

Problemas, decisiones y soluciones

ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA

Mauricio Merino, Guillermo M. Cejudo,
David Arellano Gault, Teresa Bracho,
María Amparo Casar, J. Ramón Gil-García,
Claudia Maldonado, Judith Mariscal,
Lucrecia Santibáñez y Laura Sour



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS

- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995.
- , *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1995.
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, México, Grijalbo, 2003.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAL, 2004 (Cuadernos de Transparencia, 3).
- Sen, Amartya, *Development as freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.
- Simon, Herbert, *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organizations*, Nueva York, Free Press, 1997.
- , *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, FCE, 1983.
- Smith, Adam, *Teoría de los sentimientos morales*, México, FCE, 2004.
- Stiglitz, Joseph, *Information and the change in the paradigm in economics*, Prize lecture, Nueva York, Columbia Business School, diciembre de 2001.
- , *On liberty, the right to know and public discourse: The role of transparency in public life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2003.
- Thompson, Dennis, *Political ethics and public office*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1993.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983.
- , *El político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1997.
- Weimer, David, y Adan Vining, *Policy analysis: Concepts and practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992.
- Wildavsky, Aaron, y Jeffrey Pressman, *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

II. EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL EN LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICAS

Entendiendo las organizaciones gubernamentales

DAVID ARELLANO GAULT

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de organizaciones gubernamentales, la primera serie de preguntas es clara: ¿cómo son, cómo actúan, cómo se administran organizaciones que se deben a múltiples misiones, definidas por diferentes jefes o principales, en contextos de competencia política; influidas por y desde diferentes grupos de poder, compuestas por miembros que defienden distintos intereses y valores, en esquemas de vigilancia cruzada, y obligadas normativa y éticamente a rendir cuentas y a maximizar el libre acceso a la información pública?

Las organizaciones gubernamentales (o “públicas”, aunque es más preciso el primer adjetivo) son *criaturas* sociales y humanas que hemos llenado, como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos *de la sociedad* o *de la política*. Pero en realidad son construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos, y *habitadas* por seres humanos (que muchas veces, de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y

diversas, y que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran.

El entendimiento de la dinámica de este tipo de organizaciones se vuelve crucial para cualquier análisis de política pública o de reforma de la administración pública. El tema no es sencillo, pese a las interpretaciones que han intentado básicamente comprender a las organizaciones públicas con referencia a las organizaciones empresariales. En general, estas interpretaciones han planteado que las organizaciones gubernamentales deben parecerse cada vez más a las organizaciones privadas, sobre todo en su tendencia a tener un objetivo general claro: la utilidad (en este caso social o colectiva) o la eficiencia. Sería discutible incluso que las empresas puedan ser definidas de una manera tan simplista, pero la realidad es que está en la lógica de una sociedad plural el hecho de que su aparato administrativo-gubernamental y las organizaciones que lo componen sean contruidos de tal modo que los objetivos sean maleables, donde las estructuras que se relacionan con el contexto sean flexibles y estén abiertas, hasta cierto punto, a las demandas de los ciudadanos (organizados o no) y de los políticos.¹ Además, es comprensible que las sociedades democráticas aspiren a que estas organizaciones tengan procedimientos y normas de control que permitan rendir cuentas, a veces a costa de la eficiencia organizacional en sentido estricto. No solamente esto, sino que forma parte del discurso democrático el que los espacios de gobernanza creados para vigilar al gobierno, sin embargo, no estorben la capacidad para tomar decisiones eficientes y eficaces. En otras palabras, esperamos que nuestros gobiernos no puedan escapar a la supervisión constante para evitar que sean capturados por intereses sociales y económicos, para ello los vigilamos y les imponemos controles y rígidas normas, pero como sociedad esperamos,

¹ T. Christensen y P. Lægreid, *Organization theory and the public sector*, Londres, Routledge, 1997, p. 6.

sin embargo, que con todo ello (paradójicamente no “pese a ello”) estas organizaciones resuelvan rápido y con costos bajos, enormes problemas sociales.

Organizaciones que tienen múltiples objetivos y misiones, creadas por diversos actores, con diferentes intereses, son definitivamente criaturas difíciles de administrar, evaluar y medir, más aún cuando parte importante de su personal no necesariamente goza de estabilidad laboral sistemática (dada la alternancia política, aun en caso de que exista un servicio civil, todo país mantiene un número importante de servidores públicos designados). Una perspectiva de política pública que asuma a las organizaciones simplemente como implementadoras automáticas de *decisiones* de política está cometiendo un grave error.

Este tipo de *criaturas* organizacionales debe enfrentarse a todas las condiciones, las contradicciones y los retos de una democracia estándar. La segunda pregunta que aparece naturalmente es clara también: ¿Cuáles son los elementos sustanciales que, como organización, requieren ser contruidos y entendidos para hablar de una administración o gestión pública? Este segundo punto está todavía menos estudiado que el primero, pues la mayor parte de las respuestas que encontramos son normativas, es decir, nos dicen “cómo deben ser administradas” estas organizaciones, pero tales visiones pierden de vista justamente las condicionantes que impone el primer grupo de preguntas. La visión más común en muchos estudios de política pública asume que las organizaciones gubernamentales siguen órdenes, obedecen como autómatas y poseen, en automático, las capacidades y los recursos técnicos para llevar a cabo, en una lógica de causa-efecto, todo lo que se les pide como objetivos o logros. Es común por ejemplo observar que muchos de tales objetivos son tan abstractos como “contribuir al desarrollo de la región”, “coadyuvar a la creación de mercados de financiamiento” o “regular eficientemente la vinculación entre

sociedad y empresas". Iniciar un análisis de política pública exclusivamente con base en una de estas visiones normativas tiene la desventaja de enfrentarse a una realidad que es muy móvil, con estructuras que son interpretadas constantemente por los actores organizativos, con impactos que devienen de influencias externas, legítimas (y otras no tanto). Una visión normativa de las organizaciones genera una visión de política pública que parece olvidar que parte importante del comportamiento organizativo es también un asunto político y de interpretación, es decir, donde la incertidumbre es un arma estratégica para participar en el juego de poder organizacional. La viabilidad organizacional de la acción política es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica: no se puede resolver simplemente a partir de un análisis de *factibilidad* de recursos, sino que requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación, y la red de relaciones y significados que *mueven* a las personas que la componen. Un análisis de política pública requerirá comprender mucho más allá del concepto de implementación, tradicional espacio donde se asume que está el análisis organizacional. Las organizaciones son el espacio donde muchas veces se gestan políticas, donde se diseñan y formulan, y donde se evalúan y continúan los programas y las políticas mismas. Es en las organizaciones gubernamentales donde el sentido de la política adquirirá sentido práctico (en cada una de sus fases, no sólo en la implementación), es decir, basado en la viabilidad y en la negociación políticas (intra e interorganizacionales).

El objetivo de este capítulo es, con base en estas dos preguntas guía, explorar los condicionantes que estos elementos organizativos imponen en diversos factores clásicos del análisis organizacional: marco normativo, estructura, jerarquía, toma de decisiones, estrategia, rendición de cuentas y transparencia. Estos factores son típicamente variables del

análisis organizacional, lo que además nos permitirá construir una visión básica pero integral del factor organizacional de la política y la gestión pública. En síntesis, lo que se busca con este capítulo y estos factores estratégicos es comprender mejor la interactuación entre los elementos político-organizativos *macro*, *micro* (es decir intraorganizacional, entre grupos y coaliciones) y *nano* (es decir, entre grupos e individuos en la dinámica del día a día), en el entrelazo de poder y la creación de sentido y legitimidad que las organizaciones gubernamentales construyen para sobrevivir y sostenerse. Las preguntas guía nos permitirán mantenernos centrados ante una vasta literatura, con el fin de comprender cómo son estas organizaciones en su particularidad (según la pregunta 1) y cómo esta especificidad crea los principios y las condiciones concretos de su dinámica para avanzar hacia una posición prescriptiva (según la pregunta 2).

La estructura del capítulo es como sigue. En el primer apartado se discute la visión que podemos llamar realista de la acción gubernamental, vista como un entramado político, institucional y organizacional que hace difícil sostener cualquier supuesto de una acción o decisión de política enteramente racional o instrumental. En un segundo apartado se discute cómo el marco normativo, la estructura y la jerarquía que afectan a las organizaciones gubernamentales son fundamentales pero tienen una doble cara: una formal y otra informal, lo que hace que cualquier proyecto de política pública deba enfrentar un marco organizacional dinámico e interpretativo. En el tercer apartado se analiza la cuestión de la decisión y la estrategia, lo que hace a cualquier organización gubernamental un devenir constante en la interacción entre los actores y sus fuerzas y capacidades para inducir u obligar a perseguir ciertos fines y no otros. Las organizaciones incorporan en su estrategia a la política pública formal: la dinámica es entonces *micro* y *nanopolítica*, desde dentro de las organizaciones, desde dentro de sus

coaliciones y grupos, y hacia fuera de ellas, y no sólo desde la política hacia la organización. Por último, en el cuarto acápite se discute la cuestión de la rendición de cuentas y la transparencia en la información. Estos elementos son mucho más que agregados funcionales para las organizaciones gubernamentales, son en realidad importantes estructuradores de valores alternativos a la eficiencia. Esto es, transparencia y rendición de cuentas involucran valores fundamentales que hacen a las organizaciones gubernamentales depender no sólo de criterios de eficiencia, sino de eficacia y de publicidad e inclusión (muchas veces en contra de la propia eficiencia). A partir de estas reflexiones, se concluye con una guía mínima de las consideraciones que la visión organizacional aporta o modifica para el análisis tradicional de política pública.

ESQUIZOFRENIA SOCIAL: LA PERMANENTE FUGA
DEL CONTROL DEL GOBIERNO

Las democracias contemporáneas están, en parte, sostenidas por un acto de fe: de que existe un proceso, entre social y técnico, que permite establecer las decisiones y elecciones (*choices*) de tal forma que el mandato social pueda ser cumplido y ejecutado de una manera relativamente eficaz y partiendo de la existencia de recursos escasos.

En otras palabras, asumiendo que el sistema representativo de una democracia funciona en forma adecuada (supuesto arriesgado, pero necesario analíticamente para este capítulo), se supone a la vez que existen los mecanismos, instrumentos, jerarquías, normas y medios necesarios para *convertir* tales expectativas y mandatos en procesos y acciones que generen los efectos esperados en la realidad para producir los resultados y los impactos diseñados y pensados en las políticas públicas.

La creencia racional en este *encadenamiento* de supuestos y lógicas está tan arraigado en las democracias contemporáneas que cientos de miles de personas estudian, se capacitan y trabajan con la esperanza de poner orden, encadenar racionalidades, alinear objetivos y utilizar las últimas técnicas administrativas y de gestión para hacer realidad el sueño de una democracia eficiente, que rinde cuentas y que está firmemente anclada en la permanente búsqueda del interés general.

Sin embargo, al mismo tiempo, la cascada de estudios, casos y experiencias que muestran una realidad distinta es tan grande (y antigua) que no deja de sorprender que esta esperanza se encuentre todavía viva. En efecto, los estudios empíricos (uno de los más famosos es el de Selznick), los casos de análisis (May y Wildavsky; Anechiarico y Jacobs) los estudios de impacto (Pollit *et al.*) muestran constantemente que el manejo de técnicas de gestión, la imposición de fuertes mecanismos de control, la educación y el énfasis constante sobre los principios éticos de la acción gubernamental, se quedan constantemente cortos;² cortos para mostrar cómo las organizaciones encargadas de la implementación de diversas políticas públicas actúan de manera muy distinta a las prescritas por los modelos normativos de política y de gestión pública. Tales modelos asumen que estos espacios organizativos son zonas elementalmente técnicas, construidas con un propósito explícito y claro que todos comparten, en la búsqueda racional de un objetivo conveniente para sus actores,³ y donde el diseño de cadenas de gestión permitirá alinear las acciones con los objetivos de manera adecuada y racional.

² P. Selznick, *TVA and the grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1953; J. May y A. Wildavsky, *The policy cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978; F. Anechiarico y J. Jacobs, *The pursuit of absolute integrity*, Chicago, University of Chicago, 1996; C. Pollit *et al.*, *Decentralizing public service management*, Hong Kong, MacMillan, 1998.

³ Visión clásica de las organizaciones sostenida por importantes economistas, incluso, véase K. Arrow, *The limits of organization*, Nueva York, Norton & Company, 1974.

La realidad, sin embargo, es otra. Las organizaciones públicas no son actores monolíticos, sino que buscan cumplir mandatos diversos y ambiguos, expresados desde arenas políticas diversas y por actores, externos e internos a las organizaciones, que se disputan la hegemonía sobre los medios y los fines, en un campo de batalla legal, retórico y organizativo. Desarrollar acción organizada y cooperativa en estas condiciones es en realidad más un proceso de evasión de la incertidumbre que de búsqueda lineal de objetivos formales y explícitos.⁴

No es de sorprenderse entonces que exista una especie de esquizofrenia social marcada cuando analizamos o buscamos comprender a estas organizaciones. Estas criaturas sociales, en la práctica, son un semidesordenado conjunto de personas y agentes, jaloneados por intereses políticos (que varían en el tiempo, según la alternancia electoral), que tienen limitadas capacidades y recursos, técnicas y tecnologías, y que implementan las políticas atadas a reglas, procesos informales de poder y en el intento constante de evitar la incertidumbre (como acto racional de cualquier actor que se enfrenta a esta maraña de lógicas encontradas). Asumir este diagnóstico, como sociedad, no puede despertar sino temores, angustias y renovados deseos por acercar esta realidad a lo *que debe ser*.

El último grito de la moda administrativa y política, la nueva gestión pública (NGP) y el nuevo institucionalismo económico (NIE), lanza el más reciente intento de resolver esta esquizofrenia: en efecto, el sector público y sus organizaciones sufren de graves problemas de acción colectiva y están compuestos por actores interesados, en la búsqueda, por racionalidad limitada, de evadir la incertidumbre en un juego que favorece a los intereses de los políticos y burócratas,

⁴ Lo anterior entendido desde Simon y March, véase H. Simon, *El comportamiento administrativo*, Barcelona, Aguilar, 1947; R. Cyert y J. March, *A behavioral theory of the firm*, Nueva York, Blackwell, 1992.

tas, más que a los de la sociedad.⁵ Por ello, la prognosis comienza, es necesario repensar nuestras técnicas, reelaborar nuestras estrategias sociales para *recuperar* el control sobre *nuestras* organizaciones públicas. Curiosamente, partiendo de un diagnóstico que acepta la dinámica organizacional compleja, dispersa, jaloneada por intereses, la moda administrativa en curso asume, sin embargo, que la esquizofrenia tiene solución: el sueño democrático de una sociedad que controla a sus robots organizacionales, dándoles órdenes y obteniendo resultados eficaces y eficientes no es erróneo. Lo que ha estado mal han sido los instrumentos utilizados.

En efecto, la NGP y el NIE asumen que el propio interés de los actores puede ser el móvil adecuado para encadenar racionalmente las decisiones con las acciones de los diferentes agentes sociales: los políticos, buscando su carrera, con los incentivos *correctos*, pueden acabar preocupándose por el interés general; los burócratas designados y de carrera pueden, en el marco institucional *adecuado*, buscar racionalmente los mejores medios para la sociedad, y los grupos de interés, con la regulación *apropiada*, pueden influir sin capturar a organizaciones gubernamentales (o cuasi gubernamentales) que administran tales *incentivos correctos*.⁶ La organización vista entonces como un efecto de las redes de incentivos y de las instituciones (vistas de modo simplista como reglas del juego por estos trabajos) es un aparato complejo de juegos individuales y colectivos, pero nunca un me-

⁵ W. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Nueva York, Aldine Transaction, 1973; V. Ostrom, *Intellectual crisis in American public administration*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1973; M. Barzelay, *Breaking through bureaucracy*, Berkeley, University of California, 1992; T. Moe, "The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracies", en O. Williamson, *Organization theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1990; M. Olson, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa-Noriega, 1992.

⁶ D. North, *Understanding the process of economic change*, Princeton, Princeton University Press, 2005; Moe, *op. cit.*; C. Hood, *The art of the state*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

canismo que escape del control racional (siempre y cuando la racionalidad buscada sea la correcta).

Y así han surgido o resurgido instrumentos que buscan construir estos *correctos y adecuados* incentivos e instituciones: evaluación por desempeño (para flexibilizar el servicio civil), presupuesto por resultados (para evitar la burocracia maximizadora del presupuesto)⁷ regulaciones y desregulaciones (para generar incentivos a la competencia leal), transparencia y combate a la corrupción (para automatizar la *luz* en contra de la opacidad y haciendo costosas las decisiones oportunistas excesivamente opacas).⁸

Sin duda, el análisis institucional es un avance importante. Las instituciones importan. Pero muchas veces, se ha caído en un *institucionalicentrismo*, es decir, en una exageración de las virtudes y bondades del diseño y la reforma institucionales. Las reglas del juego son construcciones, más bien, son un devenir: son los agentes los que las interpretan, las internalizan, las endogenizan. Y aún así, las reglas del juego pasarán muchas de las veces por el tamiz de la dinámica organizativa, que es una dinámica en constante búsqueda de razones y argumentos para justificar y legitimar (dar sentido a) las reglas del juego en un proceso de batalla por las arenas de incertidumbre.⁹ La aceptación y el seguimiento de los incentivos pasan por un proceso de construcción de sentido organizacional: respondiendo a la pregunta ¿sentido para quiénes? y entonces ubicar en forma explícita de qué manera es racional y legítimo en términos organizativos que se den y acepten ciertos comportamientos o no. Éste es un paso sustantivo de la institucionalización.¹⁰

⁷ Niskanen, *op. cit.*

⁸ J. Stiglitz, "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.

⁹ M. Crozier y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1979.

¹⁰ M. Douglas, *How institutions think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986.

La expectativa social o la retórica política que hace a las organizaciones un mero instrumento obediente está sostenida de manera muy débil. El inducir racionalidad en la acción de las organizaciones gubernamentales implica no sólo buscar instituciones y reglas, o implementar técnicas administrativas que alineen objetivos y acciones. También habla de la constante capacidad de los individuos y grupos por definir los parámetros de su accionar, argumentando y defendiendo valores e intereses, exponiendo sus argumentos y defendiendo sus premisas, usando para ello instrumentos muy dinámicos como el poder (a partir de las áreas de incertidumbre que pueden controlar). El control sobre la acción de las organizaciones requiere entonces aceptar esta dinámica y al mismo tiempo recuperar la *socialidad* de las organizaciones. Como entes dinámicos y conflictivos, compuestos por seres humanos, implica invertir en las relaciones sociales dentro de la organización, es decir, invertir en la comprensión (política y estratégica, pero también social y humana) de la dinámica del poder, las personas y sus relaciones en el entramado organizativo.¹¹

Organizar la administración pública, dar sentido a la política pública, pasan por hacer explícitos y abiertos estos dilemas de la acción organizada, donde instrumentos y conflicto, donde racionalidad y disputa por las racionalidades, donde instrucción e interpretación y sentido forman binomios constantes y no patologías.

MARCO NORMATIVO, ESTRUCTURA Y JERARQUÍA: LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA, FORMALIDAD E INFORMALIDAD

La *socialidad* de las organizaciones públicas se expresa de manera evidente en la grave contradicción que existe entre la

¹¹ T. Jorgensen *et al.*, "Public organizations, multiple constituencies, and governance", *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 501.

esfera formal e informal como forma de comprensión de la organización gubernamental. Desde muy temprano en los estudios organizacionales,¹² el descubrimiento de que existe un aspecto *informal* de las organizaciones ha sido un gran dilema para cualquier paradigma instrumental de las organizaciones. Las más de las veces, este dilema se ha intentado resolver a través de una batalla, de una guerra contra la *informalidad*. Es decir, la organización informal es vista como una enfermedad, como el reducto a través del cual la irracionalidad, el egoísmo o la corrupción aparecen, negándose a contribuir de manera justa y lógica a la acción colectiva.¹³ La medicina es inmediata: someter los reductos de discrecionalidad, con el fin de cerrar el paso a los aspectos informales.

Ésta ha sido una de las grandes batallas y estrategias respecto de las organizaciones gubernamentales: la discrecionalidad vista como el enemigo a vencer. Sin duda, en el caso de estas organizaciones públicas, existen poderosas razones para preocuparse por la discrecionalidad: estamos hablando de organizaciones con ciertas capacidades coercitivas, que manejan recursos públicos y que forman parte de un sistema político. Es justo y lógico que los ciudadanos de una democracia estén preocupados por evitar la corrupción, el uso indebido de los recursos, el conflicto de intereses. Además, es lógico que una sociedad exija que el uso de los escasos recursos públicos sea inteligente y eficiente.

Sin embargo, el convencimiento contemporáneo en la discusión organizacional es que la informalidad en las organizaciones es tal vez la base sustantiva de la racionalidad organizativa. Al contrario de ser una patología, las relaciones informales, es decir, aquellas que se basan no en los criterios estructurales y jerárquicos de la organización, sino

¹² E. Mayo, *The social problems of an industrial civilization*, Londres, Routledge, 2007.

¹³ S. Clegg *et al.*, *Power and organizations*, Londres, Sage, 2006, p. 40.

en los vínculos personales, las construcciones de nuevas relaciones sociales entre los miembros, la interacción propia entre los grupos y personas, son el cemento de la organización. No sólo son intereses los que están en juego, sino las condiciones, las reglas, los mecanismos por medio de los cuales las estructuras de relación se sostienen y reproducen, permitiendo a la gente entender y encontrar el sentido de la propia acción organizada. En otras palabras, la informalidad organizacional establece las bases, el piso mínimo mediante el cual la reciprocidad puede asegurarse, no sólo hoy y aquí sino en el tiempo, con cierta regularidad y certidumbre. Los actores buscan no sólo sus intereses sino además mantener las condiciones que permitan la existencia y la legitimidad de tales intereses en el entramado colectivo o grupal. Las reglas dan certidumbre a las relaciones si existe una probabilidad suficientemente amplia para generar reciprocidad. Sin duda, la jerarquía, la estructura formal y las reglas escritas desempeñan un papel para generar esta probabilidad de reciprocidad. Sin embargo, tal reciprocidad descansará también en la fortaleza de los vínculos de confianza y reputación entre los actores.¹⁴

Esto es de suma importancia en las organizaciones gubernamentales, donde la intervención política es constante y donde los miembros organizativos analizan y desmenuzan constantemente respecto de las diferentes lecturas que es posible realizar de las órdenes *reales* que devienen de las redes institucionales del contexto y que afectan o impactan la acción organizacional.

Además, la organización informal es sumamente importante e influyente en las organizaciones gubernamentales, ya que, como en cualquier otra organización, pero especialmente en estas organizaciones públicas, sus actores

¹⁴ E. Ostrom, "Toward a behavioral theory: Linking trust, reciprocity, and reputation", en E. Ostrom y J. Walker, *Trust and reciprocity*, Nueva York, Sage, 2003, p. 51.

comprenden que no existe decisión sin riesgo. El marco de reglas formales sin duda desempeña un doble papel en este sentido: por un lado amarra al actor a ciertos parámetros o procesos, limitando su discrecionalidad, pero al mismo tiempo, le otorga un *salvavidas*, un escudo protector ante la incertidumbre. El riesgo es una variable intra e interorganizacional para cualquier actor gubernamental, por lo que, con base en las reglas y estructuras formales, la protección completa provendrá de las prácticas aceptadas y de los códigos compartidos respecto de lo que sostiene a una decisión *razonable*, acordada colectivamente, correcta en sentido de las prácticas usuales de una organización. Este juego entre formalidad e informalidad es crítico para la formación de la cultura organizativa pública. Riesgo y discrecionalidad se operativizan en la interacción entre las reglas formales e informales.¹⁵ Cualquier proyecto o diseño de política no puede asumir en automático que sus propios parámetros racionales serán introducidos a la esfera organizacional, por más formalidad que posea y asegure. Requerirá pasar por el tamiz de las prácticas y los conceptos que hacen operativo, creíble y aceptable el tomar ciertas decisiones, enfrentar ciertos riesgos, y jugarse la reputación y la confiabilidad entre los diferentes grupos. Esta cooptación necesaria (ya identificada desde los estudios de Selznick)¹⁶ no es sino uno de los pasos sustantivos de intervención que desde el diseño de la política pública tendría que tomarse en cuenta para incrementar el éxito de una aplicación congruente desde las organizaciones gubernamentales. Toda política pública pasará a ser interpretada e introyectada en la dinámica organizacional, y en esta dinámica la lógica informal es tan importante y determinante como en cualquier organización.

¹⁵ Luhmann establecía que organizacionalmente el papel es convertir la incertidumbre en riesgo. N. Luhmann, *Organización y decisión*, México, Anthropos Ibero, 1997, p. 46.

¹⁶ Selznick, *op. cit.*

TOMA DE DECISIONES Y ESTRATEGIA: LA DINÁMICA MICRO Y NANOPOLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Los límites de la razón¹⁷ han acompañado la disciplina organizacional desde prácticamente sus inicios. Lo mismo en la administración y las políticas públicas.¹⁸

Tomar decisiones no sólo es un proceso paramétrico o estratégico de diagnóstico y definición en abstracto de un patrón de comportamiento o acción. Es también un asunto de cognición, motivación y compromiso.¹⁹ En otras palabras, tomar decisiones implica un compromiso y una responsabilidad con el desempeño de la acción y también con su congruencia con los valores y principios apropiados y aceptados organizacionalmente. Tomar decisiones en una organización gubernamental no es menos dinámico que esto: un diseño o un modelo requiere ser endogenizado, hecho parte de la organización y de sus acuerdos y estructuras. Los objetivos de una política son argumentos, no sólo criterios para la decisión. Nuevamente, el riesgo y la incertidumbre son las variables clave sobre las que las decisiones tendrán que descansar. Los actores gubernamentales no sólo obedecen órdenes, sino que en la búsqueda de hacerlo calculan el nivel de las *apuestas* en juego, los recursos que se poseen, las reacciones formales e ideológicas de otros actores organizativos, los posibles *cabos sueltos* que generarán nuevas arenas de incertidumbre (y un cálculo de quienes probablemente lo puedan aprovechar como fuente de po-

¹⁷ H. Simon, *Reason in human affairs*, Stanford, Stanford University Press, 1983, p. 5; N. Brunsson, *The irrational organization*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1985, p. 26.

¹⁸ C. Lindblom, *Inquiry and change*, New Haven, Yale University Press, 1990, p. 61; L. de Haven, *Philosophical critiques of policy analysis*, Gainesville, University of Florida Press, 1988, p. 121; H. Miller, *Postmodern public policy*, Nueva York, State University of Nueva York Press, 2002, p. xi.

¹⁹ N. Brunsson, *The irrational organization*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1985.

der) y, por lo tanto, los riesgos observables, probables o potenciales, que aparecerán y afectarán en el juego de implementación.

Sin duda, ha perdurado una interpretación distinta del proceso organizativo, una visión instrumentalista de la decisión, que asume que éstas se toman en el juego formal, en las estructuras y jerarquías. Muchas políticas públicas des-cansan en esta ilusión. Sin embargo, es más probable que la forma y la realidad de la toma de decisiones sea otra. Una visión estructurada o racionalista de la decisión es simplemente inviable: paradójicamente generaría más incertidumbre y riesgo. En efecto, una maquinaria formal basada en la jerarquía sólo podría tomar decisiones a partir de criterios rígidos de lo *correcto* y lo *incorrecto* y requeriría poseer un marco de definiciones operativas incontrovertibles de los objetivos, las metas y los efectos de las acciones y decisiones presentes y futuras. Como por lo regular tales elementos no existen, o no del todo al menos, lanzarse al ruedo organizacional con estos argumentos muy probablemente genere de todas maneras cuestionamientos, modificaciones, reelaboraciones en sus diferentes partes y por diferentes grupos y áreas de la organización. El proceso es más bien un constante ir y venir que permite el debate, el reacomodo y la redefinición de los *atributos* de una decisión.²⁰ Esto es lo que hace posible la acción en las organizaciones, casi siempre con grados importantes de riesgo, pero cobijados en cierta forma por los acuerdos y las definiciones que se han aceptado o legitimado en el intercambio y la discusión con otros actores o grupos (o en el siempre inestable equilibrio de fuerzas y el control diferenciado de arenas de incertidumbre). Motivos, compromiso y expectativas se combinan entonces para generar el impulso a la acción, bajo un cálculo limitado de probabilidades de riesgo, pero suficientemente sólido como para permitirle al actor actuar.

²⁰ *Ibid.*, p. 48.

Como dice Luis Aguilar, la política pública ha tenido que avanzar en su comprensión de la fuerza de los agentes para hacer real la decisión de la política.²¹ El juego estratégico es sin duda importante, es decir, el cálculo de los *apostadores* y su juego, en el entramado de una direccionalidad organizativa que busca mantener permanente espacio de maniobra como sustento estratégico.²² Sin embargo, la fotografía quedaría incompleta ahí si no queda claro que este juego estratégico no sólo es coyuntural, en el esfuerzo por vincular constantemente el movimiento de los grupos e individuos en la persecución de sus intereses, sino también busca los grados de estabilidad, confiabilidad y reciprocidad relativamente estables que se puedan construir. Mover a las organizaciones, cambiarlas o hacerles aceptar la incorporación de nuevos criterios de decisión es un proceso dinámico, de frenos y avances, cooptaciones y convencimiento, uso de la jerarquía, pero también de la inteligencia para vincular, amarrar y construir reputación.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA: ESTRUCTURACIÓN E INDUCCIÓN DE VALORES

La rendición de cuentas es un prerrequisito de cualquier gobierno democrático. Controlar o eliminar la corrupción, y abrir las organizaciones a la transparencia en la información, son sin duda otros prerrequisitos. Sin embargo, la expectativa social a este respecto ha sido desmedida, construyendo metáforas simplemente poco operativas y que generan expectativas irreales.

Existen en la actualidad múltiples estudios que analizan cómo en la lucha por la transparencia y contra la corrup-

²¹ L. F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, pp. 25-28.

²² D. Arellano, *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE, 2004.

ción se han cometido excesos retóricos que han construido políticas e instituciones sumamente costosas y con muy pocos resultados objetivos, sumado a un proceso continuo de caída en la confianza de la sociedad respecto de sus gobiernos.²³ La "tiranía de la luz"²⁴ o "la tiranía de la transparencia"²⁵ puede convertirse en realidad en pretensiones de control cuasi completo, bajo el supuesto, nuevamente cuestionable, de que el comportamiento institucional puede formarse de manera *correcta* gracias a un mecanismo *apropiado* de información. Asumiendo que más información es siempre mejor que menos información, la tiranía de la transparencia lanza un grito axiomático que asume rápidamente que la *visibilidad* es un prerrequisito de la confianza, cuando tal visibilidad no es un efecto físico, sino una construcción social a su vez (los *hechos reales* no son siempre los mismos para todas las personas). La relación entre confianza e información no es lineal, social ni organizacional, la cuestión es bastante más compleja.

Entonces, la rendición de cuentas, la transparencia y las políticas que emanen en su nombre deben tener un valor y un contenido, además de una profunda visión pragmática y comprometida con sus limitaciones. De otra manera, es probable que se convierta en un valor sobrecargado, lleno de lugares comunes y, por lo tanto, paradójicamente, hueco. Analicemos con más cuidado esto, a partir de las lecciones desde la teoría de la organización. Es ampliamente conocido que los individuos no pueden ser del todo transparentes, aunque lo quisieran. El comportamiento humano se basa en gran medida en la incertidumbre respecto a lo que los

²³ F. Anechiarico y J. Jacobs, *op. cit.*; C. Mackenzie, *Scandal proof: Do ethic laws make government ethical?* Washington, Brooking Institution Press, 2002; R. Roberts, *White House ethics*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.

²⁴ H. Tsoukas, "The tyranny of light: The temptations and paradoxes of the information society", *Futures*, 1997, pp. 827-843.

²⁵ M. Strathern, "The tyranny of transparency", *British Educational Research Journal*, vol. 26, núm. 3, 2000, pp. 308-321.

otros actores pueden hacer y cómo pueden reaccionar. A esto Weber lo llamó "el sentido de la acción".²⁶ Parte de la libertad humana está en la incertidumbre perenne en la realidad social.²⁷ Debemos tener cuidado de que nuestros conceptos de transparencia y rendición de cuentas no pierdan la perspectiva de que son instrumentos de la acción humana, que los seres humanos son potencialmente impredecibles, y que existen muchos sentidos posibles de la acción. La teoría liberal de la política parte de un principio similar: no existe una definición concreta y única de la *buena vida*. Hay tantas definiciones de la buena vida como individuos, y cualquier sociedad democrática y liberal debe proteger el derecho de diferentes personas a definir la buena vida. Querer imponer un criterio particular sobre los demás es la fuente del totalitarismo.

Un concepto fundamental de la teoría contemporánea de las organizaciones y de la economía es el de la racionalidad limitada de Simon.²⁸ Este concepto nos advierte que no existe una racionalidad completa de los individuos, pues no existe la posibilidad de que los seres humanos tengamos la capacidad de cálculo para tomar en consideración todas las alternativas, todas las consecuencias del accionar. Los seres humanos toman decisiones entonces 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. La racionalidad implica entonces una argumentación, los actores son racionales, estratégicos y valorativos, para Simon. Desde un punto de vista simoniano, podríamos es-

²⁶ M. Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1974.

²⁷ M. Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

²⁸ H. Simon, *op. cit.*

peculiar, 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 incluso comprueba que excesos de información pueden llevar a los actores a generar decisiones equivocadas, ante una paralización de la acción, debido al abrumador peso de la complejidad generado por el numeroso grupo de alternativas disponibles.²⁹ Un exceso de información puede llevar también a que los actores tengan grandes dificultades para ponerse de acuerdo, pues muchas veces la negociación supone llegar a acuerdos sobre ciertos puntos en disputa que, sin embargo, pueden ser negociados en términos de grados y niveles (gracias a la información incompleta) y no de operativizaciones completas que prohíban tales definiciones de grados. 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.³⁰ Podríamos decir con Elster que los precompromisos no siempre se basan en más información, sino más bien en un acuerdo de cómo tratarla, predefiniendo qué información es importante y cuál no, y permitiendo así establecer compromisos mutuos entre diferentes actores. Buscar que la negociación se dé siempre en el corazón y en la completitud 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 democra-

²⁹ Jon Elster, *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

³⁰ Jon Elster, *Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

cias 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, las burocracias públicas son actores políticos, efectivamente, pero multivalorativos: no persiguen solamente sus intereses en una visión estrecha, sino que son capaces de perseguir y encontrar sentido a una diversidad de valores y decisiones.³¹ 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.

Un concepto no sobrecargado de transparencia y rendición de cuentas asumiría que 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 ni general (es decir, que asuma siempre que más transparencia es mejor en todos los casos, 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)* genera políticas costosas, requiere ajustes constantes y vigilancia permanente; *b)* puede reducir la eficiencia en el corto plazo (con la esperanza, nunca la certe-

³¹ K. Weick, *Making sense of the organization*, Oxford, Blackwell, 2001.

za, 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.

En el caso de la transparencia en la información es claro, por ejemplo, que funcionará mejor si es endogenizada organizacionalmente y si, además, aumenta la confiabilidad en la relación entre los actores (externos e internos), en la medida en que la información añade al proceso decisorio en que es útil a la decisión y da sentido a la organización.³²

De nuevo, entonces, aparecen posibilidades y retos, quizá mejor explicados 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. Diseñar y formular políticas basadas en conceptualizaciones retóricas del control, la discrecionalidad y la información puede llegar a ser muy costoso.

REFLEXIONES FINALES: ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES ¿SON INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA?

Concluir este capítulo con una receta, después del camino recorrido para mostrar a las organizaciones gubernamentales como entes multifacéticos, dinámicos y conflictivos, no podría ser sino un contrasentido. Sin embargo, el análisis de política pública se encuentra mucho más cómodo encontrando soluciones a problemas (o soluciones buscando problemas como dice Wildavsky).³³ Más que recetas podría-

³² A. Fung et al., *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. xiv.

³³ A. Wildavsky, *Speaking truth to power*, New Brunswick, Transaction, 1992.

mos hablar de lecciones; es decir, de grandes advertencias epistemológicas que funcionen como salvaguardas a los instrumentos aplicados para argumentar, convencer, diseñar e implementar políticas públicas.

La instrumentalidad de la política pública, como un enfoque que se propugna dirigido a resolver problemas, lo obliga muchas de las veces a buscar estas prescripciones, a asegurar y argumentar que existen caminos racionales, aun en contextos democráticos plurales, para desarrollar la decisión y la acción gubernamentales. Sin embargo, tal vez habría que tomar en cuenta que el camino para avanzar en las organizaciones gubernamentales tiene que ver más con un proceso constante de organización; es decir, utilizando mejor un gerundio: organizando, más que organización, negociando más que legitimación técnica. Olsen lo simplifica muy bien: cambiar, argumentar, negociar, construir organizaciones y decisiones se parece más al proceso de crear un jardín que al de construir un edificio.³⁴

Estas lecciones mínimas podrían iniciar así:

- a) *Las organizaciones públicas viven y actúan en lo inmediato.* Las organizaciones son entes biográficos, se componen de una serie de etapas, historias, encuentros, personas concretas que van y vienen, entran y salen. Su especificidad importa: no son casilleros que se llenan o vacían a placer, sino espacios sociales compuestos por el *input* individual, por el proceso de organización o mejor *organizándose* (*organizing*), que habla de un devenir, un actuar constante, no sólo de una finalidad. Esto hace a las organizaciones un entramado de trayectorias, no un camino lineal que inicia con un objetivo y termina con un resultado. Sin embargo, por lo mismo, en este devenir constante las personas que componen a la organiza-

³⁴ J. Olsen, "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, enero de 2006.

ción buscan un futuro, un proyecto, un sentido. "Organizando" en gerundio implica sustentar la decisión (*choice*) de las personas constantemente en el sentido, en el sentido mentado de la acción individual pero también de ésta buscando reciprocidad.³⁵ Las organizaciones son entonces maquinarias de construcción de sentido.³⁶ Sentido con al menos tres significados: *a*) como contenido, es decir, como motivo, como la razón de existencia que los agentes organizacionales ponen, buscan y reposicionan para la organización; *b*) como direccionalidad, es decir, como trayecto buscado, como aspiración, como lucha constante con el contexto y con la especificidad para, sin embargo, llegar a algún lugar, y *c*) como unidad, esto es, como proyecto y argumento que genere fuerzas centrípetas en las relaciones entre entes heterogéneos, conflictivos e incluso egoístas, pero que son capaces de cooperar en determinados momentos ante un sentido de pertenencia, conveniencia o integración.

- b*) *La organización gubernamental es un ente social abierto.* En otras palabras, es siempre incompleta, interminable, nunca concluida ni finalizada del todo. Por lo tanto, es siempre incierta, está en busca de la certidumbre o, más correctamente, en busca de evitar la incertidumbre.³⁷ Sentido e incertidumbre componen dos de las fuerzas constantes del devenir organizacional. Imponer perspectivas unidimensionales de la racionalidad de la decisión no puede sino enfrentarse con frecuencia a la fuerza abierta y constantemente incompleta de las organizaciones. Más que un camino hay varios, más que una argumentación hay una batalla por la argumentación, más que un diseño hay un conjunto de diseños que pretenden convertirse en el sentido de la organización. La política pública es

³⁵ Weber, *op. cit.*

³⁶ Weick, *op. cit.*

³⁷ Cyert y March, *op. cit.*

parte de este proceso de consolidación e integración de la trama de actores y expectativas que se hayan implícitas e incluso muchas veces imbricadas e incrustadas en la formalidad de una política.

- c*) *La organización gubernamental es una combinación entre fuerza del Estado, valores públicos y acción observable.* Es común, desde la visión instrumentalista contemporánea de la administración pública, asumir que las organizaciones gubernamentales se deben a sus clientes. Si bien esto puede ser cierto en diversos momentos, se olvida fácilmente que son entes del aparato estatal, con capacidades coercitivas. Este detalle es fundamental, pues es claro entonces que una organización de este tipo tiene sin duda productos dirigidos a clientes o grupos, pero también y de manera muy importante resultados o impactos que no van dirigidos a un grupo o cliente particular sino a los ciudadanos como un todo o a la sociedad en general³⁸ con una visión no inmediata de producto-cliente, sino con una perspectiva temporal larga en la constitución y la consolidación de instituciones *en el tiempo*. La acción de estas organizaciones no puede ser medida solamente por productos dirigidos a los clientes, sino de manera importante por los resultados e impactos en variables dinámicas, es decir, en la consolidación de comportamientos, reglas y valores. Medir estos últimos es un reto, pues el impacto indudablemente se refiere también a la afectación que se realiza sobre el cumplimiento de los valores que dan sentido a la existencia de la organización como tal. Pero además, es sustantivo no perder de vista la naturaleza del ente organizativo del Estado: *organizing*, sobre todo en este caso, en el que es un asunto de cómo los actores son capaces y tienen la posibilidad de acceder al suficiente poder e influencia para establecer, definir, imponer (*enact*) cierto sentido y direc-

³⁸ T. Jorgensen *et al.*, art. cit., p. 506.

ción tanto a los valores como a las acciones.³⁹ Las organizaciones gubernamentales tienen fuerza coercitiva, están establecidas legalmente, requieren y exigen obediencia a reglas, leyes, normas, tanto externas como de la organización. *Organizing* no es un proceso entonces ingenuo y volitivo, casi imaginario de libertad de los actores, sino que es el entrelazo entre la estructuración del poder estatal, la dinámica social y contextual, y la capacidad de sentido que los actores organizativos y sociales utilizan para movilizar y transformar (o mantener conservadamente) el *statu quo*.

- d) *La organización gubernamental, pese a su formalidad muchas veces rígida que le da la ley, es también argumentación e interpretación.* La ilusión del porvenir y la fantasía del resultado concreto es parte del cimiento de la organización. La instrumentalidad de la acción organizada es probablemente una de las expectativas humanas más arraigadas de la modernidad. Se está en la búsqueda constante, aun cuando esta búsqueda no pueda terminar nunca, ya que “no son las regularidades institucionales, sino mucho más, las disposiciones de poder, las redes, las corrientes, los relevos, los puntos de apoyo, las diferencias de potencial que caracterizan una forma de poder y que son, creo, precisamente constitutivos a la vez del individuo y la colectividad”.⁴⁰ La esperanza del futuro y de la posibilidad de construirlo sintetiza o representa una de las batallas organizacionales más importantes: debatir y ganar en la construcción del argumento que unifica heterogéneos actores en circunstancias cambiantes. “Organizando” o el proceso de organización (*organizing*) es entonces también una lucha constante por darle programa y contenido al futuro, como corolario de la

³⁹ K. Whittington, *Corporate strategies in recession and recovery*, Londres, Unwin, 1989, p. 59.

⁴⁰ M. Foucault, *Seguridad, territorio, población*, México, FCE, 2007, p. 142.

acción racional organizada de hoy. Argumentar es posicionar el futuro como construcción posible y viable, y las organizaciones son proyectos móviles y contradictorios, pero en constante esfuerzo por generar un programa de acción, llevarlo a cabo, ajustado constantemente ante un contexto que puede ser despiadado con los mejores planes y previsiones. *Organizing* es entonces también interpretación, mejor dicho interpretaciones: constantes “ires y venires” de diferentes agentes y actores en la batalla por el significado *racional, correcto, organizacionalmente con sentido*. Hacer inteligible a los actores lo que sucede a su alrededor es parte del proceso de construir un sentido organizacional.⁴¹ La política pública requeriría construirse comprendiendo que la masa crítica argumentativa de una organización va a ser un ingrediente fundamental del proceso de decisión y acción de la política pública dentro de las organizaciones.

- e) *El proyecto organizacional público es un proyecto cuyas bases son el riesgo y la discrecionalidad acotada.* Tomar decisiones implica riesgo. Riesgo implica el constante movimiento de los miembros organizacionales para acotarlo, para amarrarlo a las condiciones y valores conocidos. Políticas públicas que pretendan basarse en la innovación y la decisión de las organizaciones públicas deberán enfrentar la contradicción constante entre riesgo y rendición de cuentas, entre discrecionalidad y efectividad y transparencia. El equilibrio que se busca construir requiere ser un equilibrio público y debatible. La ingenuidad de perseguir este equilibrio a partir de un argumento técnico, de un paradigma causal lineal no hace sino esconder en la práctica el entramado social y político que se juega en esta persecución social de la piedra filosofal de la organización eficiente, convertida en caja de Pandora del poder político y burocrático.

⁴¹ K. Weick, *Making sense of the organization*, Oxford, Blackwell, 2001, p. 9.

La acción gubernamental y sus organizaciones deben, sin duda, pertenecerles a sus sociedades y ser dirigidas y controladas. Son mecanismos sociales para alcanzar resultados, utilizando recursos escasos. Sin duda, queremos que sean instrumentos efectivos y racionales. Sin embargo, el camino que debe seguirse no es lineal; no lo es porque las organizaciones gubernamentales se componen por seres humanos, en condiciones de incertidumbre, sufriendo y gozando de cuotas de poder diferenciadas (y la mayor parte de las veces, distribuidas de manera no equitativa). Intenciones, interpretaciones, juegos estratégicos, simulaciones, aprendizaje, riesgo, compromiso son sin duda ingredientes que forman parte del entramado organizacional. Las consecuencias de las decisiones de política y de las decisiones estratégicas de poder político en una sociedad plural siempre estarán ante la posibilidad de tener márgenes de control limitados. Es decir, las consecuencias no deseadas de la acción son perennes en estas condiciones. Cuando hablamos de organizaciones gubernamentales no podemos darnos el lujo de asumirlas como instrumentos simplemente. Estamos hablando del uso del poder en marcos de autoridad y legitimidad, donde los seres humanos hemos demostrado ampliamente nuestra capacidad para realizar actos terribles básicamente porque se siguen órdenes de una autoridad "legítima" (el lado oscuro de las organizaciones es quizás una asignatura obligatoria de cualquier estudioso de la política pública).⁴²

Pero no solamente es un asunto de acción instrumental. Las organizaciones están pobladas por seres propensos también a tomar decisiones y realizar actos morales. Actos que se realizan porque son debidos, necesarios, más allá de muchas consecuencias y de un cálculo preciso de utilidad.

⁴² Véase S. Milgram, *Obedience to authority: An experimental view*, Londres, Pinter and Martin, 1974; A. Koestler, *The ghost in the machine*, Londres, Arkana, 1967; S. Clegg *et al.*, *op. cit.*

Las intenciones y los procesos importan, y no necesariamente están ligados a resultados concretos, a cadenas precisas de medios y fines.⁴³ Mucho del comportamiento organizacional está en el entrelazo del acto instrumental y finalístico con lo que denominamos aquí actos morales. Comprender este entrelazo pareciera ser una pieza sustantiva que los estudios organizacionales han revelado para cualquier esfuerzo de racionalización de la acción y la decisión gubernamentales. Hacer política pública es, entonces, en sí mismo un proceso de construcción dinámica que, entendido en términos organizacionales, va más allá del proceso de implementación; es en realidad un proceso constante, un constante proceso de "organizando".

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
 Anechiarico, F., y J. Jacobs, *The pursuit of absolute integrity*, Chicago, University of Chicago, 1996.
 Arellano, D., *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE, 2004.
 Arrow, K., *The limits of organization*, Nueva York, Northon & Company, 1974.
 Barzelay, M., *Breaking through bureaucracy*, Berkeley, University of California, 1992.
 Brunsson, N., *The irrational organization*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1985.
 Christensen, T., y P. Lægheid, *Organization theory and the public sector*, Londres, Routledge, 2007.
 Clegg, S., *et al.*, *Power and organizations*, Londres, Sage, 2006.
 Crozier, M., *The bureaucratic phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

⁴³ A. Etzioni, *The moral dimension: Toward a new economics*, Nueva York, The Free Press, 1988.

- Crozier, M., y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1979.
- Cyert, R., y J. March, *A behavioral theory of the firm*, Nueva York, Blackwell, 1992.
- DeHaven, L., *Philosophical critiques of policy analysis*, Gainesville, University of Florida Press, 1988.
- Douglas, M., *How institutions think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986.
- Elster, Jon, *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- , *Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- Etzioni, A., *The moral dimension: Toward a new economics*, Nueva York, The Free Press, 1988.
- Foucault, M., *Seguridad, territorio, población*, México, FCE, 2007.
- Fung, A., et al., *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Hood, C., *The art of the state*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Jorgensen, T., et al., "Public organizations, multiple constituencies, and governance", en *Public Administration*, vol. 76, 1998, pp. 499-518.
- Koestler, A., *The ghost in the machine*, Londres, Arkana, 1967.
- Lindblom, C., *Inquiry and change*, New Haven, Yale University Press, 1990.
- Luhmann, N., *Organización y decisión*, México, Anthropos Ibero, 1997.
- Mackenzie, C., *Scandal proof: Do ethic laws make government ethical?* Washington, Brookings Institution Press, 2002.
- May, J., y A. Wildavsky, *The policy cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978.

- Mayo, E., *The social problems of an industrial civilization*, Londres, Routledge, 2007.
- Milgram, S., *Obedience to authority: An experimental view*, Londres, Pinter and Martin, 1974.
- Miller, H., *Postmodern public policy*, Nueva York, State University of New York Press, 2002.
- Moe, T., "The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracies", en O. Williamson, *Organization theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and representative government*, Nueva York, Aldine Transaction, 1973.
- North, D., *Understanding the process of economic change*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- Olsen, J., "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, enero, 2006.
- Olson, M., *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa-Noriega, 1992.
- Ostrom, E., "Toward a behavioral theory: Linking trust, reciprocity, and reputation", en E. Ostrom y J. Walker, *Trust and reciprocity*, Nueva York, Sage, 2003.
- Ostrom, V., *Intellectual crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1973.
- Pollitt, C., et al., *Decentralizing public service management*, Hong Kong, MacMillan, 1998.
- Roberts, R., *White House ethics*, Nueva York, Greenwood Press, 1988.
- Selznick, P., *TVA and the grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1953.
- Simon, H., *El comportamiento administrativo*, Barcelona, Aguilar, 1947.
- , *Reason in human affairs*, Stanford, Stanford University Press, 1983.
- Stiglitz, J., "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.
- Strathern, M., "The tyranny of transparency", *British Educational Research Journal*, vol. 26, núm. 3, 2000, pp. 308-321.
- Tsoukas, H., "The tyranny of light: The temptations and paradoxes of the information society", *Futures*, vol. 29, núm. 9, 1997, pp. 827-843.
- Weber, M., *Economía y sociedad*, México, FCE, 1974.
- Weick, K., *Making sense of the organization*, Oxford, Blackwell, 2001.
- Whittington, K., *Corporate strategies in recession and recovery*, Londres, Unwin, 1989.
- Wildavsky, A., *Speaking truth to power*, New Brunswick, Transaction, 1992.
- Williamson, O., *Organization theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

III. DISCURSO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfoque constructivista

GUILLERMO M. CEJUDO

INTRODUCCIÓN

Sabemos ya que las políticas públicas no ocurren en el vacío. Distintos enfoques de análisis explican cómo el proceso de las políticas públicas está influido por numerosos factores que le dan forma y contenido. Entendemos que, lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas, la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego. A esta lista, de por sí larga, de elementos que definen las políticas públicas, este texto agrega uno más: el discurso.

Este capítulo presenta una visión general del enfoque constructivista para el análisis de políticas, que propone que el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legiti-