

# Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el “efecto neto”

DAVID ARELLANO GAULT\*

**Resumen:** *En este artículo se discute la idea de que las reformas administrativas sean capaces de transformar y dirigir el comportamiento organizacional directa y linealmente. A partir de ideas clásicas de la sociología y de la sociología de las organizaciones se construyen las bases para introducir el concepto del “efecto neto” organizacional. La idea del “efecto neto” es construir reformas administrativas capaces de abarcar y hacerse responsables de los efectos finales de las reformas.*

**Abstract:** *This article discusses the idea that administrative reforms are capable of transforming and directing organizational behavior in a direct, linear fashion. Classic ideas from sociology and the sociology of organizations are used as the basis for introducing the concept of the organizational “net effect.” The idea of the “net effect” is to construct administrative reforms capable of comprehending and assuming responsibility for the final effects of reforms.*

**Palabras clave:** sociología de las organizaciones, reforma administrativa, organizaciones públicas, aprendizaje, rendición de cuentas.

**Key words:** sociology of organizations, administrative reform, public organizations, learning, accountability.

## HACIA EL EFECTO NETO: EVALUANDO LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS CON NUEVOS SUPUESTOS

Las reformas de la administración pública, prácticamente todas, parten de un supuesto: que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos. Ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral, invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma, la idea es una y clara: se tienen instrumen-

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver, profesor-investigador del CIDE. Nivel 3 del SNI. Temas de especialización: reformas administrativas, presupuestos por resultados, políticas de transparencia y servicio civil. Dirección: Carretera México-Toluca 3655, 01210, México, D.F. Tel.: 57 27 98 05. Correo-e: <david.arellano@cide.edu>.

tos, mismos que impactan, afectan el entorno (y hasta el profundo yo o el *inner self* del actor) de las personas, sus razones para actuar, sus preferencias, sus motivos y creencias, con el fin de obtener una serie de comportamientos coordinados que permiten obtener objetivos colectivos. Y la arena, el escenario ordenado en que esto se produce y se hace posible, es la de las organizaciones. En las organizaciones se piensa desde las reformas administrativas, se tienen los ingredientes necesarios para llevar a cabo dichos cambios: estructuras, procedimientos, normas, acuerdos, políticas, jerarquías, leyes, regulaciones, vigilantes externos e internos, restricciones presupuestarias, programas de acción, metas. En fin, un sinnúmero de herramientas para alcanzar el preciado objetivo de la coordinación, de la acción organizada para el alcance de objetivos.

La cantidad de supuestos involucrados en la idea de reformas administrativas de este tipo es enorme, si uno se fija con cuidado. Mencionemos sólo algunos de los supuestos más inmediatos:

- Que existe un proceso racional para definir objetivos colectivos.
- Que los objetivos colectivos pueden alinear los objetivos de los actores.
- Que los actores al menos buscan ser racionales, pasan de sus creencias a sus preferencias y a sus intereses u objetivos de una manera relativamente ordenada, transitiva, consecuente y constante.
- Que los mecanismos organizacionales permiten alinear intereses y preferencias (hasta cambiar creencias) de los actores individuales con la lógica colectiva, en una forma instrumental.
- Que los actores disfrutan de cierto grado de entendimiento tanto de sus propias razones y acciones como de las intenciones de otros actores a través de la información.
- Que los actores comprenden sus intencionalidades y son capaces de aplicarlas directamente, actuando, a la realidad.
- Que si bien los mecanismos organizacionales se manejan en un contexto de gran incertidumbre, la búsqueda de la evasión o evitación de la misma permite pensar que, aunque no todos los actores compartan exactamente todos los objetivos y razones, son capaces de negociar y de ponerse de acuerdo hasta llegar a construir ciertos espacios de “equilibrio” que permiten la reciprocidad, aun en espacios donde el poder define parte de las relaciones entre los actores.

La lista de supuestos puede ser mucho más larga, pero cada uno de éstos implica, en realidad, un acto de fe respecto de la capacidad instrumental de la acción organizada a través de individuos racionales.

Recuperando el argumento de Elster (2007) respecto de los mecanismos, podemos plantear justamente que es momento de estudiar a fondo los espacios y lógicas organizacionales para comprender en realidad la capacidad de acción que podemos esperar de las organizaciones públicas. Los mecanismos —vistos como amalgamas complejas de instrumentos, más allá del clásico concepto de la “caja negra” o de la mecanización estilo sistémico (Ratton y Ventura, 2003: 398)—, nos dice Elster, implican instrumentos, en efecto, pero instrumentos que no aseguran una causalidad unívoca. Los mecanismos son siempre afectados por el contexto y la situación de los actores involucrados, lo que permite prever que el “efecto” del mecanismo implica grandes posibilidades de variación, por definición. Los mecanismos siempre se aplican en lógicas particulares, lo que implica que la variación no siempre es una “desviación” de la lógica causal (racionalista o lineal digamos), sino un resultado de las multicausalidades y especificidades intervinientes. El espacio, el tiempo, los actores y la situación son elementos críticos para comprender los efectos finales de un mecanismo. De esta manera, un mecanismo aplicado en una situación termina produciendo resultados distintos en otra debido a las diferencias del contexto, las posiciones, el *timing* y los espacios de los actores y las propias reacciones y perspectivas de los mismos.

Las organizaciones son instrumentos, o mejor, mecanismos. Son mecanismos porque su naturaleza fundamental es ser arenas donde se juegan relaciones sociales. Las personas se acercan y pertenecen a las organizaciones para alcanzar objetivos; efectivamente, se tienen creencias y preferencias que los individuos llevan a la arena organizacional. Pero ahí, la dinámica organizacional de relaciones sociales se convierte en la ley: las relaciones entre las personas, buscando sentido y construyendo espacios y situaciones que hagan inteligible las propias relaciones, se constituyen como el entramado sobre el que se mueve el drama de la coordinación y el alineamiento de intereses y creencias de las personas.

La metáfora de la maquinaria organizacional (Morgan, 1991: 10; Mintzberg, 1991: 153) ha sido la base de la esperanza de las reformas administrativas. El problema es que esta metáfora está muy lejos de comprender la organización como una arena. Para hacerlo más claro, simplemente debemos pensar lo que significa que una reforma administrativa busque cambiar a decenas de organizaciones diferentes, cada una con su pro-

pia dinámica y contexto, a través de un mismo instrumento y una misma estrategia dirigida a un solo objetivo y sentido. Se asume así, muy rápidamente, que todas las organizaciones públicas se mueven de la misma manera, que los instrumentos organizacionales de cambio impactan sobre un grupo homogéneo de personas y grupos, todos moviéndose y actuando bajo los mismos supuestos y siendo receptivos y reaccionando de manera similar a los mismos incentivos.

No cabe duda de que este supuesto de la reforma administrativa como instrumento de cambio de organizaciones maquinales forma parte del discurso contemporáneo de las democracias sobre el “buen gobierno” y la gobernanza (Blanco y Gomá, 2003; Guttman, 2004). Este discurso promete normativamente que se puede y debe controlar a los gobiernos y sus organizaciones para llevarlos a cumplir los más altos objetivos colectivos. Sin duda, derrumbar este supuesto puede ser doloroso y hasta peligroso. Sin embargo, es un supuesto que, planteado así, simplemente es insostenible.

Las reformas administrativas, entonces, se basan en la idea del efecto que ciertos instrumentos tienen sobre el comportamiento de las personas (Brunsson y Olsen, 2008; Egeberg y Laegrid, 1999; Dilulio, Garvey y Kettl, 1993; Thompson, 1993; Killian y Eklund, 2008). Más claramente, se basa en última instancia en la consecución de efectos esperados a la luz de la instrumentación de ciertos mecanismos. Por ejemplo, para las reformas administrativas esperadas por las leyes de acceso a la información pública gubernamental:<sup>1</sup> se comienza con un supuesto de las razones del comportamiento: se es opaco por oportunismo, esto genera incentivos a la opacidad. Entonces se realiza una prognosis: si se rompe el equilibrio y se hace más caro o costoso el oportunismo que la transparencia, los actores racionalmente se harán más transparentes. El mecanismo se agudiza en términos de dinámica lineal de causalidades: al hacer razonable la transparencia, ciertos actores comienzan a hacer estratégico el armado de espacios de transparencia, lo cual genera un círculo virtuoso. Y el mecanismo se instrumentaliza: vigilancia externa constante, con castigos e incentivos negativos, que incrusten la transparencia constantemente en el entramado organizacional para hacer permanente el efecto del mecanismo. La cuestión está en que el efecto

<sup>1</sup> López-Ayllón y Arellano, 2008, aportan evidencia empírica amplia de que el problema que se está enfrentando no es de “instrumentación” de la reforma solamente, sino de efectos mucho más diversos.

de los mecanismos es muy desigual en la práctica. El entramado organizacional, la especificidad de cada organización y su contexto, el todavía poco atendido problema de las relaciones interorganizacionales (que sin duda forma parte de la ecuación del resultado neto final de una reforma) y las dinámicas de los actores específicos, producen un efecto lógico: los resultados de las reformas son dispares, difíciles de seguir y controlar, tanto en su dinámica como en sus efectos (Brunsson y Olsen, 2008). Una reforma de esta envergadura termina produciendo una cantidad de efectos no deseados y contra-intuitivos muy grande. Las razones por las que las reformas son incorporadas en una organización son sumamente diferentes (se “tropicalizan” en cada organización, por decirlo de alguna manera), lo que hace difícil plantear que los efectos son los mismos a través de diferentes organizaciones.

Comprender las razones de los efectos dispares es sin duda un estudio fundamental para atender uno de los misterios más grandes de las reformas administrativas contemporáneas: ¿por qué la mayoría de las reformas administrativas cuidadosamente diseñadas terminan produciendo resultados tan diferentes a los planeados originalmente? Sin duda, las reformas producen una serie de efectos; las reformas terminan, unas más que otras, cambiando dinámicas, reglas, jerarquías, procedimientos. Pero las preguntas que más interesaría contestar son: ¿cuál es el efecto neto?, ¿qué se alcanzó efectivamente en cada organización y en el entramado de la acción gubernamental?, ¿qué dinámica social, política y organizacional terminó imponiéndose una vez que “la polvareda de la batalla” (*fog war*) se disipa?

Contestar estas preguntas implica atreverse a romper el supuesto de que las reformas administrativas —aun las más atrevidas y difícilmente criticables como las de transparencia— se sostienen en una cantidad de supuestos no explicados a profundidad, muchos lugares comunes y grandilocuentes discursos, buenas intenciones y marcos teóricos instrumentales simplistas. Es difícil conocer una reforma administrativa que no parta y defienda buenas intenciones. En el caso de transparencia, son tan buenas las intenciones que es casi un sacrilegio atreverse a preguntar si dichas reformas pueden tener efectos netos organizacionales (y políticos) perversos. Pero sin lugar a dudas los tienen: efectos netos basados en la actuación mecánica del acatamiento de la ley, sin hacer más transparente ni *endogeneizar* la lógica de la transparencia organizacional, por ejemplo. La entrada a escena de los “paladines” de la transparencia, nuevos actores políticos que sustentan su capital político en un discurso unilineal de la

transparencia sin detenerse a pensar en los costos y la construcción de los escenarios de lo razonable de la transparencia, es otro ejemplo.<sup>2</sup>

Partamos entonces de una posición crítica respecto de la capacidad de los instrumentos organizacionales para lograr resultados y efectos cuando hablamos de reformas administrativas. Regresemos a algunas de las bases para entender cómo se mueven las personas en las organizaciones, construyendo la organización como una arena. Es decir, sin duda las organizaciones son instrumentos; pero son instrumentos construidos en un espacio social y de interrelación humana. Expliquémonos: son instrumentos, mecanismos, pero construidos en un contexto social y constituidos en el día a día de las relaciones humanas, personales, grupales. Es necesario comprender estos elementos en su relación: el contexto, la posición o situación específicas sobre las se mueven las relaciones entre las personas.

Haremos un esfuerzo por construir estos elementos a través de dos textos clásicos de la sociología contemporánea: *La construcción social de la realidad* de Berger y Luckmann y *La presentación de la persona en la vida cotidiana* de Goffman. Con estos textos como punto de partida, reconstruiremos los elementos básicos de un análisis organizacional no sobreinstrumentalizado y que considere la organización como una arena. Esto nos permitirá esbozar una visión de las reformas administrativas más completa y sólida.<sup>3</sup>

Partimos entonces de recuperar la larga tradición de la construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1974). Esta reflexión nos permitirá poner en entredicho el argumento tan socorrido de que las instituciones son reglas del juego. La teoría de la construcción de la realidad social nos muestra que las instituciones son un paso antes de las reglas: son la habituación de los actos y su constitución como hábitos permanentes y compartidos. Las instituciones son construcciones relacionales continuas, no de un solo momento o interacción. Por ello, difícilmente una construc-

<sup>2</sup> Como Elster muestra, a veces hacer estrictamente lo racional puede ser irrazonable ante ciertas circunstancias (2007: 128).

<sup>3</sup> Esta revisión no pretende ser una “encuesta” de la literatura sobre estos temas sociológicos y psicológicos. Simplemente se toman estos textos por ser clásicos y porque nos llevan directamente a los puntos del análisis organizacional que se quiere resaltar en este artículo. De la misma manera, es curioso proponer que estudios tan clásicos puedan otorgar visiones novedosas para el estudio de las organizaciones. Sin embargo, es justamente el abandono o ignorancia de estas perspectivas sociológicas lo que hace a las reformas administrativas contemporáneas propuestas por lo general fallidas y básicamente retóricas. De ahí la importancia de recuperarlas e imbricarlas en los estudios de administración pública contemporánea.

ción social como las organizaciones o las instituciones puede escapar de las situaciones específicas en que son constituidas y recreadas.

La denominada “doble hermenéutica” es el principal reto analítico en este sentido. Construir la situación implica comprender cómo los actores se constituyen a la vez en situación. El actor construye su realidad y la realidad tiene sentido y marca a los actores, constituyéndolos a su vez.<sup>4</sup> Avanzaremos entonces hacia la revisión de otra reflexión importante: la de la presentación de las personas en la vida cotidiana de la organización: los actores construyendo sus roles, actuando sus papeles, constituyendo la red de secretos necesarios para la acción organizada “tras bastidores” (*backstage*) de la arena organizacional (Goffman, 1967, 1974 y 1981). Encontraremos que lo menos natural en una organización es la total transparencia en las relaciones entre los actores y los grupos, ya que éstos requieren espacios privados y secretos donde pueden dejar de dramatizar y de “actuar” en el entramado de las relaciones organizacionales. Las reformas administrativas, por tanto, pueden recomponer comportamientos en la dinámica abierta de las relaciones entre las personas, pero es difícil prever exactamente qué será incorporado “tras bastidores”, en el *backstage* de la interacción.

Sin duda, ésta es una primera revisión de algunos textos que pensamos deberían ser recuperados, con el fin de acercarse a una visión organizacional y de la reforma más realista, que se haga la pregunta desde el principio: ¿cuál será el efecto neto organizacional esperable de una reforma? Y que además permita plantearse un elemento crítico de rendición de cuentas. En efecto, en una sociedad democrática, la esperanza en la efectividad gubernamental está creciendo como requisito de la sustentabilidad propia de las democracias. ¿Cómo se puede rendir cuentas en la acción gubernamental cuando está sustentada en la acción e interacción de organizaciones públicas? Una vez realizada la exploración de esta bibliografía, propondremos la construcción de un concepto de “efecto neto organizacional” que pueda ayudar, como un artefacto metodológico, a comprender mejor las reformas administrativas y, en un momento dado, mejorarlas.

<sup>4</sup> El estudiante de economía que aprende que el acto oportunista del polizón es un acto sustantivamente racional por parte del actor es probablemente más propenso a actuar como polizón que otro estudiante que no ha sido educado en el mismo concepto (Marwell y Ames, 1981).

### LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD ORGANIZACIONAL: HÁBITOS, INSTITUCIONES Y SITUACIONES

Una de las discusiones más acaloradas de los últimos siglos tiene que ver con el papel del individuo, de su relación con la sociedad. Desde la famosa frase de Bentham aduciendo que la sociedad “no existe, lo que existen son individuos”, hay un numeroso cuerpo bibliográfico que, sin caer en el extremo benthamiano, sin embargo está convencido de que existe un ente llamado “individuo”, que posee preferencias y creencias, y que es capaz de ordenarlas racionalmente con base en una expectativa. Y que por tanto, busca y es capaz de comportarse de tal manera que trata de maximizar o al menos satisfacer dichas preferencias a través de sus elecciones. Es este actor, esta unidad, la que produce la sociedad, al final de cuentas. Los individuos son la base de la agregación de las interacciones y de las preferencias y creencias que luego, al convertirse en elecciones, llevan a acciones, relaciones, reglas del juego, incentivos. Ésta es sin duda una corriente importante de pensamiento contemporáneo, una base muy recurrida en los estudios económicos y de política pública, pues lleva a una serie de guías útiles y concretas para tratar con la realidad. Es decir, si se quiere intervenir sobre un problema, una organización, una política, la clave está en entender el marco de incentivos y razones que componen el comportamiento de los actores e individuos, con el fin de afectarlos de tal manera que se alinien (se convenzan, disciplinen, o incluso cambien de preferencias, en otras palabras) a los objetivos generales planteados. Es una intervención, por llamarle de alguna manera, directa y quirúrgica sobre las “bases” de la decisión y la acción de las “células” principales del tejido social: el individuo.

Existe otra fuerte tradición que se preguntaría justamente ¿qué constituye la posibilidad del individuo? Es decir, la existencia de un individuo, alguien capaz de razonar, ordenar preferencias, sistematizar elecciones, implica la existencia de un marco de predecisiones, de condiciones y reglas establecidas en el pasado, que “marcan” las definiciones de lo “correcto”, “lo racional”, “lo adecuado”, “lo viable, legal, legítimo”. El individuo difícilmente existe aislado; está más bien siempre en relación con otros, y estos espacios construidos por los otros no sólo son del día a día, correspondientes a elecciones constantes y calculadas de los individuos, sino también a las estructuraciones de las opciones “válidas” socialmente, que restringen y establecen el marco de las decisiones “posibles”. Esta tendencia analítica enfrenta retos fenomenales para establecer una línea



de acción similar a la del individuo, pues aquí no necesariamente hay una línea clara. Al no ser el individuo la “célula” de la cual partir, entonces la duda fundamental es: ¿dónde comenzar? Los individuos construyen la sociedad, pero no lo hacen en el vacío, es una de las respuestas más socorridas.<sup>5</sup>

Parecería lógico pensar que en algún punto intermedio se encuentren las respuestas. Los individuos efectivamente tienen opciones, toman decisiones, hacen elecciones. No lo hacen en el vacío. Pero tampoco son meros receptores pacientes y reactivos del “contexto” y sus reglas y marcos pre-establecidos. “Es justamente el carácter dual de la sociedad en términos de facticidad objetiva y significado subjetivo lo que constituye su ‘realidad *sui generis*’ [...] La cuestión central para la teoría sociológica puede, pues, expresarse así: ¿Cómo es posible que los significados subjetivos se vuelvan facticidades objetivas?” (Berger y Luckmann, 1974: 23). Esta dualidad es probablemente una de las mayores fuentes de desacuerdo en las ciencias sociales: qué tan fuerte es la realidad “objetiva”, ¿cómo puede ésta ser una expresión de los acuerdos subjetivos entre los actores? En realidad, antes que otra cosa, lo que se está estableciendo no es una regla de imposibilidad de los esfuerzos por comprender la realidad objetiva. En todo caso, lo que se quiere explicar es que esa realidad, para ser definida como tal, está siendo construida socialmente, está afectada por los bastimentos, discursos y lenguajes, usos, costumbres e instituciones erigidas y constituidas. No hay separación posible; comprender la realidad implica justamente ser capaz de transitar por las dos vías: la de la acción y la elección (la voluntad, pues) y la del marco, las arenas, las instituciones, los lenguajes que enmarcan y a veces definen gran parte de la agenda de los individuos.

Los actores entonces encuentran una vida ya objetivada, que requiere ser comunicada y platicada, interactuada constantemente. Intersubjetivamente, dice la bibliografía, pues los actores constituyen su interpretación y sentido actuando, no sólo pensando o analizando sus intenciones. Los actores requieren actuar, y actuando, paradójicamente, también conocen. El intercambio constante de estas reflexiones y experiencias constituye lo intersubjetivo: al final de cuentas los actores reportan entre ellos no solamente facticidades, sino facticidades interpretadas y experimentadas.

El orden social no es entonces un producto “natural” sino una construcción de la actividad humana (Berger y Luckmann, 1974: 71). Y lo

<sup>5</sup> Como en la teoría de la estructuración de Giddens (1986) por ejemplo, o del comunitarismo de Etzioni (1988).

que se quiere decir con esto es que por actividad se entiende justamente acción, interacción constante, del día a día, cara a cara, intermediada o de largo plazo, pero interacción. Esta interacción es sin duda muchas veces contingente, y esto es lo que puede desesperar a muchos analistas. La interacción es contingente al momento, al tiempo y a los actores y sus especificidades. En el fondo ésta es la razón de la incommensurabilidad final de la esfera social y la acción humana. Pero la contingencia es también ordenada por la sociedad a través de rutinas y hábitos. La necesidad de externalizar la actividad, de buscar sentido y reciprocidad (Weber, 1974: 20) permite entonces la interacción y la búsqueda de regularidades. La habituación entonces de la acción es una gran arma, reduce las opciones (Berger y Luckmann, 1974: 72), limita la incertidumbre (Simon, 1947), define el riesgo (Luhmann, 1995: 118). No es que cada paso deba ser definido de nuevo cada vez que hay una interacción: los hábitos definen rumbos. Cuando estos hábitos se han hecho típicos para los actores y se convierten en recíprocos, entonces se constituyen en instituciones. Más que reglas del juego —como insiste la bibliografía propia del Nuevo Institucionalismo Económico, tan en boga en ciertos círculos intelectuales contemporáneos (North, 2005)—, las instituciones son un paso anterior: son la cristalización de hábitos compartidos y legitimados por varios, que permiten interacciones repetidas, aceptadas, aceptables, en entornos de actividad constante. Cuando surge una institución, el orden social ya ha actuado, pues es la propia dinámica de los actores, al hacer recíproco este hábito, lo que lo termina constituyendo como institución.

La tipificación de los hábitos permite a los actores comprender los diferentes papeles que pueden tomar o jugar en las interacciones constantes. En otras palabras, los actores se van acomodando a patrones de acción, a mecanismos de comunicación e interpelación para hacer inteligible el mundo. El individuo no es un actor vacío, y tampoco es un actor autárquico: comprende que hay que jugar, que las interacciones están muchas veces marcadas y dirigidas. Si se quiere ser comprendido, escuchado, observado o siquiera sentido, es necesario tener un cierto grado de comprensión de los patrones de comportamiento esperados por los otros y que se piense que tienen cierta probabilidad de ser exitosos. Los roles o los papeles se convierten en grandes aliados, en mecanismos que facilitan la interacción (aunque, como veremos en el siguiente apartado, también la esconden, la hacen velada para ciertos actores o espacios). Los roles, necesariamente, no son totalmente transparentes, ni siquiera para los propios actores, ya que no todos los elementos de un rol son instrumentales. Muchos de los

aspectos que marcan un rol son expresivos, es decir, envían señales a los otros actores sobre posibles posiciones y recursos que pueden estar disponibles, pero que no necesariamente se observan directamente: el poder, la influencia, el conocimiento privilegiado son algunos de los elementos asociados a los roles y que muchas veces son más simbólicos que instrumentales, como en los ejemplos citados en Elster (1985: 27) o Hardin (1988).

La separación entre cognición y acción se hace entonces más difícil. Un individuo racional no sólo es aquel que es capaz en su fuero interno de ordenar preferencias y hacer elecciones lógicas y congruentes en consecuencia, sino aquel que sale de esta introspección y “vive”, “experimenta” las reglas, las relaciones, los símbolos en forma relativamente exitosa. Como dice Weick (2000), la cognición muchas veces comienza por la acción y no por el pensamiento: se aprende andando, se comprende tocando y experimentando, se razona caminando y actuando, lo que a la larga permite al propio individuo ser capaz de “incrustarse” en su realidad material y social.

El papel de la experiencia es sustantivo. La experiencia no es un cúmulo ordenado de preferencias y razonamientos, sino de sedimentación de resultados, de interacciones, de comunicaciones. La experiencia no se decodifica en un marco ordenado y secuencial de causas y efectos. En realidad, muchas experiencias se acumulan en los símbolos, en el lenguaje, en las comunicaciones. Pasan por ese tamiz interpretativo, que implica la experiencia amarrada al movimiento y la historia de cada persona que la trata, y el tamiz que implica la sedimentación intersubjetiva, es decir, que se comparte de manera más o menos explícita y ordenada lo que las personas van construyendo en su relación con base en el diálogo y discusión de sus sagas, historias, leyendas, jerarquías, roles y papeles (Berger y Luckmann, 1974: 89). El intento de comprender la racionalidad como un acto de introspección es sumamente cuestionable, cuando para ser racional también hay que saber “entrar” en un marco de relaciones, saber posicionarse de papeles, tener capacidad de interpretar códigos y ser capaz de sumarse a experiencias intersubjetivamente compartidas.

Es evidente que la transmisión de estos conocimientos no se realiza en una forma lineal, mediante un solo mecanismo directo de aprendizaje. Muchos de estos conocimientos y roles no son siquiera accesibles a todos los que quieren participar; muchas reglas tratan de establecer quiénes tienen acceso a qué interpretaciones, sagas y roles, y quiénes no. Éste es un punto crítico de entendimiento para disciplinas como la administración y las políticas públicas: la interacción humana grupal y organizacional no

puede ser totalmente transparente: la propia lógica de la interacción implica que la acción racional organizacional está imbricada en procesos de actuación, de posicionamiento de roles, de legitimación de grupos y sagas, de reglas de acceso a los conocimientos y las experiencias. Éste es el marco de acción racional, y su fuente no está sólo en el individuo que “aterriza en paracaídas” en una relación formal o intercambio de información o juego estratégico, sino que requiere “incrustarse” en la realidad del movimiento de las personas, las instituciones, los hábitos y las rutinas.

Retomemos el caso de los roles. Un rol permite al actor incrustarse en una realidad e interpretarla. Pero también implica poner distancia, pues su acción en el rol se da mediante una tipificación, un tipo que lo estructura en un momento y en un espacio. El rol permite una separación entre el individuo y la acción, cuestión que muchas veces el individuo se ve obligado a interpretar posteriormente a la acción, para entender por qué actuó como lo hizo. Lo que aquí importa es resaltar esta separación que el rol produce entre el actor y su reflexión como individuo propiamente dicho. Esta separación implica justamente su posibilidad y su problema: sin la separación, el rol no ayudaría a simplificar la reciprocidad esperada en un acto del individuo. Pero la separación le implica un posible doble momento de reflexión al actor, tratando de ejecutar su rol y luego buscando entender y mantener una comprensión *ex post* de lo que realizó.

Los roles son fundamentales para las instituciones. Todo comportamiento institucionalizado implica hablar de roles. Citemos en extenso:

Los “roles” representan el orden institucional. Esta representación se efectúa en dos niveles. En primer lugar, el desempeño del “rol” representa el “rol” mismo. Por ejemplo, dedicarse a juzgar es representar el “rol” de juez; el individuo que juzga no está actuando “por sí solo” sino *qua juez*. En segundo lugar, el “rol” representa todo un nexo institucional de comportamiento; el “rol” de juez tiene relación con otros “roles”, cuya totalidad abarca la institución de la ley; el juez actúa como representante. La institución puede manifestarse, en la experiencia real, únicamente a través de dicha representación en “roles” desempeñados (Berger y Luckmann, 1974: 97).

Los roles entonces permiten el posicionamiento de actor en la institución: el individuo se hace abstracto, se generaliza en la acción de un rol, haciendo de la institución no sólo el seguimiento de unas reglas del jue-

go, sino sobre todo de la habituación y concreción de roles aceptados y legitimados.

Pero los roles son actos representados, no hay que olvidarlo. Cuando se habla de representación se está implicando un proceso de intermediación no transparente del todo, donde los actores ganan y se posicionan en roles por razones muy distintas y con razonamientos muy diversos. El proceso social de representación no es instrumental del todo: de ahí la diferencia entre organización formal e informal. No se puede “enseñar” a posicionarse en un rol ni a representarlo objetivamente, no del todo al menos. Porque los roles son representaciones en varias escalas de la conciencia humana. No sólo la del “conocimiento” digamos, sino también, por ejemplo, la de las emociones. Un rol permite hacer una representación en una institución. Un maestro de escuela no sólo es un técnico instrumental de enseñanza formal, sino también una representación de un juicio certero sobre “las capacidades y potencialidades” de los aprendices. El rol de maestro implica poder controlar sentimientos de simpatía o antipatía hacia ciertos pupilos, con el fin de saberlos evaluar “correctamente”. De la misma manera, necesita saber orientar emociones y conocimientos para saber cuándo a un pupilo es necesario atosigarlo con trabajo para que aprenda a esforzarse y otro lo que necesita es una motivación más libre y flexible, dada su capacidad para las matemáticas, por decir algo. Las representaciones del rol no son sólo instrumentales, sin duda, sino que entran además las emociones y los juicios éticos que los actores transfieren a sus roles y sus consecuencias.

Una institución sólo existe cuando los roles se desempeñan y los actores se habitúan a ciertas rutinas y relaciones. Pero los roles también deben ser ordenados, mantenidos, sostenidos. El orden social y la capacidad de imponer roles (o prohibir roles a otros), es una pieza clave de lo que entendemos por institucionalización. Los actores requieren apropiarse de los roles, las relaciones y las instituciones. Nuevamente, este proceso no es lineal ni directo. Requiere que los actores sean capaces de internalizar. Internalizar es un proceso tanto cognoscitivo como de relación. Es decir, no sólo implica la capacidad del actor para entender lo que el otro está haciendo, sino convertir dicha comprensión del mundo del otro en algo propio. Un actor puede ver a otro realizando una acción (por ejemplo, ayudando a alguien) y asumir que lo hace por altruismo. Posiblemente el otro no esté siendo altruista, sino buscando algo de provecho en la ayuda. Sin que importe la adecuación de esta interpretación, el actor entabla un símbolo de relación con el otro y el intento de apropiarse de dicha

interpretación para poder reciprocarse. Internalizar es construir un nexo de motivaciones que se extienda hacia el futuro (Berger y Luckmann, 1974: 163). Internalizar es entonces un proceso complejo que habilita al actor para interpretar y actuar sus roles, compartiendo significados. El proceso no es puramente cognoscitivo, como puede apreciarse, sino social y colectivo, de ajustes y experiencias también. Es un proceso emocional a su vez: la internalización implica el acatamiento de los roles y los papeles matizados por el contexto, por la imposición de lo que otros esperan de uno, en la búsqueda de ver si el individuo termina efectivamente identificándose con los significados (o simplemente los acata).

La teoría administrativa y organizacional tradicional propia de la administración y las políticas públicas, sin duda, olvida continuamente estas condiciones de la acción humana y organizada. De esta crítica no escapa prácticamente ningún enfoque de política pública contemporáneo, mucho menos las olas de reforma desde el Nuevo Institucionalismo Económico y la conocida como Nueva Gestión Pública. Es mucho más fácil asumir que las organizaciones son instrumentos y que las personas son individuos racionales listos a cambiar sus comportamientos a la luz del lanzamiento de incentivos diversos. Como si los comportamientos humanos fueran el resultado de la concatenación directa de causas y como si los productos de la acción individual fueran calculables fuera del marco de las relaciones con otros, de las condiciones y situaciones contextuales y organizacionales específicas, y de los marcos de vinculación, entendimiento, lenguaje y negociación que se requiere establecer para que la acción organizada fluya.

Incorporar estos elementos de cómo se construye socialmente la realidad organizacional es parte fundamental de una visión que requiere cierto grado de instrumentalización, como las reformas administrativas. Pero una visión instrumental que deberá enfrentar el reto de no sobresimplificar la constitución del comportamiento organizado.

#### VIDA COTIDIANA: SECRETOS, “TRAS BASTIDORES” (*BACKSTAGE*), ROLES Y ACTUACIÓN

El reto descrito en el apartado anterior tiene que ver con la comprensión de fenómenos de difícil instrumentación lineal. Es decir, el comportamiento organizado es dual en este sentido: actúan individuos, sí, pero en marcos y situaciones; los individuos pueden generar creencias y preferencias, pero éstas intersectan no sólo con la incertidumbre de la “complejidad”,

sino con la incomensurabilidad de los efectos múltiples y cruzados de las relaciones que componen el efecto agregado de las acciones individuales y grupales. Los instrumentos organizacionales, aquellos que buscan dirigir comportamientos, alienar creencias y preferencias, ubicar acciones y entrenar (influir diría Simon, 1947), son instrumentos limitados para dirigir causalmente el comportamiento y para controlar el efecto “neto” organizacional de las acciones e interacciones de los actores organizativos. Expliquémoslo más directamente: el comportamiento de las personas es organizacionalmente visto como un instrumento, influenciado por instrumentos en todo caso. Dichos instrumentos y dicha instrumentalidad del comportamiento son limitados, al mismo tiempo. Los instrumentos organizacionales (las estructuras, las jerarquías, las normas, las políticas, los salarios, las circulares) son instrumentos porque tienen la expectativa de explícitamente dirigir el comportamiento. Muchas veces incluso logran impactar sobre éste. La cuestión clave es que esta instrumentación está limitada por diversas razones. Primero, por la hermenéutica del mismo proceso: al intentar interpretar se está buscando influir en la definición del marco de lo que debe o puede ser interpretado. Esto implica que no hay instrumento técnico *per se*, lineal, sino que todo instrumento tiene su discurso y busca legitimar las opciones válidas y eliminar las inválidas. No hay neutralidad en este proceso, por lo que no se puede estudiar positivamente, no al menos con éxito completo, pues no estamos hablando de cadenas lineales de causa y efecto: si hago X se provocarán los comportamientos Y y Z. Más bien se está hablando de relaciones diversas que dependen de las interacciones y de las situaciones: si se hace X en el contexto Q, es porque hay condiciones determinadas, tiempos y actores específicos (que entenderán e interpretarán X), a los que hay que comunicar, cooptar y convencer, y entonces es posible se den efectos Y y Z en la medida en que la combinación de las interpretaciones y las acciones con la situación dirija hacia esos efectos. Por ejemplo, si se pretende asumir que los individuos tienen preferencias y actúan con intenciones determinadas, se asume también que hay una linealidad entre la intención y el efecto real buscado. Pero en la práctica, las intenciones también dependen de capacidades ilocucionarias. Citemos a Searle (1999: 21):

La distinción entre contenido proposicional y fuerza ilocucionaria [...] afecta a los estados intencionales. Así como puedo ordenarte que abandones la habitación, predecir que abandonarás la habitación y sugerir que abandones la habitación, del mismo modo puedo creer que abandonarás la habitación,

temer que abandones la habitación, querer que abandones la habitación y esperar que abandonarás la habitación. En la primera clase de casos, los casos de actos de habla, hay una distinción obvia entre el contenido proposicional *que tú abandonarás la habitación* y la fuerza ilocucionaria con la que el contenido proposicional se presenta en el acto de habla. Pero igualmente, en la segunda clase de casos, los estados Intencionales, hay una distinción entre el contenido representativo que abandonarás la habitación, y el modo psicológico, ya sea creencia, temor, esperanza o cualquier otro, del que se tiene ese contenido representativo.

Como se puede observar, la cuestión instrumental del actor individual, como actor de relación y lenguaje, de acción y actuación, es mucho más dinámica y diversa dada esta lógica, donde no sólo enfrentamos individuos, sino actores que actúan, es decir que desarrollan *performances* para darse a entender y relacionarse.

En este apartado lo que se pretende es profundizar sobre la complejidad de estas relaciones. Si hablamos de actores en situaciones y relaciones, lo que menos podemos hacer es comprender la lógica de estas situaciones. Para ello, será necesario salirse nuevamente de la camisa de fuerza del supuesto del actor individual de preferencias claras y capaz de cálculos oportunistas. Será necesario comprender que los actores entran en situaciones y que, para comunicarse y moverse en esas situaciones, entran en un entramado de arenas, interpretaciones y habilidades de interacción que no son lineales ni transparentes.

Recuperaremos para ello los estudios clásicos de Goffman sobre la presentación de la persona en la vida cotidiana y la interacción (1967, 1974 y 1981) y los tomaremos como guía para introducir reflexiones relacionadas con el comportamiento organizado y la reforma administrativa.

La propuesta básica de Goffman es que la interacción diaria de los actores en el ámbito social y organizado depende de una serie de artificios que son los que en la realidad permiten al actor moverse y darse a entender, participar y pertenecer. Estos mecanismos o artificios son: el rol, la actuación, “tras bastidores” y el secreto.

### *El rol*

Cuando un actor entra en relación con otro actor, no son mutuamente transparentes. Ni la historia ni las emociones ni los valores se expresan o



aparecen evidentes en la relación. Los actores deben recolectar información del otro para de manera indirecta suponer varios de estos elementos y entender si puede haber comunicación y, en ese caso, si habrá reciprocidad. Cómo se obtenga esta información indirecta es fundamental. Esto es lo que comienza a construir lo que podemos denominar la “situación”, donde, con base en experiencias similares en el contexto social, los actores entienden o asumen lo que deben hacer o esperar. La forma común a través de la cual los actores entran en esta relación es mediante actitudes y mensajes, poses y presentaciones. Estas impresiones pueden ser actuadas y raramente son totalmente directas, pero son el elemento constitutivo de la relación. No hay actor sin actuación. Los seres humanos nos relacionamos por inferencias (Goffman, 1981: 15).

Por ello, como ya lo había visto Weber, en un marco de relaciones entre actores que no son transparentes el uno al otro y que actúan para relacionarse, el control de la situación puede ser una herramienta para aumentar las probabilidades de reciprocidad. Pero dicho intento debe enfrentarse necesariamente a que la presentación del actor es un claroscuro de actuación, intención y los elementos no voluntarios o controlables de la actuación. Los actores deben actuar para comunicarse, tratando de expresar lo que quieren que se sepa (y ocultar lo que no, dependiendo del contexto) a través de mensajes (mientras que al mismo tiempo están tratando de descifrar los mensajes de otro). Además, en un contexto donde la actuación (es decir, actuación literalmente como *performance*) es una construcción no sólo de la relación *vis à vis* el otro actor, sino de una serie de experiencias, normas, reglas que socialmente han enseñado al actor a relacionarse en el pasado (en un entramado de conocimiento y de emociones). En parte por ello, la actuación y los roles no expresan mecánicamente al actor, dado que no está representando un papel “de memoria”, sino que en realidad es un papel en un contexto que se mueve y donde incluso hay elementos involuntarios que forman parte de la etiqueta del actor. El actor no controla su actuación del todo, ni es capaz de deslindarla del pasado y de su experiencia, y sabe además que realiza dicha actuación en un proceso constante de redefinición de lo que espera y quiere que se sepa de él o ella y sus intenciones, y de lo que es fundamental que no se sepa. En efecto, los actores comprendemos que en la relación con otros, demasiada información, una intención expresada a destiempo o una actuación desafortunada en un momento inadecuado, puede dar demasiada información y echar al traste con la relación. El comportamiento estratégico es sólo uno de los elementos a considerar (es decir, la bús-

queda instrumental de interacción con información limitada y capacidad de oportunismo). Aquí nos estamos refiriendo al importante análisis y a la habilidad que los actores deben tener para comprender, comunicarse, actuar, posicionarse en roles, limitar la información, mantener secretos, identificar cuándo comunicarse en forma diferente con unos actores en un espacio abierto o cerrado.

La información que se intercambia entre actores es un juego profundo, “un ciclo potencialmente infinito de secreto, descubrimiento, falsa revelación y redescubrimiento” (Goffman, 1981: 20). Por ello, la introducción de emociones y sentimientos es ineludible en el análisis de la relación entre actores (Elster, 2007), pues éstos se introducen sistemáticamente en la relación, aun cuando en el mundo contemporáneo, en diversos contextos, los actores entendemos que es necesario reprimirlos para no estorbar una transmisión efectiva de ciertas intenciones en ciertos contextos.

Este intercambio puede ser facilitado si existen marcos específicos que permitan interpretar de manera más estable este ciclo. El rol es justamente este espacio donde los actores logran posicionar papeles que establecen acuerdos de derechos y obligaciones con otros actores, enmarcando la actuación en la definición al menos básica de las impresiones buscadas por parte de los actores y las bases de interpretación de la relación (es decir, las bases a través de las cuales los actores pueden inferir con cierto éxito las intenciones y razones de la interacción). Los roles pueden ser formales, sin duda, pero nunca escapan a la dinámica de actuación y secreto del proceso de interacción.

La construcción de la acción y la interacción es un proceso intencional, ambiguo, de actuación, de secreto, de apertura, de comprensión del contexto de la vinculación. La linealidad del supuesto de los incentivos que producen comportamientos tendría que enfrentarse a esta dinámica, pues al final de cuentas, es en este contexto de interacción donde podrá impactar en la práctica.

### *La actuación*

Cuando un actor se presenta ante otros y desempeña un rol, está solicitando a los demás una serie de acuerdos: que lo que ven, sus atributos e intenciones son lo que aparentan ser. El primer elemento es obviamente pensar si el rol puede ser instrumental en el sentido de que se puede medir si su “éxito” es justamente lograr esta impresión. Pero la “impre-

sión” es algo complejo, puede ser directamente instrumental, pero puede no serlo. Es decir, la impresión buscada puede tener un sentido directo claramente involucrado, pero puede ser simplemente una lógica de mantenimiento del propio rol, porque el rol termina haciendo al actor en muchas ocasiones: los actores somos las máscaras de nuestros roles y a través de ellas también nos conocemos (Goffman, 1981: 31). Los roles no son transparentes tampoco para los propios actores (incluso un actor puede sentirse escéptico respecto de un rol que le toca jugar). No cabe duda de que muchas veces el autoengaño es un estrategia útil para desempeñar un rol o lograr que éste logre su cometido (Elster, 2007: 111).

Es por ello que cuando se habla de roles se habla de actuación, de capacidades y habilidades ilocucionarias. Tal vez convenga desde un principio poner claras las cosas, evitando suavizar innecesariamente las consecuencias implicadas en las palabras. La actuación humana es indispensable en la interacción, sin ella la comunicación no se generaría. Esta actuación implica un abanico de posibilidades que van desde la actuación instrumental, digamos, internalizada, para lograr algo específico, sin dolo ni engaño, hasta la actuación que esconde, oculta, se basa en el secreto o en el mismo engaño, como condición de posibilidad de la relación o la reciprocidad (Goffman, 1967: 185). La actuación es un claroscuro de fachada y sinceridad (de la sinceridad posible en actores que no son siempre transparentes ni para sí mismos).

La fachada no es solamente apariencia. También es un medio, una dotación expresiva que busca mandar un mensaje, establecer vínculos (o separaciones), actualizar jerarquías o roles (Goffman, 1981: 34). El estatus, los modales, las insignias, los desplantes entran en este modelo de fachada y son mecanismos de comunicación sumamente útiles y usados sistemáticamente por los actores. La fachada, además, es la base para la dramatización de la relación, es decir, para ubicar y dar una dirección determinada a la interacción. Aun las fachadas más formales e instrumentales (como la jerarquía organizacional) contienen elementos de actuación, de expresión dramatizada de los roles y las situaciones (la posición del jefe jerárquico en la mesa de discusiones, el saludo militar al superior, el respeto en el lenguaje usado debido a la edad del interlocutor aun si éste es un igual jerárquico).

La dramatización suele ser parte de la relación, incluso cuando los actores no están presentes. Un actor que sabe que no será observado en la acción por otros, puede intentar asegurarles que la labor que realizará: aun siendo no visto, será espectacular o profesional. La dramatización

puede ser fundamental para la interacción, como ocurre cuando los miembros de una organización saben que es imposible alcanzar ciertos objetivos en un tiempo determinado, pero saben también que es fundamental dar la impresión de que tal cosa es posible, al menos ante ciertos grupos y personas. Ninguna organización hará explícita esta maña o simulación, que puede ser cínica y poco ética, pero es claro que dicha dramatización puede ayudar a mantener la cohesión y la acción organizada en el tiempo (Goffman, 1981: 56-57).

La forma en que la actuación se realiza importa, por tanto. La interacción se puede ir al traste no por la dramatización, sino por su exceso o su falla, porque el actor es incapaz de esconder adecuadamente su ansiedad o su urgencia (o su apatía) respecto de ciertos sucesos que requieren acción. O simplemente porque no supo “medir” el espacio o el tiempo adecuado para desplegar cierto instrumento dramático. El reto principal es comprender aquí que muchas veces el éxito de la interacción deviene de la capacidad de ser ambiguo, de dar señales indirectas. Ni siquiera la mentira es siempre el recurso del que estamos hablando acá: la ambigüedad permite la acción, evita llegar a razonamientos totales o acuerdos perfectos, reduce la incertidumbre donde no es posible eliminarla (March y Olsen, 1979), puede ser tratada dramáticamente y debe ser actuada muchas veces, formando parte del repertorio de comprensión y comunicación (de engaño y opacidad también, sin duda): “a veces es tan innecesario como indeseable, aun en beneficio del interés público, decir todas las cosas pertinentes que son al mismo tiempo ciertas” (Goffman, 1981: 74).

### *Tras bastidores*

Las interacciones, a menudo, son la base del armado de equipos o grupos. Estas amalgamas semiformales permiten a diversos actores formar parte de un agregado que asume ciertos compromisos y valores compartidos. Pero sobre todo, estrategias y reglas de comunicación. Se abre un nuevo episodio de relación, ahora hay un marco diferenciado de comunicación: el grupo. Lo que se dice, cómo se actúa, las lógicas de la dramatización, los roles se difunden y se mueven en la lógica “dentro del grupo” y “fuera del grupo”. El equipo se mueve y se comunica diferente si hay auditorio o no, qué auditorio, o si se está “tras bastidores” (*backstage* o el espacio privado del grupo antes o después de la actuación).

Los actores organizacionales entonces no interactúan en un vacío de sinceridad ingenua. En estos tiempos de lenguaje “políticamente incorrecto” puede ser tremendamente perturbador para algunos comprender que los actores organizacionales construyen espacios de interacción basados en mecanismos de fabricación y de inducción de comportamientos. En otras palabras, los actores envían signos a otros actores de qué es comportarse correctamente, qué es reaccionar correctamente a ciertos mensajes velados y metáforas. Además, es común que los actores organizativos fabriquen situaciones y busquen que dichas fabricaciones sean aceptadas y comprendidas por otros actores. El lenguaje organizacional entonces no es el de la sinceridad pura, sino el de las vinculaciones explícitas y secretas que los actores buscan comprender o esconder (Goffman, 1976: 250-251).

Las reglas de intercambio y confrontación con la realidad y con otros grupos son importantes: qué se dice enfrente de otros y qué no, qué información debe fluir y qué otra es sólo del grupo. Cómo se actúa cuando un miembro del grupo se equivoca enfrente de otros. El grupo es una nueva dimensión, en términos de roles y actuación. La cooperación del grupo implica cierto nivel de secreto. No hay equipo sin fronteras, sin los que están dentro o fuera. Y no hay equipo sin secretos o que no controle la información que fluye hacia fuera. Sin estos secretos y actuaciones, la cooperación es imposible (Goffman, 1981: 116).

El “tras bastidor” es un espacio fundamental para la relación en el interior del grupo y de éste con los demás. Sin este espacio “tras bastidores” las posibilidades de ponerse de acuerdo, de establecer los tiempos y espacios, tonos y actuaciones, serían imposibles. Un cierto nivel de opacidad en las relaciones humanas y grupales parece indispensable (e impensable de perder). La dinámica del secreto forma parte de la ecuación de las relaciones.

### *El secreto*

En el imaginario público contemporáneo, hablar de secretos es casi un insulto, una invocación a la opacidad, a los intereses mezquinos, a las agendas ocultas y a la corrupción. Sin duda que el secreto es uno de los ingredientes de todos esos elementos negativos de la interacción humana. Pero el secreto es también un ingrediente sustantivo, perenne de la interacción, aun para lograr resultados, generar acuerdos y establecer soluciones.

Sin secretos, los actores no podrían presentar y dramatizar, buscar posicionarse o construir escenarios y puestas en escena, disminuir el impacto negativo de ciertas noticias, o buscar encontrar tiempos y espacios más propicios para platicar o negociar. Sin secretos, las emociones tendrían que salir a flote directamente, aun aquellas emociones que no necesariamente controlamos, pero que pueden avergonzarnos (como la envidia, que como dice Elster nadie pretendería fácilmente aceptarla sin ambages, 2007: 148). Sin secretos, los equipos se verían mermados en su capacidad de ponerse de acuerdo, de establecer marcos comunes de lenguaje y comunicación hacia el exterior. Aun de diferenciar al grupo de los entes externos. La hipocresía tiene un papel social fundamental (Elster incluso habla del papel civilizatorio de la hipocresía, 2002: 411): permite la interacción entre actores muy distintos o que se conocen poco (y tienen pocas razones para confiar mutuamente). La hipocresía es fundamental entre actores que se conocen e incluso entre aquellos que confían en el otro: la sensación compartida de comprensión (aun cuando ésta pueda ser muy relativa) y de solidaridad (aunque ésta puede ser condicional) forma parte de muchas normas sociales y morales de las sociedades contemporáneas.

En los grupos, los secretos pueden ser sustantivos o profundos, es decir, aquellos que son incompatibles con la imagen que el grupo quiere o debe expresar hacia el exterior. Hablan estos secretos de cuestiones que no pueden ser explícitas o incluso aceptables, si se quiere que el grupo exista interna y externamente. Otro tipo de secretos son los estratégicos, es decir, aquellos que hablan de las capacidades, recursos y formas de acción del grupo. Estos secretos permiten al grupo tener alguna ventaja de interacción respecto de otros. El develamiento de estos secretos puede causar grandes trastornos en los objetivos grupales, los resultados que se buscan o la propia capacidad de acción. Existen también los secretos internos, aquellos que pueden ayudar a mantener unido al grupo como tal (Goffman, 1981: 152-153).

La lógica del secreto es uno de los determinantes más fuertes de los juegos y relaciones, de las puestas en escena y de los estilos de actuación entre los actores. La información que circula o deja de circular se convierte en una fuente de base de las actuaciones, de los ritos, de los roles y de la forma específica en que el juego organizacional y grupal se juega. Proteger información, evitar a los delatores, disminuir a los espías, calcular enviar o recibir señuelos, aceptar mediadores, son algunas de las actividades sistemáticas del juego organizativo que se establece a la luz de los secretos. La “fabricación” es una actividad común de la interacción

estratégica en las organizaciones. La fabricación implica enviar señales para hacer creer a otros actores pistas falsas sobre sucesos o reglas, pero que permitirán la interacción de cierto tipo entre los actores (interacción que de otra manera no se daría; Goffman, 1976: 83).

Después de este breve repaso de la discusión de la presentación de las personas en la escena de las relaciones sociales, queda claro que falta mucho por recorrer para que los instrumentos de diseño institucional y organizacional se acerquen siquiera a comprender (ya no digamos afectar efectivamente) el comportamiento complejo de las personas. El problema sustantivo a superar, parece ser, es el supuesto básico de que estamos tratando con unidades llamadas individuos: seres autocontenidos que reaccionan ante estímulos con una base interna de comportamiento relativamente estable y constante y que puede ser transparentada instrumentalmente. Esto es lo que permite asumir que la introducción de reglas e incentivos básicamente impacta sobre dichas variables internas del individuo, produciendo efectos (es decir, comportamientos) relativamente predecibles y estables, no sólo dentro de cada individuo sino incluso en el tiempo y a través de organizaciones y contextos. Las teorías de reforma administrativa hacen esto todo el tiempo: asumen que, por ejemplo, si se va a castigar el pobre desempeño, el hecho de medir y evaluarlo será tomado de la misma manera por todos los individuos en diferentes organizaciones y en diferentes contextos. El que se castigue o repruebe la opacidad, por ejemplo, en la entrega de información, se asume que lo que hace es aumentar el costo de la opacidad. Esto permitirá que sea racional para los actores hacerse transparentes. Sin embargo, el problema de internalización de las reglas e incentivos pasa justamente por la comprensión que los actores tienen de su contexto y su marco de relaciones organizadas. No hacen un cálculo simple desde una posición básicamente interna, sino que requieren evaluar el impacto y la lógica de estas reglas en la dinámica, “tras bastidores”, en los secretos, en las actuaciones. El incentivo exógeno, por así decirlo, es tamizado por la dinámica relacional. El efecto final de la regla es muy incierto si sólo se queda en el supuesto del individuo autocontenido. Se requiere de una economía política de la actuación organizacional para comprender los caminos y posibilidades que un incentivo externo en realidad acaba por construir en un marco de relaciones incrustadas (*embedded*), que es en realidad donde los individuos adquieren sentido y vinculación. La incorporación de nuevos valores, la internalización, es un proceso de construcción de lazos (*bonding*), de vínculos y acuerdos en el marco organizativo (Etzioni, 1996: 168). ¿Es posible afectar estos lazos,

construirlos, inducir la internalización efectiva de reglas y valores construidos exógenamente? Es posible, pero no es un proceso lineal.

#### CONCLUSIONES: EL EFECTO NETO ORGANIZACIONAL

Foucault lo explicó muy claramente: el individuo es un invento muy reciente en la historia de la humanidad. La idea de que la base atómica de la sociedad es el individuo no es una ilusión de la economía (Foucault, 2007: 305). El individuo es en realidad un artefacto, una construcción política y social que justamente tiene como lógica disciplinar a las personas y las formas de gobernarlas con el fin de hacer posible la existencia del gobierno (mejor, de la *gubernamentalidad*, como dice Foucault), y por tanto la existencia de un conocimiento (racional por tanto) del diseño de la sociedad. *Gubernamentalidad* implica al mismo tiempo gobernar y controlar, pero también la construcción y constitución social del sujeto posible del gobierno.

Cuando se establece que la realidad es socialmente construida, en realidad no se establece una línea divisoria absoluta que establezca el nulo papel del individuo. La doble hermenéutica nos dice que en el intento de construir individuos, se construyen socialmente las formas y justificaciones de la existencia del individuo como tal. Parecería necio entonces mantenerse en una especie de guerra fría entre individualismo y comunitarismo, por ejemplo. Sería imposible pensar la realidad social contemporánea sin la presencia (la creencia muy compartida en varias culturas dominantes económicamente, hay que decir) del individuo, de la carga argumentativa del individuo (actor que intenta ser racional, que toma decisiones, que actúa en el mundo para transformarlo).

Sin embargo, la fuerza de la idea del individuo, llevada al extremo, tiene graves limitaciones. Como hemos buscado establecer en este ensayo, el individuo es constituido en la relación, en el grupo, en la dinámica del vínculo día a día en espacios sociales concretos. Y estos espacios sociales y de relación se juegan con dinámicas antiintuitivas al modelo abstracto del individuo: no se juega con la máxima información, para buscar la máxima satisfacción o beneficio en busca del control paramétrico del contexto. El juego de la relación tiene que ver más bien con lógicas secretivas, con cálculos de actuación en contextos particulares, con la formación de equipos y grupos que construyen en privado sus líneas, ideas y estrategias y que actúan su relación con otros, a veces fabricando la propia situación. Sobre todo, en marcos de interacción que construyen roles y papeles dis-



tintivos, muchos de los cuales, pese a estar definidos en una lógica formal (profesional o burocrática por ejemplo), no dejan de ser marcas que implican señales de actuación, *performance*, significados y distinciones o separaciones sociales y grupales.

Estos elementos tienden a ser olvidados cuando hablamos de reformas organizacionales y administrativas. Es más fácil suponer a los individuos en la búsqueda de la racionalidad, y por tanto, predecibles y actuantes con base en incentivos. Entonces, las reformas adquieren sentido de proyecto lineal (es decir, con principio y fin) y manejado por instrumentos controlables y especificados en sus expectativas de resultado. La hipocresía organizacional, como la llama Brunsson (1989), se convierte en parte de la dinámica de la reforma y de la organización: todos (o casi todos) saben que los proyectos de reforma son utensilios políticos de un grupo de actores que desea establecer sus propias reglas y formas; comprenden a la larga que la capacidad de la reforma es siempre limitada; saben que las formas y consecuencias de los proyectos serán negociadas (abierta o subrepticamente) por los actores y los grupos; saben que hay que actuar en pro de la reforma, pero que hay que negociar, modificar, boicotear, entrapar, renovar diversos elementos en el proceso de interacción.

Pero por lo general, esta parte, la parte “viva”, digamos, “dinámica” del proceso de reforma, queda escondida, relegada, manejada “tras bastidores”. No es “correcto” darla a conocer, hacerla explícita, porque entonces se puede ser tachado de rebelde, boicoteador, antimodernista, tradicionalista. O peor, de estar involucrando intereses personales y de grupo en reformas que lo que buscan es el “bienestar colectivo” (y además, que se sustentan en técnicas de moda, técnicas racionales, “neutrales”). Ésta es la lógica de la hipocresía organizacional de las reformas, hipocresía que, en la acción retórica y actuada de las reformas en las organizaciones contemporáneas, es funcional y hasta necesaria.

El problema es que la “verdadera” dinámica de las reformas no es entonces la saga tradicional que uno lee en los *best-sellers*: un grupo de pensantes analiza el problema y encuentra, con métodos racionales, una serie de soluciones instrumentales que buscarán realinear a los actores racionales de la organización en forma de proceso. La verdadera saga, la realidad organizacional de las reformas es más parecida a una lógica irracional en este sentido (Brunsson, 1985): las reformas entran en procesos de diálogo y negociación, donde las cuotas de poder están en juego; las reformas requieren ser impuestas (pues inducen cambios en la forma actual de hacer las cosas, en el *statu quo*), pero se tiene mucho menos que

un control absoluto sobre la forma en que serán interpretadas y luego puestas en marcha por los grupos y los actores concretos. La saga real de la reforma es una serie de reacomodos, de interpretaciones distintas por distintos actores, de adaptaciones a patrones pasados, de renegociaciones para incorporar soluciones parciales propuestas por otros grupos. Todo esto en un proceso de actuación, roles, secretos y dinámicas “tras bastidores” que se va gestando en el tiempo, en la interacción constante, detallada entre los actores: desde las grandes reuniones formales para “ponerse de acuerdo” hasta las pequeñas negociaciones cara a cara, en una comida, en un café o en el encuentro “casual” en el pasillo (sin olvidar las fabricaciones y engaños o maniobras tácticas que son utilizables por los propios actores).

Sin duda, las reformas requieren del discurso lineal que promete racionalidad, proceso, causalidad, certeza de mejora (ahora sí, ser modernos, estar en la vanguardia de la modernidad). Es la base de la visión moderna de la organización y del gobierno. Pero mantenerse en todo el proceso de reforma con la esperanza vana de que es lineal puede ser muy costoso.

Es entendible entonces que las reformas administrativas sean construidas a partir de un discurso simple, retórico y entendible para el público, “vendible” políticamente. Sin embargo, las reformas administrativas terminan siendo aplicadas, afectan la vida de miles de personas y consumen importantes recursos públicos. Incorporar la complejidad del análisis sociológico en las reformas administrativas implica entonces traducir esa complejidad para hacer posible su uso “más instrumental” en la construcción de reformas más sustantivas y menos retóricas y lineales. Es debido a esta necesidad de otorgar instrumentos más claros y a la vez sustantivos a los reformadores que se propone la idea de efecto neto. El concepto de efecto neto organizacional busca confrontar a los reformadores con una reflexión de segundo nivel, pragmático pero con cierta densidad, por así decirlo. La de primer nivel es la de los supuestos que componen la reforma (linealidad, causalidad, incentivos, racionalidad). La reflexión de segundo nivel tiene que ver con la dinámica relacional que los cambios generarán en la dinámica organizacional. Esta dinámica, envuelta en la lógica de los roles, la actuación, el secreto y el espacio “tras bastidores” (entre otros) difícilmente puede ser controlable. El primer paso es buscar comprender estos efectos, encontrar ejemplos, preverlos, en la medida de lo posible. El segundo paso es plantearse el efecto real que los intentos de reformas generarán y generan en la dinámica misma, con el fin de adaptarse, flexibilizar, sumar, cambiar.

El efecto neto no es un nuevo instrumento que busca dar una receta para encontrar la vía “correcta” de una reforma, sino un artefacto que propone la incorporación al análisis de la lógica relacional de la organización: el rol, el secreto, la actuación y el ámbito “tras bastidores”, como mínimo. Y la intención de analizar empíricamente lo que es observable en estas dimensiones a la luz de un proceso de reforma. *El efecto neto podría ser definido entonces como la deconstrucción de los efectos organizacionales, observables empíricamente, de una reforma o proyecto, y su comparación con los efectos propuestos. Todo esto no con el fin exclusivo de demostrar faltas de congruencia o fallas, sino de comprender las variables, los movimientos y las construcciones organizacionales que terminaron generándose en la realidad y explorar las posibles razones de estos movimientos más allá de la retórica oficial de la reforma.* La idea es que el efecto neto permita sensibilizar a los reformadores sobre los tiempos, la humanización de las reformas, la explicitación de los supuestos más gruesos sobre el comportamiento humano que realizan las reformas. El objeto es al menos prever los costos humanos y sociales de reformas que en el mejor de los casos serán aplicadas en forma parcial y que, si tienen suficiente poder e imponen suficiente disciplina, en efecto pueden dirigir el comportamiento organizacional, aunque no siempre a los resultados exactamente buscados.

La idea del efecto neto organizacional tiene dos sentidos mínimos por tanto: primero, explicitar los supuestos gruesos de una reforma sobre el comportamiento humano y contrapesar dichos supuestos con la dinámica relacional que hemos descrito. El segundo es un compromiso de las reformas con sus consecuencias reales: más allá de los boicots o resistencias, las reformas no siempre (casi nunca, en realidad) acaban produciendo lo que buscaban. Y pocas veces se responsabilizan de sus consecuencias finales. La tendencia es más bien a que una reforma es una moda, que falla y es corregida por otra moda, con nuevos supuestos. Que también acaba siendo parcial, para ser sustituida por una nueva “solución”, es decir, otra moda.

La construcción social de la realidad impone una responsabilidad distinta: un reformador debe comprometerse no sólo con sus supuestos, sino con las consecuencias sociales, organizacionales y humanas de sus reformas, tanto las esperadas y explícitas como las “netas”, deseadas o no. Comprender esta dinámica organizacional es un primer paso para construir un concepto de rendición de cuentas basado en el aprendizaje y no sólo en el castigo. Pretender que las reformas administrativas instrumentalmente logren lo que se proponen en forma lineal no es sino una forma perversa de generar expectativas falsas e impulsar discursos en realidad

hipócritas respecto de la efectividad de las organizaciones políticas que llamamos públicas. El efecto neto permitiría enlazar una reflexión y una explicación de los alcances y desviaciones de un programa o política, de una reforma en sí misma. Rendición de cuentas como vehículo de aprendizaje y argumentación, de alguna manera.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, Peter; y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.
- BLANCO, Ismael; y Ricard Gomá. “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad”. *Gestión y Política Pública* 12, 1 (2003): 5-42.
- BRUNSSON, Nils. *The Irrational Organization*. Chichester: John Wiley and Sons, 1985.
- BRUNSSON, Nils. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley and Sons, 1989.
- BRUNSSON, Nils; y Johan Olsen. *La reforma de las organizaciones*. México: CIDE, 2008.
- CLEGG, Stewart. *Modern Organizations*. Londres: Sage, 1990.
- CLEGG, S.; D. Courpasson; y N. Phillips. *Power and Organizations*. Londres: Sage, 2007.
- CROZIER, Michel; y Friedberg Erhard. *El actor y el sistema*. México: Alianza, 1989.
- DILULIO, John; Gerald Garvey; y Donald Kettl. *Improving Government Performance*. Washington, D.C.: Brookings, 1993.
- EGEBERG, Morten; y Per Laegrid. *Organizing Political Institutions*. Oslo. Scandinavian University Press, 1999.
- ELSTER, Jon. *The Multiple Self*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- ELSTER, Jon. *Alquimias de la mente*. Barcelona: Paidós, 2002.

- ELSTER, Jon. *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ETZIONI, Amitai. *The Moral Dimension*. Nueva York: The Free Press, 1988.
- ETZIONI, Amitai. *The New Golden Rule*. Nueva York: Basic Books, 1996.
- FOUCAULT, Michel. *Nacimiento de la biopolítica*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press, 1986.
- GOFFMAN, Erving. *Interaction Ritual. Essays on Face-to-Face Behavior*. Nueva York: Pantheon Books, 1967.
- GOFFMAN, Erving. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press, 1974.
- GOFFMAN, Erving. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu, 1981.
- GUTTMAN, Dan. "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas". *Gestión y Política Pública* 13, 1 (2004): 5-40.
- HARDIN, Russell. *Morality within the Limits of Reason*. Chicago: Chicago University Press, 1988.
- JONES, Robert. "The Third Wave". En *Experiencing Social Psychology*, compilado por Pines Ayala y Cristina Maslach. Nueva York: Knopf, 1978.
- KILLIAN, Jerri; y Niklas Eklund. *Handbook of Administrative Reform. An International Perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2008.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; y David Arellano. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: CIDE/IFAI/UNAM, 2008.
- LUHMANN, Niklas. *Poder*. México: Anthropos, 1995.
- MARCH, Jim; y Jon Olsen. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget, 1979.
- MARWELL, Gerald; y Ruth Ames. "Economist Free-Ride. Does Anybody Else?" *Journal of Public Economics*, 15, 3 (1981): 295-310.
- MORGAN, Garetan. *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega, 1991.

- MINTZBERG, Henry. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Díaz de Santos, 1991.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- NORTH, Douglas. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- RAITON, José; y Jorge Ventura. "Para ler Jon Elster: Limites e possibilidades da Explicação por mecanismos nas Ciências Sociais". *Dados Revista de Ciências Sociais* 46, 2 (2003): 385-410.
- SEARLE, John. *Intencionalidad*. Madrid: Altaya, 1999.
- SIMON, Herbert. *Administrative Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1947.
- SIMON, Herbert. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT, 1984.
- THOMPSON, Frank. *Revitalizing State and Local Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- WEICK, Karl. *Making Sense in Organizations*. Londres: Blackwell, 2000.

Recibido: 15 de abril de 2009

Aceptado: 2 de febrero de 2010