mejores lineamientos normativos, capacitación de sus funcionarios y un sistema propio de gestión de la transparencia. Para efectos de este trabajo, llamamos “endogeneización de la transparencia en los OSO” al conjunto de estas diversas tareas.

Ahora bien, ¿cuáles son los resultados que arrojan los OSO en este indicador? Para mostrar los valores de los dieciséis organismos en cuestión resulta conveniente reunirlos en cinco grupos de acuerdo a sus actividades principales. Los grupos son los siguientes y se muestran en el cuadro 3:

- 1) *Otros sujetos obligados* con objeto específico (OBE): el Banco de México (BM), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)
- 2) Órganos Legislativos (OL): la Cámara de Diputados (CD) y la Cámara de Senadores (CS)
- 3) Tribunales Jurisdiccionales (TJ): la Suprema Corte de Justicia (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral de la Federación (TRIFE).
- 4) Tribunales Administrativos (TA): el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), el Tribunal Superior Agrario (TSA) y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA).
- 5) Universidades (Univ.): la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Autónoma de Chapingo (UAC).

CUADRO 3
OSO agrupados según actividad

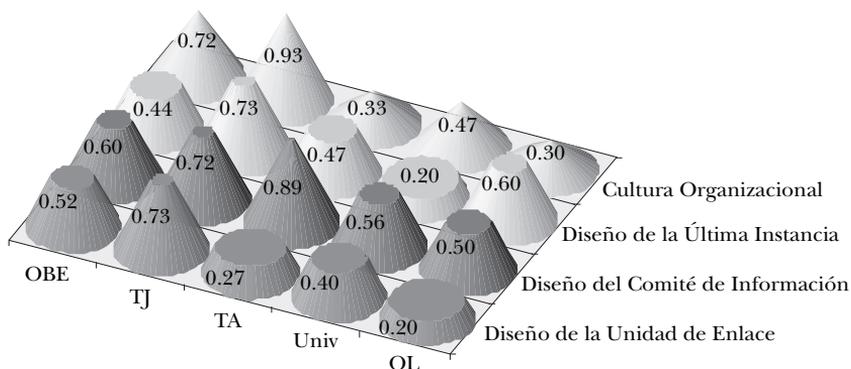
<i>Grupo</i>	<i>Nombre oso</i>	<i>Clave oso</i>
OBE	ASF	obe1
	BM	obe2
	IFE	obe3
	CNDH	obe4
	Infonavit	obe5
OL	CD	ol1
	CS	ol2
TA	TFF	ta1
	TFCA	ta2
	TSA	ta3
TJ	SCJN	tj1
	TRIFE	tj2
	CJF	tj3
Univ.	UNAM	u1
	UAM	u2
	UAC	u3

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a lo que se ha mencionado en el apartado teórico, el NIE plantea que a partir de la existencia de un incentivo exógeno –en este caso la LFAIP– se iniciará un proceso de cambio organizacional, que afectará también los comportamientos individuales y colectivos a favor de la transparencia. Esperaríamos, por lo tanto, que de producirse cambios sustanciales en la estructura y procesos organizacionales de los oso (Unidad de Enlace, Comité de Información y Última Instancia), los aspectos de cultura organizacional ligados a la transparencia también se verán modificados considerablemente.²⁴ En la siguiente gráfica mostramos los valores del indicador de Calidad Institucional para los cinco grupos de oso, según los conjuntos de variables que lo componen.

²⁴ En esta sección hablamos únicamente de relaciones entre variables, no de lógicas de causa-efecto. En otras palabras, aun suponiendo que modificaciones en la estructura organizacional pueden impulsar transformaciones en la cultura organizacional, no se desarrolla en este trabajo un análisis de relaciones causales entendidas como pasos secuenciales concatenados que marcan el inicio, proceso y finalización del cambio cultural.

GRÁFICA 1
 Resultados del indicador de Calidad Institucional según grupos
 de Otros Sujetos Obligados



Fuente: elaboración propia.

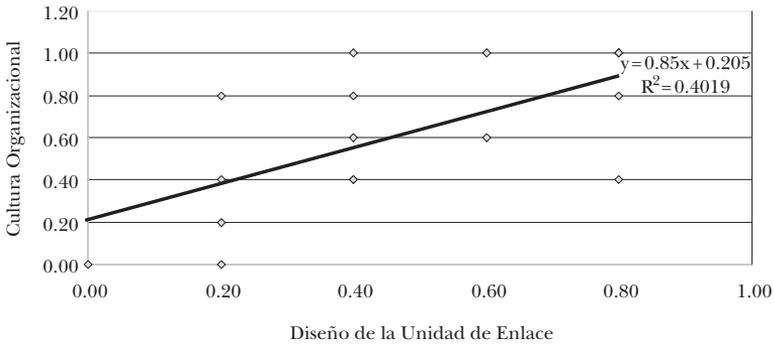
Si siguiendo los argumentos y lógicas del NIE, sería de esperar que existiera correspondencia directa entre nuevas o mejores áreas de la organización vinculadas a la transparencia y un impacto positivo en la cultura organizacional. Sin embargo, como puede apreciarse en esta gráfica, la relación es mucho menos que óptima y, por lo tanto, la explicación parece encontrarse principalmente en las especificidades de la dinámica de las organizaciones, más que en los incentivos exógenos *per se*.

En el caso de los Tribunales Jurisdiccionales, por ejemplo, mejores diseños de la Unidad de Enlace, del Comité de Información y de la Última Instancia, se corresponden con un indicador de cultura organizacional relativamente alto. En el resto de los casos, los resultados son más disímiles. En los Tribunales Administrativos, por ejemplo, haber mejorado únicamente el diseño Comité de Información (en relación a las otras instancias) no muestra efectos considerables en términos de cultura organizacional. Asimismo, los Órganos Legislativos, que parecen haber puesto mayor énfasis en el diseño de la Última Instancia, tampoco arrojan un grado de internalización de la transparencia significativo (capturado mediante nuestro concepto de cultura organizacional). Lo mismo ocurre con el grupo de Universidades que ha priorizado el diseño del Comité de Información, relegando las otras áreas. El grupo de OBE, por otro lado, parece haber mejorado simultáneamente el diseño de las áreas vinculadas a la transparencia (aunque en un grado menor a los Tribunales Jurisdiccionales); ello se refleja en un valor relativamente alto de las variables de cultura organizacional.

Retomando particularmente este último caso y el de los Tribunales Jurisdiccionales, identificamos que para lograr un impacto significativo en la cultura organizacional –de alguna manera, un *proxy* de lo que aquí hemos llamado endogeneización de la transparencia– resulta clave la presencia simultánea de tres instancias organizacionales cuyo diseño ha sido mejorado. Aquellos oso que sólo han apoyado a la transparencia desde una sola de estas áreas no muestran resultados importantes en términos de cultura organizacional. Ahora bien, ¿cuál es el peso relativo de cada una de estas áreas en apoyar una cultura organizacional a favor de la transparencia? Para ello recurrimos a las tres siguientes gráficas.

GRÁFICA 2

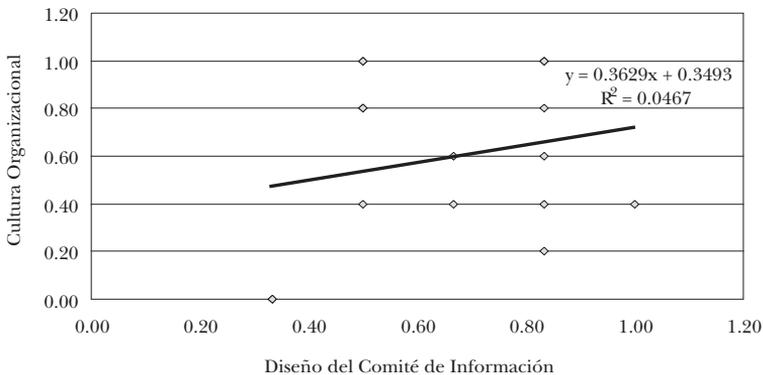
Relación entre Cultura Organizacional y Diseño de la Unidad de Enlace



Fuente: elaboración propia.

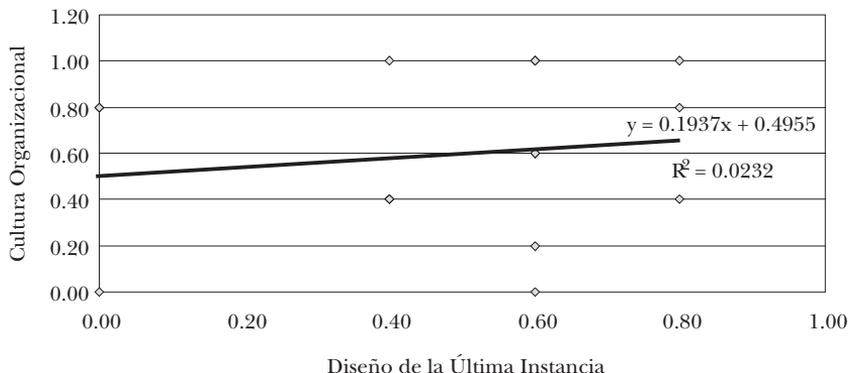
GRÁFICA 3

Relación entre Cultura Organizacional y Diseño del Comité de Información



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 4
 Relación entre Cultura Organizacional y Diseño de la Última Instancia



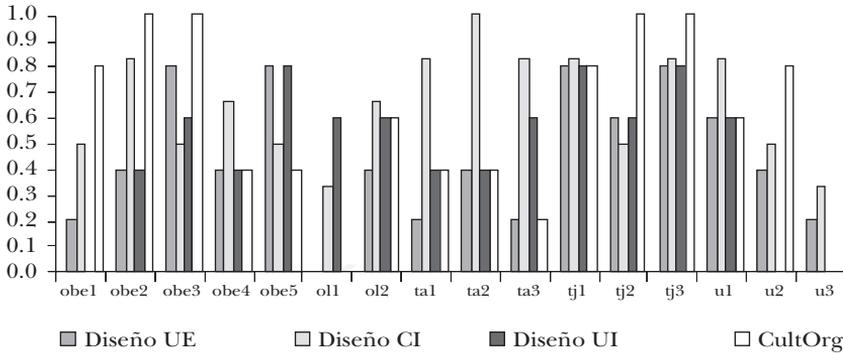
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a estas tres últimas gráficas es evidente que existe una relación (lineal) positiva entre una cultura organizacional a favor de la transparencia y cada una de las áreas cuyo diseño ha sido mejorado en este sentido. Sin embargo, el valor explicativo de cada área –capturado por el coeficiente que acompaña a la variable X en estas ecuaciones lineales– es muy variado. Mientras un mejor diseño de la Unidad de Enlace (UE) explica 85% de las variaciones en la cultura organizacional, el Comité de Información (CI) y la Última Instancia (UI) sólo explican 36 y 19% respectivamente. Asimismo el poder explicativo de cada uno de estos modelos es muy disímil (de acuerdo al R² de cada una de las ecuaciones lineales): 40% (UE), 4% (CI) y 2% (UI).²⁵

Estos resultados parecen sugerir, por lo tanto, que el principal motor del cambio cultural es la presencia de una Unidad de Enlace diseñada a favor de la transparencia y la importancia relativa de las otras instancias parece significativamente menor. No obstante, resulta conveniente preguntarse ¿qué ocurre cuando observamos individualmente cada uno de los oso? ¿Cuál es el valor explicativo de estas variables?

²⁵ Cabe mencionar que no es la intención de este trabajo alcanzar resultados estadísticamente robustos, sino analizar la fortaleza de ciertos argumentos teóricos. En otras palabras, estudiando casos, como los oso, no buscamos muestras estadísticas, sino eventos particulares que ayuden a analizar la fortaleza de teorías y argumentos particulares como los que plantea el NIE.

GRÁFICA 5
Valores según variables del indicador de Calidad Institucional



Fuente: elaboración propia.

Como muestra la gráfica anterior, al desagrupar los caso y ver casos particulares se observa que no siempre la presencia de una mejor Unidad de Enlace, o de otra área, resulta en un cambio cultural a favor de la transparencia. No es posible identificar, de esta forma, una relación tan directa o simple entre cambio estructural y cultural como se había planteado anteriormente. Destaca, por ejemplo, el caso de la ASF (obe1): registra uno de los valores más bajos de diseño de la Unidad de Enlace (0.20) y de la Última Instancia (nulo); pero al mismo tiempo evidencia un grado relativamente alto de incorporación de la transparencia en términos de cultura organizacional (0.80). Un comportamiento similar lo muestran también el Banco de México (obe2) y la UAM (u2). Incluso, también es posible observar el caso contrario: altos valores en términos de diseño organizacional no se traducen necesariamente en un mayor grado de endogeneización de la transparencia (por ejemplo, el Infonavit, obe5). Por otro lado, los casos del IFE (obe3) y de los tribunales jurisdiccionales, en particular la SCJN (tj1) y el Consejo de la Judicatura (tj3), parecen responder a la lógica teórica del incentivo exógeno, y tienen como resultado un cambio organizacional y de comportamiento a favor de la transparencia.

Estos resultados, como puede apreciarse, y la endogeneización de la transparencia no parecen estar sujetos necesariamente a una explicación simple o uni-causal como plantea el NIE. No negamos la importancia del incentivo exógeno, la LFAIP, ni los cambios formales e informales que detona en las organizaciones. Nuevas reglas del juego son, sin duda, importantes;

nuevos castigos y sanciones, actores e imposiciones, responsabilidades y facultades, afectan el funcionamiento diario de las organizaciones. Pero también es innegable que ante estos estímulos las organizaciones tienen diferentes formas de adaptarse y responder, y no generan siempre los resultados esperados. En el caso de los OSO resulta claro que mientras algunos organismos han intentado, e incluso logrado, incorporar la transparencia como valor y criterio en sus prácticas organizacionales, otros sólo han respondido cumpliendo con las exigencias mínimas que les imponen la ley. ¿Por qué ocurre esto? ¿Qué otros factores están incidiendo en el proceso de endogeneización de la transparencia?

Para ser congruentes con la forma en que se ha planteado el enfoque teórico de la transparencia, es decir una lógica arriba-abajo, un primer factor a considerar para responder a estas dos últimas preguntas es el *tipo de incentivo exógeno* impuesto a los OSO. Cabe recordar que la LFAIP estaba originalmente diseñada para ser aplicada sólo a la Administración Pública Federal. Al haberse hecho extensiva a otros órganos muy diversos como los OSO, la ley tiene un carácter meramente indicativo que, además, está limitado por estrechos márgenes que cada uno de estos organismos ha delineado por medio de sus reglamentos o acuerdos generales. Los OSO, de esta forma, han enfrentado un “incentivo exógeno débil”²⁶ y, por lo tanto, es de esperar que algunos de ellos respondan tibiamente, incluso auto-acotando sus propias facultades reglamentarias. Como indican López-Ayllón y Arellano, prácticamente en ningún caso el Comité de Información o la Última Instancia contaban con atribuciones para orientar y ejecutar una auténtica política de transparencia (y menos aún para contribuir al desarrollo de un aprendizaje organizacional en materia de transparencia); estas áreas estaban construidas meramente como instancias de revisión.

En cuanto a la organización en sí como factor explicativo, cabe considerar un conjunto muy diversos de aspectos, más allá de aquellos puramente formales como la estructura, el marco normativo o algunos procesos. En primer lugar, destacamos el *tamaño de la organización y los recursos disponibles*. Por ejemplo, las diferencias entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad de Chapingo (UCh) son muy marcadas en estos ámbitos e inciden directamente en diferencias de cantidad y calidad de personal dedicado a labores de transparencia, así como en la forma en que cada organización entiende a la transparencia como parte de sus rutinas organizacionales.

Otro aspecto organizacional a considerar es la *naturaleza de cada OSO*. El caso del IFE es muy representativo pues es un organismo que se encuentra en constante vigilancia y control por parte de otras organizaciones: los partidos

²⁶ López-Ayllón y Arellano Gault, *op. cit.*, p. 81.

políticos. Estos, de hecho, son los encargados de exigir y vigilar en forma cotidiana el acceso a la información del IFE. En otras palabras, sus principales “vigilantes” sociales, los actores más interesados en conseguir información de la organización, se encuentran dentro del mismo organismo. Por otro lado, la historia del IFE –creado en 1988 para organizar las elecciones federales fuera de la ingerencia gubernamental característica de los gobiernos priistas– permite explicar que buena parte de su diseño institucional esté orientado a la producción de confianza mediante diversos mecanismos de control internos y de transparencia. No por casualidad el IFE aventaja en muchos aspectos a los demás OSO en cuanto a la implementación de la LFAIP.²⁷

Con la naturaleza de los organismos se relaciona también otro factor: la *exposición pública de cada OSO*. Es decir, la visibilidad y, por lo tanto, la propensión a que le sea solicitado un gran número de información y de muy diverso tipo, demandas para cuya atención los OSO deben estar preparados no sólo en términos de diseño estructural, sino de operación cotidiana para dar respuestas en tiempo y forma. La *cantidad de información solicitada*, por tanto, es otro factor a tener en cuenta, pues, ante un mayor número de requerimientos externos de información, estas organizaciones necesitan estar mejor preparadas para darles cumplimiento. Esto puede implicar, a su vez, realizar mayores esfuerzos también en otros ámbitos, como en materia de normatividad o de atención al usuario.

Desde este punto de vista, en algunos casos el número de las solicitudes de información puede estar funcionando como un mecanismo de control o de incentivo externo adicional que ayuda a complementar la forma en que la LFAIP ha sido construida para inducir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los OSO. Como ejemplo, cabe observar dos extremos: por un lado, la Universidad de Chapingo (u3) fue el organismo que menor cantidad de solicitudes de información recibió durante el periodo de junio 2003 a junio 2005 (sólo 29) y es, a la vez, uno de los OSO que ha mostrado avances más limitados en el diseño estructural y prácticamente nulos en términos de endogeneización de la transparencia en su cultura organizacional (véase la gráfica 5). Por otro lado, la SCJN (tj1) es el organismo que mayor cantidad de solicitudes recibió en el mismo periodo de tiempo (28 398 peticiones de información) y es el que mayor nivel de congruencia ha mostrado entre el diseño de estructuras organizacionales dedicadas a la transparencia y su incorporación en la cultura organizacional. El siguiente cuadro muestra la cantidad de solicitudes de información que han recibido los dieciséis OSO durante el periodo de junio de 2003 a junio de 2005.

²⁷ *Ibid.*, p. 84.

CUADRO 4
Cantidad de solicitudes de información

<i>Otros sujetos obligados (oso)</i>	<i>Solicitudes de información (junio 2003-junio 2005)</i>
U. Chapingo	29
TSA	118
ASF	161
CNDH	187
UAM	1 046
C. Diputados	1 127
TFF	1 249
IFE	1 326
Infonavit	1 341
UNAM	1 443
TEPJF	1 554
Banco de México	2 348
CJF	3 109
C. Senadores	4 302
SCJN	28 398

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de López-Ayllón y Arellano.²⁸

No obstante, estas variables pueden ser insuficientes para explicar el estado de la situación de los oso. La existencia de organizaciones que responden mucho más allá de lo exigido por los incentivos externos (o mucho menos de lo esperado) hace notar que hay elementos organizacionales en juego, incluso aún más relevantes que los aspectos meramente institucionales. En otras palabras, la distinción tajante que intenta el NIE respecto de instituciones y organizaciones, puede ser útil en términos analíticos, pero exagerada en realidad. Las organizaciones y sus miembros, grupos y actores, son los que acaban dando sentido, congruencia e interpretación a las instituciones y, por lo tanto, también las construyen. Tal parece que, tanto en términos organizacionales como individuales, la presencia de un incentivo exógeno sólo forma parte de una batería mayor de estímulos (incluso muchas veces contrastantes entre ellos) que inducen a adoptar determinado comportamiento o a tomar una decisión específica. Puesto en otros términos, los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad, así como las estrategias son contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta y oportunista de cada actor. Las organizaciones y sus integrantes generan valores heterogéneos, se enfrentan a retos contextuales diversos, interactúan con

²⁸ *Id.*

actores diferentes y negocian con base en valores, principios, normas y expectativas entrecruzadas.

El comportamiento organizacional entonces no cambia sólo por incentivos, sino sobre todo a través de la construcción de mecanismos de influencia, como los llama Herbert Simon;²⁹ es decir, la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento, la lealtad.³⁰ Por lo tanto, el comportamiento organizacional difícilmente es sólo un juego conductista, donde ante un cambio de incentivos las personas se ajustan automáticamente bajo reglas predeterminadas produciendo los resultados esperados. En realidad, tal proceso de adaptación a los incentivos sólo es explicable dentro de la recomposición de circuitos de poder organizacional (y contextual)³¹ y de sentido de la acción.³² Incluso, como Karl Weick ha demostrado, no sólo son los incentivos los que afectan la acción, sino que curiosamente la acción también afecta a los incentivos.

Esto lleva ahora a considerar otro factor adicional para explicar el diferente grado de endogeneización de la transparencia a nivel organizacional. Este factor se encuentra fuera del individuo, de las organizaciones e incluso de las mismas instituciones; nos referimos a las *estructuras sociales* donde se insertan los incentivos exógenos. Entendemos las estructuras sociales como todo conjunto de relaciones sociales, aun las episódicas, y las reglas que estructuran la interacción social, incluyendo las instituciones.³³ Utilizando los términos del NIE, los incentivos se “incrustan” en una estructura social, no aterrizan en la nada ni operan en el abstracto, sino que lo hacen dentro de una compleja red de relaciones donde instituciones, organizaciones e individuos se mueven, actúan, adquieren significado y emiten señales a otros actores. Es precisamente esta interacción la que permite escoger un patrón de acción a partir de la interpretación de las posibilidades de éxito, según las expectativas de las reacciones creadas por otros actores. Más aún, el marco conceptual provisto por las estructuras sociales da sentido al mundo y a la elección individual.³⁴ Como señala Geoffrey Hodgson, la información que emite un incentivo exógeno requiere ser procesada y adquirir un sentido mediante un marco

²⁹ Herbert Simon, “Organizations and Markets”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2, 1991, p. 30.

³⁰ H. Simon, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 1978, pp. 98-99.

³¹ Stewart Clegg, *Frameworks of Power*, Londres, Sage, 1989, p. 190.

³² Karl E. Weick, *Making Sense of the Organizations*, Oxford, Blackwell, 2000, p. 6.

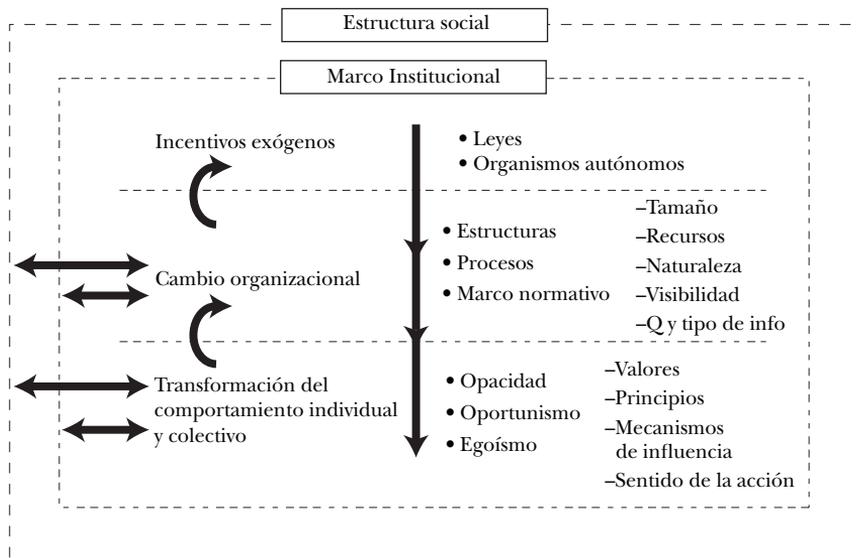
³³ Geoffrey Hodgson, “Instituciones e individuos: interacción y evolución”, en imprenta, 2008.

³⁴ *Id.*

cognitivo que se obtiene, a su vez, gracias a un proceso de socialización, de educación y de acción recíproca con otros.³⁵ No hay incentivo sin estructura social y organizacional que la interprete, por lo tanto. No hay tampoco construcción de instituciones sin la comprensión de la estructura de la acción donde las reglas de lo “racional”, lo “adecuado”³⁶ y “lo eficiente” se establecen en un proceso de ida y vuelta, de resistencia y aceptación, de imposición y convencimiento.

Para resumir los factores adicionales a considerar en la implementación y endogeneización de la transparencia, presentamos el siguiente cuadro que pretende complementar el enfoque teórico del NIE.

CUADRO 5
Factores que inciden en implementación
y endogeneización de la transparencia



Fuente: elaboración propia.

Llegado este punto, cabe retomar la pregunta principal de nuestro trabajo: ¿cuáles son los factores e incentivos externos e internos que inciden en la implementación de una política organizacional de

³⁵ *Id.*

³⁶ James March y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.

transparencia? Puede observarse en el cuadro anterior que no negamos la importancia de los factores que proponen los argumentos NIE; es decir, los incentivos exógenos que adquieren carácter de norma o ley, y los cambios organizacionales de carácter formal que inciden en aspectos informales y en la transformación del comportamiento individual y colectivo. Sin dejar de lado estos factores, sugerimos adicionalmente un conjunto de variables que merece considerarse para entender los aspectos particulares que en cada organización afectan la implementación e internalización de la transparencia como política organizacional.

Desde un enfoque “macro” hay que tener presente las estructuras sociales donde se insertan los incentivos exógenos y cómo estos son procesados y entendidos por las organizaciones e individuos. Precisamente enfocándonos en las organizaciones hay que tener presente sus respectivos tamaños, los recursos materiales y humanos de los que disponen, las naturalezas particulares de cada organización, sus grados de visibilidad pública, así como la cantidad y el tipo de solicitudes de información que reciben y responden. En parte, estos factores pueden explicar la importancia relativa que cada organización otorga a la transparencia como política, cómo se preparan para responder a una política de este tipo e incluso qué carácter adquiere la transparencia como criterio de decisión y acción organizacional. En cuanto a la transformación del comportamiento individual y colectivo, no puede asumirse que serán transformados automáticamente y arrojarán resultados tal como fueron planeados sólo a partir de la imposición de un incentivo exógeno. En este ámbito hay que considerar también los valores y principios rectores de la organización que permean al individuo, los mecanismos de influencia que afectan su comportamiento diario y el sentido que estas acciones adquieren para el propio individuo y para el resto de los actores internos y externos de la organización.

Como en el caso del NIE, puede notarse que nosotros también separamos los factores que inciden en la implementación e internalización de la transparencia según “niveles”: instituciones, organizaciones e individuos. Sin embargo, no sólo nos hemos limitado a agregar variables sino también a plantear un tipo de relación no necesariamente unívoca y secuencial, como lo hace el NIE, sino recíproca y más compleja cuyos resultados pueden diferir de aquellos planeados. Este tipo de divergencias no se debe a “fallas” estructurales, sino a las propias particularidades de las organizaciones y sus integrantes, y a la forma en que interactúan constantemente.

Un último comentario sobre los factores que hemos propuesto es que algunos de ellos son netamente de carácter cualitativo –por ejemplo, la naturaleza de las organizaciones, el grado de visibilidad y exposición–

y, por lo tanto, su medición e inclusión en nuestro estudio aún resultan complicadas. El reto que nos planteamos en el futuro es construir indicadores e índices confiables y útiles para incorporar algunas de estas variables en un estudio más completo que permita, incluso, un análisis econométrico multivariado con un mayor poder explicativo.

4. OBSERVACIONES FINALES

El diseño institucional es un reto enorme de las ciencias sociales aplicadas. Por ello, es importante no perder de vista los límites de este diseño cuando hablamos de relaciones sociales en el espacio político y organizado de los aparatos gubernamentales. En efecto, la separación entre instituciones y organizaciones puede ser analíticamente aceptable y útil, pero es muy limitada cuando no sólo estudiamos la dinámica social bajo los lentes de la teoría, sino también a la luz de las anomalías o efectos distintos a los predichos. En vez de insistir en que los efectos no esperados o negativos se deben a errores de diseño institucional –como por lo regular lo hace el NIE–, habría que enfatizar la probabilidad de que dichos efectos se deben a dinámicas sociales y organizacionales particulares. Construir instituciones es un asunto de doble vía: los actores –como su nombre lo indica– actúan, juegan roles, obtienen recursos, construyen vínculos de reciprocidad con otros, forman su reputación, se adhieren a papeles y los defienden en la construcción de espacios de sentido. Las organizaciones construyen instituciones y el camino “de regreso”, de abajo hacia arriba, es menos racionalista y controlado que el de arriba-abajo.

En el caso de las políticas de transparencia, el efecto organizacional, por llamarle de alguna manera, parece plausible: los incentivos institucionales tienen sus límites y se desgastan. Son los miembros de las organizaciones aquellos que, enfrentando la dinámica política “micro” (es decir, la batalla formal e informal por los recursos al interior de la organización) y “macro” (entre los grupos de la organización y el contexto político), construyen los comportamientos aceptables y las opciones de acción pensables y legítimas ante el contexto. Incluso, podríamos hablar de una “nano” dinámica donde los propios grupos organizacionales en sus interacciones día a día requieren construir el andamiaje de confianza y de riesgo controlado, mínimo indispensable para hacer realista y viable la interacción entre ellos.

Estudiar las lógicas de la endogenización de la transparencia en términos organizacionales parece necesario para avanzar en la comprensión de los factores que inciden en su implementación. Sin embargo, muchas

interrogantes sobre el diseño de políticas de transparencia son en realidad preguntas empíricas que no encuentran respuesta únicamente en los axiomas, supuestos y retóricas del discurso dominante del NIE. Entender las dinámicas organizacionales particulares, las estructuras sociales y los comportamientos individuales que rebasan la concepción egoísta y oportunista de los seres humanos, ha sido el primer paso que hemos intentado dar en este trabajo. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Clegg, Stewart, *Frameworks of Power*, Londres, Sage, 1989.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown-Rand Corporation, 1967.
- Fernández Ramos, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- , “Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año xxxv, núm. 105, 2002, pp. 881-916.
- Hodgson, Geoffrey, *Economía institucional y evolutiva contemporánea*, México, UAM Cuajimalpa y Xochimilco, 2007.
- , “Instituciones e individuos: interacción y evolución”, en prensa, 2008.
- Hood, Christopher y David Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Knott, Jack y Gary Miller, *Reforming Bureaucracy*, Nueva Jersey, Prentice, 1987.
- López-Ayllón, Sergio y David Arellano Gault, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, UNAM, 2008.
- March, James y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- Marschak, Jacob, “Towards an Economic Theory of Organization and Information”, en Thrall, Davis y Coombs (eds.), *Decisions Process*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1954, pp. 187-220.
- Moe, Terry, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, 1984, pp. 739-777.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3ª ed., México, FCE, 2006.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992.
- Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 1978.

- , “Organizations and Markets”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 2, 1991, pp. 25-44.
- Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 1999.
- , “The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, núm. 4, 2000, pp. 1441-1478.
- Weick, Karl E., *Making Sense of the Organizations*, Oxford, Blackwell, 2000.
- Williamson, Oliver, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.