



DECISIONES, ORGANIZACIONES Y NUEVO INSTITUCIONALISMO

*Rodolfo Vergara**

Presentación

Desde sus inicios con los trabajos sobre la burocracia de Max Weber, el estudio de las organizaciones es una actividad que ha cautivado a las más diversas profesiones. En lo que va de este siglo las organizaciones han sido analizadas por medio de distintas disciplinas y con puntos de vista diferentes y aun contrapuestos. La administración pública, por ejemplo, busca las características organizacionales que faciliten el control sobre los recursos públicos, que den mayor agilidad y efectividad a las estructuras burocráticas a fin de que respondan a las demandas ciudadanas o mejoren la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Los administradores privados, a su vez, recurren a la teoría de las organizaciones con la esperanza de encontrar diseños organizacionales que incrementen los niveles de eficiencia de sus empresas o aumenten su flexibilidad y capacidad de adaptación frente a mercados inciertos o un medio ambiente inestable. Desde un nivel de análisis más agregado, los sociólogos están interesados en las características generales que presentan las sociedades organizacionales modernas, mientras que

* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, becario de CONACYT.

los estudios de la ciencia política ven en los mecanismos de decisión y control de las organizaciones el ejercicio de nuevas formas de poder político. Los economistas, por su parte, estudian el modo en que los principios de la microeconomía se desenvuelven dentro de las organizaciones y ayudan a explicarlas.

Esta multiplicidad de enfoques hace ver, desde luego, las considerables dificultades que enfrenta el investigador al aproximarse a un objeto de estudio tan poco preciso como es el concepto de organización; pero, sobre todo, pone de manifiesto la abundantísima teoría existente sobre el tema, más como un conjunto de intuiciones y anécdotas generadas por preocupaciones profesionales particulares, que como un cuerpo teórico coherente a partir del cual sea posible desarrollar normas para el diseño y manejo de nuevas y mejores organizaciones. Es probable, sin embargo, como intentaré hacer ver en el presente ejercicio, presentar uno de los hilos conductores del debate organizacional durante las últimas tres décadas, a partir de la discusión estadounidense de los años cincuenta sobre el alcance del concepto de racionalidad iniciada con los trabajos de H. Simon. Desde mi punto de vista, en este debate se encuentran, al menos en buena parte, las semillas del así llamado nuevo institucionalismo. Seguiré el debate durante los años sesenta y setenta por medio de las aportaciones clave de J. March y sus colaboradores, para finalmente terminar con una comparación entre las distintas versiones del nuevo institucionalismo que presentan March y Olsen, North y algunos sociólogos.

Aunque se trata de debates que todavía están lejos de terminar, en el curso de las últimas décadas han conseguido poner de manifiesto la complejidad inherente a los procesos organizacionales que permiten escoger un curso de acción y ponerlo exitosamente en práctica. Las rutinas, la satisfacción de los agentes, la jerarquía, la atención, la coincidencia o no coincidencia temporal, la variabilidad de las preferencias, en una palabra, las particularidades y efectos de las instituciones y de sus reglas, desempeñan un papel determinante en el destino de las actividades de los gobiernos y de otras organizaciones que participan en la vida pública. La frontera cognoscitiva y computacional está más cerca de lo que suele creerse y el estudio de multiplicidad de

medios a los que recurrimos para reducir o atenuar las consecuencias constituye un reto crucial para quienes estamos interesados en los efectos y en la hechura de las políticas públicas.

Tanto el diseño como la realización de las políticas tienen lugar dentro de contextos organizacionales. Es un hecho que las particularidades de las organizaciones se reflejan en sus productos, en este caso las políticas. De la noción de racionalidad con la que se trabaje dependerá la importancia que debemos atribuir a este fenómeno.

El presente ejercicio constituye únicamente un breve repaso de la literatura organizacional generada a partir del debate sobre los alcances de la racionalidad ya mencionado; como tal, sólo es un paso inicial en la tarea de reflexionar sobre el lugar que debe corresponder al análisis organizacional en el estudio de las políticas públicas.

1. Racionalidad neoclásica y racionalidad limitada

Hasta los años cincuenta el modelo burocrático-racional propuesto por Weber permanecía fundamentalmente sin cambios, al menos en lo que respecta al análisis de las decisiones organizacionales (Perrow, 1986). El buen éxito de la economía neoclásica reforzó el modelo racional-instrumental weberiano. La idea del "hombre económico", que busca maximizar sus funciones de preferencia con base en el cálculo de las consecuencias de sus acciones, se convirtió en el presupuesto metodológico básico a partir del cual se analizan y explican las decisiones de individuos y organizaciones. Sin embargo, la revolución del comportamiento (*behavioral revolution*) que tuvo lugar durante los años cincuenta en las ciencias sociales estadounidenses orientó la atención de los investigadores hacia el análisis del comportamiento observable de los sujetos. Esto tuvo consecuencias fundamentales para el estudio de las organizaciones y, en particular, para el análisis de sus procesos decisorios.

Los trabajos pioneros de Herbert Simon (Simon, 1955, 1956, 1957) mostraron que el comportamiento esperado de acuerdo con

el modelo de racionalidad neoclásica¹ y el comportamiento observado de los sujetos no son idénticos cuando éstos toman decisiones. De hecho, el comportamiento observado muestra desviaciones importantes con respecto al comportamiento pronosticado. Simon explicó esas diferencias argumentando que el modelo de racionalidad neoclásico supone exigencias cognoscitivas y organizacionales que difícilmente pueden cumplirse en la realidad.

Los seres humanos no poseen las capacidades cognoscitivas suficientes para cumplir con los requisitos del modelo neoclásico: su memoria y su capacidad de procesamiento de información son limitadas y, consecuentemente, también su capacidad para evaluar las alternativas de acción disponibles. Simon no pone en cuestión la racionalidad como tal; la evidencia que estudió sugiere que cuando el individuo racional decide, enfrenta más restricciones que las que se consideran en las versiones habituales del análisis racional.

A su vez, el ambiente dentro del cual los individuos deciden, es decir, las organizaciones, presenta otro conjunto de restricciones que hacen aún más difícil seguir el modelo neoclásico: las decisiones tienen que tomarse en lapsos comparativamente cortos con respecto al tiempo mínimo requerido para encontrar la alternativa óptima. Además, en la práctica, la cantidad de recursos que se puede invertir en la búsqueda de la mejor alternativa está restringida por presupuestos y personal disponible. Los ejercicios de análisis racional requieren de información completa y de buena calidad que sólo rara vez se llega a obtener. Como resultado, los individuos están obligados a decidir en circunstancias personales y organizacionales cuyas características se encuentran muy lejos de la situación ideal, el tiempo ilimitado o

¹ El proceso neoclásico de toma de decisiones puede describirse de la siguiente manera: el sujeto decisor posee toda la información relevante del problema sobre el cual debe decidir; examina todas las posibles alternativas de acción; evalúa las futuras consecuencias de todas las alternativas disponibles; compara todas las situaciones futuras que las distintas alternativas le ofrecen y selecciona aquella que lo llevará a la situación futura que maximice su función de utilidades. Es importante subrayar que el modelo neoclásico presupone no solamente información completa sobre el problema en cuestión, sino también que el sujeto decisor conoce sus preferencias y que éstas permanecerán estables en el futuro.

suficiente, los recursos necesarios, y la información completa y oportuna que supone el modelo neoclásico. En conclusión, tenemos un escenario en el que las organizaciones son incapaces de elegir la alternativa óptima idealizada por algunos modelos llamados neoclásicos. Sin embargo, es un hecho observado que los individuos dentro de las organizaciones actúan y deciden. ¿Cómo lo hacen?

Simon sugiere que en la realidad individuos y organizaciones toman sus decisiones con base en una racionalidad limitada (*bounded rationality*). Los sujetos adaptan el marco normativo de la racionalidad neoclásica a las restricciones que experimentan en sus circunstancias particulares. Esta adaptación produce una estrategia de selección de alternativas denominada *satisfacer* (*satisficing*), ligeramente distinta de la prescrita por la racionalidad neoclásica.

Mientras que en el modelo neoclásico los agentes buscan la alternativa óptima, en el marco de la racionalidad limitada sólo se preocupan por encontrar una alternativa que sea lo suficientemente buena para *satisfacer* sus necesidades. En lugar de evaluar todas las alternativas disponibles hasta encontrar la decisión óptima, el decisor detiene su búsqueda cuando identifica un curso de acción que satisface sus objetivos. Es evidente que esta estrategia para decidir implica que todo individuo u organización llega al momento de decidir con una meta u objetivo mínimo previamente identificado. Debido a las restricciones descritas arriba, el sujeto considera suficiente encontrar un curso de acción que, sin ser el óptimo, le permita alcanzar esa meta u objetivo.

Aunque algunos comentaristas han intentado presentar la racionalidad neoclásica y la racionalidad limitada como dos modelos distintos de toma de decisiones, en mi opinión las diferencias de una a otra no justifican este planteamiento. Los principios fundamentales del modelo neoclásico se conservan en la propuesta de Simon: sujetos racionales que conocen sus funciones de utilidad, evalúan las alternativas y sus consecuencias y, finalmente, son capaces de proyectar sus preferencias sobre situaciones futuras. La optimización de las preferencias de los sujetos es la situación ideal; sin embargo, los individuos y orga-

nizaciones entienden que, dadas las restricciones que existen en un momento de decisión particular, optar por una estrategia optimizadora probablemente les conduciría a un resultado aún más pobre que una estrategia "satisfactoria" y, consecuentemente, prefieren esta última.

Un comportamiento satisfactorio no es menos racional que un comportamiento optimizador. Por ejemplo, al aceptar las restricciones inherentes a decisiones particulares y generar estrategias que den como resultado al menos el mínimo aceptable, los decisores actúan más inteligentemente que si intentaran optimizar. Es claro que el concepto de racionalidad limitada no rompe con la inspiración fundamental de la racionalidad neoclásica, sólo muestra que las restricciones propias de las organizaciones y sus miembros deben ser incorporadas explícitamente al proceso de toma de decisión. A la luz de este descubrimiento tan general, ¿era necesario replantear el estudio de las organizaciones como tales? ¿Con qué resultados?

2. Racionalidad limitada y decisión organizacional: se abren posibilidades

Las aportaciones de Simon al estudio de los procesos de toma de decisiones abrieron un nuevo campo en la investigación organizacional. La sugerencia de un proceso decisorio problemático y complejo colocó en el centro de la atención de los investigadores al concepto de decisión como unidad de análisis para investigar el fenómeno organizacional. En consecuencia, el estudio descriptivo de los mecanismos de toma de decisiones de las organizaciones se apoderó del escenario.

A partir del concepto de racionalidad limitada y del estudio del comportamiento organizacional durante sus procesos de toma de decisiones, surgieron dos ideas fundamentales. La primera de ellas consiste en reconocer que la capacidad de atención de las organizaciones es un recurso escaso. Las instancias decisorias organizacionales sólo pueden enfocar su atención selectivamente y por periodos relativamente cortos (March y Simon, 1958). En consecuencia, la organización desarrolla estrategias de simplificación que le permiten manejar los cientos de decisiones que tiene que realizar cotidianamente.

Esta estrategia de simplificación de la vida organizacional es la rutinización. Así, el grueso de los miembros de la organización se comportan conforme a rutinas cuyo objetivo es reducir los procesos de toma de decisiones. De esta manera, la selección de alternativas en la cotidianidad de la vida organizacional no se realiza normalmente con base en el cálculo sobre las consecuencias futuras de cada alternativa, sino con seguir las reglas internas que la organización ha desarrollado. Las reglas de una organización son producto de su historia y suponen la codificación de alternativas satisfactorias para decisiones que se han repetido constantemente en el pasado.² Los miembros de la organización son entrenados para obedecer este conjunto de reglas y fundamentar sus decisiones en ellas.

La segunda idea se refiere a los criterios que norman la distribución de la atención organizacional. Consiste en reconocer el hecho de que las organizaciones tienden a realizar una distinción radical entre desempeño satisfactorio y desempeño no satisfactorio en la evaluación de sus subunidades organizacionales. Los procesos organizacionales de evaluación no están diseñados para responder a la pregunta: ¿cuánto se superaron los resultados esperados o por cuánto no se alcanzaron? La organización se preocupa fundamentalmente por determinar si el nivel mínimo aceptable de desempeño fue cubierto o no (March y Simon, 1958).

La atención de la organización tiende a concentrarse en subunidades cuyo desempeño resulta insatisfactorio y rara vez se preocupa por subunidades que muestran un desempeño satisfactorio, aunque en ellas existan posibilidades de mejorar su rendimiento. Esta idea fue el punto de partida para el análisis de los patrones de distribución de la atención de las organizaciones. Si

² Sin embargo, la capacidad de "satisfacer" que tiene una regla depende de dos premisas: primero, la eficiencia del proceso histórico que llevó a establecer esa regla y, segundo, la ausencia de transformaciones importantes en el ambiente de la organización o en su estructura interna. Características distintas en el ambiente o una nueva división del trabajo en la organización pueden transformar una regla optimizadora en subóptima o satisfactoria en no satisfactoria. Estas dudas vuelven relevante el trabajo de investigación sobre los procesos de aprendizaje de las organizaciones, sobre la forma en que la experiencia organizacional se transforma en conocimiento.

la atención de las unidades organizacionales encargadas de tomar decisiones es un recurso escaso, entonces, para entender el funcionamiento organizacional es primordial identificar los criterios y mecanismos con los que una organización distribuye su atención.

La problematización del concepto de decisión organizacional también ayudó a destruir la concepción de que las organizaciones son instrumentos en manos de sus amos, instrumentos que no presentan fisuras entre miembros y subunidades. Por el contrario, una organización está compuesta por individuos (o coaliciones de individuos) cuyos intereses pueden eventualmente entrar en conflicto (March, 1962). La agregación de los intereses individuales a nivel organizacional no es un problema trivial. Distintos estudios sobre el comportamiento organizacional han descrito los variados mecanismos que las organizaciones utilizan para evitar que el conflicto interno amenace las actividades de la organización: las divisiones en la estructura organizacional se utilizan para aislar físicamente a grupos en conflicto; los recursos de la organización (*organizational slack*)³ se usan para evitar decisiones que hagan surgir conflictos latentes; el limitado tiempo de atención de las instancias decisorias sirve de excusa para ignorar problemas que exigen soluciones conflictivas, etcétera.

A un observador externo puede parecerle que estas tácticas de supresión del conflicto son ineficiencias organizacionales, pero en realidad son mecanismos que desempeñan tareas de vital importancia para la sobrevivencia de la organización: la diseminación de los conflictos sobre periodos que impidan que demandas y exigencias sobrecarguen las instancias decisorias de la organización.

³ El concepto de *organizational slack* se refiere al grado de holgura de recursos que tiene la organización. El *slack* son los recursos que le quedan disponibles a la organización una vez que ha cubierto completamente las necesidades de todos sus procesos esenciales.

3. Nuevas perspectivas

Las ideas de Simon dieron lugar a un torrente de literatura que tomó diversas orientaciones. Algunas de ellas intentaron reconciliar las posiciones de Simon con el concepto de racionalidad neoclásica (Riker y Ordeshook, 1973), otras utilizaron los nuevos conceptos para el análisis de decisiones en organizaciones burocráticas (Allison, 1971) y otros más, continuaron trabajando en el desarrollo de las objeciones a la racionalidad clásica y fueron mucho más lejos que la intención original de Simon de sólo acotar los alcances del concepto de racionalidad, al considerar modelos organizacionales de toma de decisiones que no están contruidos, al menos no fundamentalmente, sobre el principio de racionalidad (March y Olsen, 1984).

Los trabajos de March y sus colaboradores representan un fuerte desafío que los estudiosos del comportamiento organizacional lanzaron en contra de la teoría de decisiones. Argumentaron durante la década de los sesenta que la evidencia encontrada en los estudios empíricos sobre el comportamiento organizacional muestra que las decisiones dentro de las organizaciones rara vez se ajustan a los preceptos del modelo racional y a la teoría de decisiones. En su opinión, los matices que había introducido el concepto de racionalidad limitada al estudio de las decisiones organizacionales no eran suficientes para explicar las disparidades entre lo que debería suceder en un proceso de toma de decisiones según el modelo racional, y lo que en realidad sucede cuando una organización toma decisiones (March, 1971, 1987). Por lo tanto, más que buscar una reformulación del paradigma racional era necesario elaborar modelos de toma de decisiones a partir de la información obtenida por medio de la observación del comportamiento.

Para construir un modelo más realista que el de la teoría de decisiones clásica es necesario pensar en modelos que permitan expresar incertidumbre. Uno de estos modelos es, por ejemplo, el apareo de problemas y soluciones con criterios de temporalidad más que de optimización. March, Olsen y Cohen elaboraron un modelo temporal de toma de decisiones después se conoció en la

literatura organizacional como el modelo de los "botes de basura" (*garbage can model*) (Cohen, March y Olsen 1972).

Para este modelo, el criterio fundamental a partir del cual se selecciona una alternativa de curso de acción para ser ejecutada consiste en el evento en buena medida casual, de que un problema y una solución coincidan temporalmente en la misma instancia decisoria de la organización. En otras palabras, al abordar una decisión la organización y sus miembros, más que evaluar las distintas alternativas de acción posibles y seleccionar aquella que optimiza o al menos satisface, recurren a alternativas (soluciones) que se encuentran disponibles en esos momentos en la estructura o agenda organizacional.

El uso que se da a los programas de descentralización y reforma administrativa en las burocracias es un buen ejemplo de este mecanismo: cuando algunas de estas alternativas de cursos de acción (¿soluciones?) se encuentran presentes en la agenda burocrática como programas prioritarios, cualquier nuevo problema que accede a las instancias de toma de decisiones muy probablemente recibirá como solución un programa de descentralización o de reforma administrativa. La pertinencia de la solución puede ser evidente o el problema es replanteado para conseguir alguna coherencia entre éste y la solución designada. En todo caso, el proceso de decidir no consistió en la evaluación de las consecuencias de los cursos de acción disponibles, sino en estructurar un dueto problema-solución.⁴

En este modelo las soluciones no son diseñadas específicamente para un problema. Puede decirse que como los problemas "flotan" continuamente en las instancias decisorias de la organización en busca de una solución a la que se puedan aparear, o dicho de otra manera, como las organizaciones cuentan con un abanico de soluciones a la espera de que surjan problemas a los cuales puedan ser aplicadas, lo que tenemos entonces es una compleja interacción entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades para decidir, donde la coincidencia temporal de

⁴ Proceso que puede verse como una racionalización *ex-post* del cómo y por qué X solución es adecuada para Y problema.

estos cuatro factores es el criterio más importante para que una decisión sea tomada.

4. Las anarquías organizadas: de la ambigüedad al nuevo institucionalismo

La casual coincidencia temporal entre soluciones y problemas flotantes es un criterio ajeno al modelo racional en cualquiera de sus versiones. Sin embargo, puede argumentarse que no necesariamente excluye la posibilidad de un ejercicio racional, al menos en el sentido de que los sujetos encargados de la decisión puedan evaluar y comparar en términos de cada problema las consecuencias a futuro de las "soluciones" o alternativas que en ese momento tienen disponibles. En la medida en que el abanico de soluciones de la organización ofrezca la posibilidad de elegir al menos entre dos soluciones, podría hablarse de un modelo de toma de decisiones extraordinariamente supeditado al elemento temporal, pero que finalmente no es ajeno al cálculo racional.

El rompimiento definitivo entre March y sus colegas con el paradigma racional no consiste en la inclusión del factor tiempo en su modelo sino en el cuestionamiento posterior al concepto de preferencia. En su opinión, el concepto de preferencia, tal y como lo manejan la microeconomía y la teoría de decisiones, contiene características que no coinciden con el comportamiento observado de los individuos (March, 1978).

Para la teoría de decisiones las preferencias son constantes, consistentes, precisas y exógenas al proceso de decisión. Sin embargo, los estudios del comportamiento decisonal sugieren que las preferencias rara vez son estables ya que los gustos e intereses de los individuos y organizaciones cambian constantemente; tampoco son siempre consistentes, los sujetos involucrados en un proceso de decisión pueden tener objetivos inconsistentes y no se molestan en conciliar estas diferencias antes de llegar a una decisión. También es frecuente encontrar que no pueden expresar con precisión sus deseos. Además, los procesos de toma de decisiones no solamente utilizan las preferencias actuales de los involucrados sino que también las modifican: al decidir construimos nuevas preferencias (March, 1978). En fin, los humanos también son capaces de transformar sus preferen-

cias y frecuentemente lo hacen por razones extrañas a la búsqueda de sus intereses personales, como por ejemplo, para conciliar sus gustos con su posición moral o para racionalizar y justificar un resultado que ya han obtenido.

En resumidas cuentas, los estudios del comportamiento aportan evidencia para mostrar que el elevado grado de incertidumbre que acompaña a la toma de decisiones no sólo resulta de las restricciones ambientales y cognoscitivas de los individuos. Se origina en la definición y operacionalidad de las preferencias de los sujetos y organizaciones: las preferencias son inestables, pueden ser inconsistentes. Este elemento de ambigüedad impide que una evaluación de alternativas con base en el cálculo de las futuras consecuencias de cada opción sea una solución realista al problema de explicar y predecir el comportamiento organizacional.

La ambigüedad de las preferencias humanas se convierte en ambigüedad en el proceso de toma de decisiones. Tradicionalmente la teoría de las organizaciones ha visto la existencia de ambigüedad o incertidumbre como uno de los problemas más comunes en el diseño organizacional. Los clásicos de la teoría de organizaciones, como Weber, Taylor, Fayol, etcétera, identificaron en diversos grados a la incertidumbre como una de las principales causas de las fallas organizacionales; la literatura organizacional se encuentra plagada de recomendaciones sobre cómo reducir el espacio de la incertidumbre dentro de la organización.⁵ En contraste, March y sus colaboradores exploran la posibilidad de que la existencia de ambigüedad en el proceso de toma de decisiones no sea sólo una fuente de problemas sino que también proporcione algunas ventajas para el desempeño organizacional (March y Olsen, 1984).

En su opinión, la presencia de ambigüedad en las decisiones facilita el uso de ciertas estrategias de manejo y control organizacional que normalmente no son consideradas por las disciplinas administrativas ni por la teoría de decisiones. En lo que

⁵ Por ejemplo, establecer cadenas de mando claras y precisas, especificar los objetivos y metas de la organización así como las distintas funciones de cada una de las subunidades organizacionales y las relaciones que existen entre ellas, etcétera.

respecta a la vida política de la organización, ciertos niveles de ambigüedad en las decisiones disminuyen el conflicto interno y pueden evitar enfrentamientos entre facciones opuestas.⁶ A juicio de estos investigadores, la existencia de ciertos niveles de ambigüedad facilita la operación organizacional. Por un lado, propicia mayor flexibilidad en el manejo del ambiente; al no tener objetivos rígidos e incuestionables la organización cuenta con mayor espacio de maniobra para considerar posibilidades de desarrollo que normalmente no hubieran sido tomadas en cuenta y puede evitar caer en prácticas de hiperespecialización que atrofian su capacidad de adaptación para responder a futuros cambios ambientales. Por otro, permite compensar las desventajas de la centralización en la toma de decisiones y, por lo tanto, explotar mejor las habilidades e iniciativas de sus miembros ya que facilita que ellos interpreten las decisiones de maneras creativas y adecuadas a sus circunstancias.

Sin embargo, la ambigüedad exige un esfuerzo de interpretación por parte de individuos y organizaciones. Si bien es cierto que puede facilitar la interacción entre individuos y organizaciones, también es verdad que para que la ambigüedad sea funcional a la organización necesita existir un contexto cultural que facilite la convergencia de las distintas interpretaciones individuales y que sea capaz de generar significados compartidos por todos los miembros de la organización.

Ya que es imperativo contar con un contexto social y cultural que haga manejable la ambigüedad, es natural que los esfuerzos de March, Olsen y sus demás colegas por desmitificar el concepto de racionalidad y las estrategias de decisión organizacional que de él se derivaron terminaran por desembocar en la heterogénea corriente del así llamado "nuevo institucionalismo", una corriente de trabajo teórico que se conforma alrededor de la idea de que las características del contexto institu-

⁶ Por ejemplo, una decisión ambigua sobre un asunto potencialmente conflictivo abre la posibilidad de que los distintos actores involucrados la interpreten de diferentes maneras, de acuerdo con sus intereses, y no se sientan obligados a provocar una ruptura en el interior de la organización.

cional dentro del cual los individuos actúan es un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos.

4.1 El nuevo institucionalismo: tres diferentes versiones.

Los teóricos del nuevo institucionalismo argumentan que durante las dos o tres últimas décadas las ciencias sociales han relegado el contexto institucional como elemento explicativo de la conducta de individuos y grupos para concentrarse en el estudio de los intereses individuales y en desarrollar, a partir de ellos, una armazón teórica capaz de describir, explicar y predecir el comportamiento económico y social. Aunque algunos avances han sido sumamente útiles, especialmente para explicar decisiones, diseños organizacionales y comportamientos dentro de situaciones en las que interviene un número reducido de variables, no es recomendable olvidar que las preferencias de los sujetos son, en buena medida, construidas en el interior de algún contexto institucional. Es dentro de las instituciones donde los individuos toman decisiones, diseñan organizaciones y eligen entre distintas alternativas de comportamiento. ¿Cuáles son las características principales de los contextos institucionales que influyen sobre las motivaciones de los actores?

El nuevo institucionalismo no es una corriente homogénea, por el contrario, en ella es fácil distinguir tres vertientes que corresponden a tres disciplinas sociales distintas: primero lo que llamaremos nuevo institucionalismo sociológico, desarrollado por académicos como R. Scott, J. Meyer, P. DiMaggio, L. Zucker y W. Powell, principalmente, y cuyos antecedentes fundamentales se encuentran en los trabajos de Selznick sobre la teoría de organizaciones (Selznick, 1949, 1957) y de Peter Berger en la sociología del conocimiento (Berger y Luckman, 1967). Segundo, el nuevo institucionalismo como análisis económico que parte de los trabajos de Ronald Coase (Coase, 1937, 1960) se enriquece con las aportaciones de Oliver Williamson (Williamson, 1975, 1985) y se define como un intento por crear una teoría de las instituciones en la obra de Douglas North (North, 1990). Finalmente, el nuevo institucionalismo de March y Olsen (March y Olsen, 1984, 1989), más cercano a la ciencia política y cuyos antecedentes son el trayecto intelectual hasta ahora descrito en este artículo.

4.2 El Nuevo Institucionalismo Sociológico

La versión sociológica del nuevo institucionalismo puede verse como una reacción contra los modelos de comportamiento organizacional desarrollados a partir de presupuestos fuertes de racionalidad. Como escriben Powell y DiMaggio:

El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y la sociología constituye un rechazo a los modelos basados en actores racionales, un interés por las instituciones consideradas como variables independientes, un giro hacia explicaciones culturales y cognoscitivas y un interés en las propiedades de unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a las agregaciones de los motivos o los atributos de los individuos (Powell y DiMaggio, 1991, Introducción).

En consecuencia, investiga a las organizaciones como un conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales. Así, una organización no es producto del diseño de sus creadores, sino el resultado de un complejo e impredecible proceso histórico que tiene lugar sobre un periodo amplio.

El nuevo institucionalismo sociológico identifica en la sociedad distintos campos organizacionales (DiMaggio y Powell, 1983). Cada uno tiene características organizacionales propias que son comunes a todas las organizaciones que lo constituyen. Un campo organizacional, más precisamente, está formado por un conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un rubro de actividad similar. En cada campo organizacional se ha "institucionalizado" un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones incluidas en ese campo. La pertenencia a un campo, a una realidad institucional particular y compartida, permite a las organizaciones interpretar el mundo de manera relativamente uniforme. Del mismo modo, la estructura, cultura y comportamiento de toda organización dependen en alto grado de las características del campo donde se encuentran. El objetivo del nuevo institucionalismo en su versión sociológica es construir un aparato conceptual capaz de describir y explicar tanto el proceso por el que se forman los campos organizacionales (proceso de institucionalización), como el proceso por el cual una

organización de reciente ingreso a determinado campo organizacional internaliza las formas organizacionales y culturales dominantes en ese campo.

Aunque existen muchas variantes (para un panorama general véase Scott, 1987), la estrategia explicativa general descansa en una combinación de producción de valores y elementos cognoscitivos: primero, la idea de que cualquier procedimiento, rutina, decisión, etc., puede eventualmente convertirse en un valor en el sentido organizacional de Selznick y ser importante para la vida de la organización por algo más que la simple utilidad instrumental por la que fue originalmente creado. Segundo, el principio propuesto por Berger según el cual los humanos creamos la realidad social por medio de la interacción con otros seres humanos y la asignación compartida de significados (Berger, 1967).

Un proceso de institucionalización adquiere características propias en términos de ambos elementos. Primero, como consolidación de un conjunto de valores y normas que ordenan los distintos aspectos de la vida organizacional. Segundo, como creación de un sistema de significados y creencias compartido por todos los miembros del campo. Un campo organizacional se construye lentamente, resulta de un sinnúmero de interacciones entre las distintas organizaciones involucradas;⁷ las organizaciones participantes introducen paulatinamente contenidos de valor a ciertas rutinas y procedimientos y conjuntamente van creando sistemas de significados compartidos.

Uno de los principales debates en el nuevo institucionalismo sociológico es establecer el papel que juega el criterio de eficiencia en el proceso de institucionalización. Según algunos autores (Powell, 1991), inicialmente el criterio de eficiencia es determinante; cada organización se estructura y rutiniza de acuerdo con resultados. A medida que el campo organizacional va institucionalizándose, es decir, conforme va siendo establecida una forma aceptada por todos los participantes de hacer las cosas, es cada vez menos importante justificar de acuerdo con la eficiencia los proce-

⁷ Bien vale la pena subrayar que la influencia de las políticas gubernamentales es, normalmente, de primera importancia para la construcción del campo organizacional.

dimientos, rutinas y decisiones, y más importante, justificarlos de acuerdo con su "aceptabilidad" dentro de la cultura del campo.⁸ Esta concepción esquemática del desarrollo de los campos organizacionales ha sido objetada por Scott, quien sugiere que no es convincente dividir el pasado de un campo organizacional en una etapa "eficiente" y posteriormente una etapa "institucionalizada". En su opinión, es más realista un modelo en el cual todos los campos organizacionales tengan contacto constante con dos tipos de ambientes: ambientes técnicos, donde las organizaciones sean premiadas por su capacidad de desarrollar procesos de producción eficaces y eficientes, y ambientes institucionales, donde las organizaciones sean recompensadas por subordinarse a un conjunto de reglas y procedimientos establecidos (Scott y Meyer, 1983; Scott, 1992).

Ambos ambientes proporcionan un criterio de decisión que influye sobre las características de las organizaciones y, aunque estos criterios tienden a ser mutuamente excluyentes, en la realidad cada campo organizacional desarrolla una combinación particular de ambos. Esta orientación da pie al desarrollo de una tipología de los campos organizacionales construida con base en el tipo de balance entre elementos técnicos e institucionales que presenta cada ambiente. Más todavía, abre la posibilidad de reflexionar sobre la naturaleza de los mecanismos de control que operan en cada campo organizacional.⁹

4.3 El nuevo institucionalismo de Douglas North

Es precisamente en el análisis de los mecanismos de regulación de las instituciones donde descansa la atención del nuevo institucionalismo a la Douglas North. Las instituciones son conjuntos de reglas, formales o informales, por medio de las cuales es posible

⁸ De igual manera que March y sus colegas, Powell sugiere que existe un periodo de vida dentro del cual las rutinas son eficientes y luego pasan a ser ineficientes. La ineficiencia de la historia: rutinas y prácticas que en el pasado fueron eficientes continúan realizándose porque son aceptadas por todos, más que por sus resultados.

⁹ Fundamentalmente la alternativa es si las organizaciones son gobernadas a partir de mecanismos de control de corte institucional o de mecanismos de control asociados al proceso productivo y sus resultados.

reducir la incertidumbre en la actividad básica de la sociedad: el intercambio. Las instituciones no sólo proveen un conjunto de reglas que deben seguir los participantes en el intercambio sino que vigilan que todos los participantes las obedezcan y, en caso necesario, cuentan con mecanismos coercitivos para castigar a quien las rompe (North, 1986, 1990). North, a diferencia de las otras dos versiones del nuevo institucionalismo, adopta la concepción de la naturaleza humana de la economía neoclásica, es decir, los individuos son maximizadores egoístas de preferencias consistentes. Por lo tanto, las explicaciones de índole cognoscitiva no son convincentes para contestar la pregunta de por qué se obedecen las reglas de una institución como el mercado. En ella ocurren muchísimos intercambios entre agentes que no comparten una cultura o un conjunto de valores y además interactúan con asimetrías de información. No hay pues espacio para una construcción común de significados, ni para el desarrollo de códigos de conducta respetados por todos. En consecuencia, North enfatiza la importancia de elementos normativos para explicar la obediencia a las instituciones. En su opinión, las reglas se obedecen porque existe la amenaza de una costosa represalia en caso de no hacerlo. El nuevo institucionalismo a la North enfoca sus baterías hacia el estudio de los procesos regulativos por medio de los cuales las instituciones cuidan el cumplimiento de las reglas que representan.

Los procesos regulativos son particularmente importantes porque sin ellos, dadas las múltiples oportunidades de hacer trampa que existen en las relaciones contractuales y lo costoso que resulta obtener toda la información relevante para estar seguro de no ser engañado, los niveles de incertidumbre en el intercambio de bienes serían tan altos que paralizarían cualquier economía. De hecho, es imprescindible para toda sociedad moderna contar con sistemas regulativos que mantengan los costos de transacción lo más bajos posibles. Éste es para North el motor de la historia, la búsqueda de nuevos arreglos institucionales que permitan reducir los costos de transacción de la sociedad. Estos arreglos pueden ser mercados, jerarquías o combinaciones de ambos, lo importante es entender los entramados institucionales como arreglos dinámicos que cambian de acuerdo con las relaciones de una multiplicidad de factores.

En la versión de North el nuevo institucionalismo es, pues, la búsqueda de una teoría del cambio institucional, una teoría que conciba a las instancias regulatorias de la sociedad como una variable fundamental para influir el diseño y rediseño de las formas organizacionales. El cambio puede ser gradual, mediante un proceso adaptativo a los cambios en el ambiente, o bien una transformación fundamental en la concepción básica del entramado institucional. A diferencia de Williamson, North no limita sus reflexiones a la forma en que las organizaciones son constreñidas por las reglas institucionales, sino que explora los caminos por los que las reglas del juego se transforman.

4.4 La política desde la perspectiva institucional

El nuevo institucionalismo en la versión de March y Olsen se preocupa fundamentalmente por explicar el comportamiento decisorio en las instituciones políticas. March argumenta que el comportamiento de los actores políticos se explica más adecuadamente por la lógica de lo "correcto", es decir, por las prácticas organizacionales institucionalizadas y expresadas en rutinas, reglas, códigos de conducta, leyendas y mitos de la organización, que por la lógica del cálculo de las consecuencias de las acciones individuales. Conforme al criterio de "corrección", los actores políticos establecen su identidad según la situación en que están y determinan los cursos de acción "correctos" para esas identidades. Así, políticos, burócratas, legisladores, jueces y líderes establecen quiénes son ellos en cada proceso de toma de decisiones y, posteriormente, identifican dentro del conjunto de reglas institucionales el patrón de comportamiento apropiado para ellos en esa situación (March y Olsen, 1984, 1989).¹⁰

¹⁰ Estos autores no excluyen la posibilidad de un ejercicio racional por parte de los individuos ni de conductas oportunistas; sin embargo, consideran que dados los altos niveles de incertidumbre que existen en la vida política y, en consecuencia, las obvias dificultades para que un agente realice con certeza un ejercicio de cálculo de consecuencias, lo más probable es que se decida por el curso de acción que para ese actor y para esa situación particular sea considerado correcto en los códigos de comportamiento institucionalizados en la organización. Ante altos niveles de incertidumbre es más seguro ajustarse a "lo correcto" que intentar optimizar.

Tanto North como March y Olsen coinciden al considerar una institución como un conjunto de reglas para reducir incertidumbre. Incertidumbre en el intercambio, según North, y ambigüedad en la toma de decisiones, según March y Olsen. Sin embargo, el concepto de regla que usan es distinto. North arguye que las reglas o normas son respetadas principalmente para evitar una sanción. March y Olsen, por su parte, sostienen que las reglas representan las rutinas, procedimientos, estrategias y tecnologías alrededor de las cuales se articula la vida de la organización. Detrás de ellas existen creencias, paradigmas, códigos de conducta; en una frase, la cultura organizacional. Eventualmente, alguna regla puede ser impuesta por medio de un ejercicio de autoridad y es factible que para conseguir su cumplimiento pueda ser necesaria la coerción, sin embargo, más frecuentemente, los miembros de una organización obedecen las reglas porque éstas representan el código de comportamiento correcto que han aprendido por educación o sociabilización (March y Olsen, 1989).

Mientras que tanto para los sociólogos como para North la "institucionalización" tiene lugar fuera de la organización y son las organizaciones las que se mueven dentro de entramados institucionales, para March y Olsen el proceso de institucionalización tiene lugar fundamentalmente dentro de las organizaciones. El proceso de institucionalización consiste en la transformación paulatina de las prácticas organizacionales en reglas institucionales que se expresan en forma de procedimientos, códigos de comportamiento, leyendas, convenciones, mitos, etcétera (March y Olsen, 1989). De esta manera, la vida organizacional se desenvuelve alrededor de un sistema de reglas, creencias y significados compartidos por todos los miembros de la organización. Este "marco institucional" se convierte en parte de la realidad organizacional, en algo que "se da por hecho", en la "forma acostumbrada de hacer las cosas" y como tal afecta no sólo la toma de decisiones y demás comportamientos organizacionales, sino la misma interpretación del mundo que realizan los miembros de la organización.

Consecuentemente, desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, la política tiene otras dimensiones más allá de la agregación de los intereses individuales: es también un proceso crea-

dor de significados compartidos, valores, interpretaciones del mundo, etcétera. Aceptamos que las preferencias de los actores políticos no son estables y que pueden modificarse a partir de los mismos procesos de decisión, la práctica de la política es entonces el origen de nuevos símbolos y nuevas creencias que vuelven inteligible la acción política para los agentes propiamente políticos, en particular, y en general para la sociedad. De esta manera, los resultados obtenidos por medio de las políticas de gobierno pueden, con cierta facilidad, convertirse también en resultados buscados por la sociedad.

La importancia de los procesos políticos está estrechamente relacionada con los mecanismos de legitimación del sistema político. Para los institucionalistas el problema de la legitimación consiste en una correcta conducción de los procesos políticos, más que en los resultados de la gestión gubernamental. El proceso de legitimación tiene más que ver con los procedimientos por medio de los cuales se toman las decisiones, que con los resultados de estas decisiones. El énfasis que las organizaciones públicas ponen en mostrar y demostrar a la sociedad que en ellas opera una adecuada conducción en las decisiones públicas, que las decisiones se toman de acuerdo con procedimientos considerados aceptables y correctos por la sociedad, sugiere que existe una preocupación mucho mayor por justificar las decisiones que por obtener resultados convincentes.

No es sorprendente que March y Olsen sean escépticos con respecto a las posibilidades de éxito que pueda tener un rediseño institucional voluntarista basado en un esquema de racionalidad fuerte. Como muestran con sus análisis de los programas de reforma en la administración pública estadounidense los objetivos perseguidos rara vez son alcanzados, los programas de reforma se ejecutan sólo mientras dura el entusiasmo del Ejecutivo, las reformas resultan diseños organizacionales que nadie había previsto con anterioridad, etcétera. Aparentemente, sólo queda confiar en una evolución lenta de las formas institucionales que se encuentra muy cercana a lo que podría llamarse la evolución de la cultura organizacional. No se sigue de ello, sin embargo, que sea imposible inducir cambios en el marco institucional. El problema es elegir y aplicar una estrategia apropiada al hecho de

que las organizaciones y los contextos institucionales evolucionan, más que transformarse radicalmente. La estrategia correcta no es tratar de establecer una nueva armazón institucional totalmente diferente de la anterior, sino insistir constantemente en la introducción de unas cuantas variables que, una vez integradas en el andamiaje institucional, tengan en el interior de éste un efecto multiplicador.

Comparación y conclusiones

Algunas similitudes y diferencias ya han sido sugeridas más arriba. Primero, mientras que para North y los sociólogos las instituciones son fundamentalmente fenómenos supraorganizacionales, March y Olsen las estudian como parte de la realidad organizacional. Segundo, mientras que la corriente sociológica y la política dan mucha mayor importancia a los elementos cognoscitivos y culturales, y consecuentemente a los procesos de educación y sociabilización como explicación del orden social y político, para North el entramado institucional es un conjunto de reglas que se observan por evitar una posible sanción. De la misma manera, la legitimidad de las instituciones, organizaciones o decisiones en el caso de los sociólogos o de March y Olsen se deriva de seguir los procedimientos aceptados, mientras que para North los procesos de legitimación están también relacionados con los resultados que se obtienen del arreglo institucional: el entramado institucional vigente tiene problemas de legitimación cuando no puede garantizar resultados justos a los participantes, ya sea porque las instituciones no son capaces de obligar a todos ellos a seguir las reglas o porque los resultados producidos por el entramado institucional actual dejan de ser considerados como justos por un grupo social.

Los problemas de legitimidad plantean el conflicto de los mecanismos de adecuación del entramado institucional, es decir, el viejo problema de explicar por qué y cómo cambian las instituciones. En los tres casos el motor del cambio son los desajustes que ocurren entre la institución y el medio ambiente: el ritmo de evolución del medio ambiente y el de las prácticas institucionales normalmente no coinciden, lo que hace que, en consecuencia,

eventualmente sean necesarios ajustes en las estructuras institucionales para empatar institución con ambiente. Lo que es distinto en cada corriente es el potencial de cambio que se le estima al medio ambiente. En el escenario sociológico, donde el medio ambiente de un campo organizacional está compuesto por otros campos organizacionales que, al igual que el primero, fueron contruidos lentamente por medio de elementos culturales y cognoscitivos, es difícil imaginarse ambientes inestables y de rápida transformación. Ambiente y campo organizacional evolucionan tranquilamente ya que la velocidad de cambio del primero es lo suficientemente lenta para permitir al segundo adaptarse paulatinamente. En este caso, el papel de la racionalidad es prácticamente nulo. North, en el otro extremo, sugiere que pueden ser necesarios procesos de reacomodo institucional debido a inconsistencias entre alguna o algunas reglas de la institución y una transformación importante en el ambiente. Estos procesos son susceptibles de ser diseñados y ejecutados con un cierto grado de racionalidad. March y Olsen tienden a situarse en una posición intermedia; por una parte, sugieren que las organizaciones evolucionan impulsadas por su interrelación con el ambiente, pero al mismo tiempo admiten que es posible inducir elementos estratégicos en el desarrollo del entramado institucional de las organizaciones.

Estas diferencias indican que el debate sobre la realidad organizacional que comenzó hace casi cuarenta años se encuentra todavía abierto. No existe consenso con respecto a los niveles de racionalidad que son susceptibles de usarse exitosamente dentro de las organizaciones y, en consecuencia, tampoco con respecto al grado de control que realmente ejercen las estructuras de gobierno de una organización sobre el desarrollo de su entramado institucional. Existen, sin embargo, nuevas pistas y líneas de investigación para estudiar estos problemas. Tal vez la mayor aportación del nuevo institucionalismo es la idea de concebir la frontera entre organización y medio ambiente como una división sumamente porosa por la cual atraviesan fácilmente reglas, rutinas, creencias y significados en ambas direcciones. Ahora sabemos que los procesos de institucionalización y la difusión de las prácticas institucionales de unas organizaciones

a otras, la escasez de atención organizacional, la coincidencia temporal de problemas y soluciones, y la posible inestabilidad de las preferencias, son factores que se deben considerar, aunque no conformen entre ellos un cuerpo teórico coherente para la explicación de acontecimientos sociales y políticos que tercamente se resisten a entrar por el aro de la racionalidad neoclásica.

Ciudad de México, diciembre de 1993.



BIBLIOGRAFIA

- ALLISON, G.T. *Essence of Decision*, Boston: Little Brown, 1971.
- BERGER, P.L. y Luckman, T. *The Social Construction of Reality*, Garden City, Nueva York: Double Anchor, 1967.
- COASE, R.H. "The nature of the firm", *Economica* 4, pp. 386-405, 1937 .
- . "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1-44, 1960 .
- COHEN, M.D. y MARCH, J.G. "Leadership and ambiguity: The American college president", en March, J.G. y Olsen, J.P. eds. *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget, 1976.
- DIMAGGIO, P.J. y POWELL, W.P. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review* 48, pp. 147-160, 1983.
- MARCH, J.G. "The business firm as a political coalition", *Journal of Politics* 24, pp. 662-678, 1962.
- . "The technology of foolishness", *Decisions and Organizations*, Oxford: Blackwell, 1971.
- . "The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity", *European Journal of Political Research* 3, pp. 147-171, 1975.
- . "Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice", *Bell Journal of Economics* 9, pp. 587-608, 1978.
- . "Ambiguity and Accounting: The elusive link between information and decision-making", *Accounting Organizations and Society* 12, pp. 153-168, 1987.
- y OLSEN, J.P. "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American Political Science Review* 78, pp. 734-749, 1984.
- y OLSEN, J.P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: Free Press, 1989.
- y SIMON, H. *Organizations*, Nueva York: John Wiley, 1958.
- NORTH, D. "The new institutional economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, pp. 238-245, 1986.
- . "Institutional change and economic history", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, pp. 238-245, 1989.
- . *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- PERROW, C. *Complex Organizations*, 3a. ed., Nueva York: Randon House, 1986.
- POWELL, W.P. "Expanding the scope of institutional analysis", en Powell y DiMaggio, eds., 1991.
- y DiMAGGIO, P.J. eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- RIKER, W. y ORDESHOOK, P. *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973.
- SCOTT, W.R. "The adolescence of institutional theory", *Administrative Science Quarterly* 32, pp. 493-511, 1987.
- . "Institutions and organizations: Toward a theoretical synthesis", mimeo, Departamento de Sociología, Universidad de Stanford, 1992.
- . *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 3a. ed., 1992.
- y MEYER, J.W. "The organization of societal sectors", en Meyer, J.W. y Scott, W.R. eds. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills: Sage Publications, 1983.
- SELZNICK, P. *TVA and the Grass Roots*, Berkeley: University of California Press, 1949.
- . *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Evanston: Row Peterson, 1957.
- SIMON, H. "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics* 69, pp. 99-118, 1955.
- . "Rational choice and the structure of the environment", *Psychological Review* 63, pp. 129-138, 1956.
- . *Models of Man*, Nueva York: Wiley, 1957.
- WILLIAMSON, O.E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York: Free Press, 1975.
- . *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York: Free Press, 1985.
- ZUCKER, L.G. ed. *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge: Massachussets, Ballinger Publishing Co., 1988.