

**Las raíces del nuevo institucionalismo:
el institucionalismo normativo**

La expresión «nuevo institucionalismo» y gran parte del impulso de cambio en la ciencia política contemporánea se deben a la obra de James March y Johan P. Olsen (1984, 1989, 1994, 1996). Estos estudiosos sostienen que la ciencia política -y en alguna medida también las otras ciencias sociales- encauzó la mayor parte de sus energías teóricas y conceptuales en direcciones que habrían de atribuir menor importancia a los valores políticos y la elección colectiva. March y Olsen sostenían que en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitarias. Argumentaban además que esos supuestos individualistas eran inherentemente incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, ya que no podían integrar la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante.

Si bien March y Olsen exhortaban a devolver la disciplina a sus raíces intelectuales, no faltaron críticas a las soluciones que propusieron para los problemas teóricos que identificaban (Jordán, 1990; Pedersen, 1991; Sened, 1991). Hubo, por ejemplo, críticos severos que argumentaban

que estos investigadores interpretaban erróneamente la teoría de la elección racional (Dowding, 1994) y que, por lo tanto, sólo habían logrado destruir una figura de paja. Pese a las críticas, March y Olsen reformularon con sus perspectivas teóricas la naturaleza del discurso en la ciencia política contemporánea y obligaron a repensar a fondo la dirección intelectual de la disciplina¹. Mientras que en cierto momento las instituciones y el análisis institucional fueron eliminados de la disciplina, ahora han regresado y constituyen una parte fundamental del discurso de la ciencia política.

Nos referiremos a esta versión del nuevo institucionalismo como "institucionalismo normativo". Este título refleja el papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Otra caracterización correcta -surgida de la tradición sociológica- ha sido la de institucionalismo «mítico», que refleja la importancia de los mitos y relatos al definir la conducta aceptable de los miembros de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977). En el institucionalismo normativo se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.

En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos con colectividades diversas (Granovetter, 1985). Esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones significa que, a veces, para actuar, deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se supone que siempre están influenciados por la gama completa de sus vínculos organizacionales y, por ende, no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Pero es importante señalar que tampoco son autómatas que respondan sólo a la socialización, como son vistos desde la perspectiva de las teorías políticas conductistas. Por el contrario, desde el punto de vista del institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.

La diferencia entre la formación exógena o endógena de la preferencia (March y Olsen, 1996) es otra manera de comprender las diferencias

que March y Olsen plantean entre su visión de la política y la concepción de “intercambio” que, en su opinión, es dominante en el campo de la ciencia política. Para las teorías basadas en el intercambio (es decir, principalmente en la elección racional), las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político, y son moldeadas por fuerzas que trascienden la situación de elección inmediata. Por otra parte, para las teorías institucionales, las preferencias individuales se deben, en gran medida, a su interacción con las instituciones (véase también Wildavsky, 1987). Así, las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.

Aunque se considera que forma parte del «nuevo» institucionalismo en la ciencia política, en cierto modo este enfoque refleja un formato tradicional para el institucionalismo que se encuentra en la sociología y la teoría de la organización. Las raíces de esta perspectiva son particularmente evidentes en la obra de Philip Selznick (1949; 1957), pero se remontan aún más atrás, hasta la obra de importantes autores, como Emile Durkheim (1922; 1986) y Max Weber (Gerth y Mills, 1946; Hendix, 1960). Weber, por ejemplo, identificó la manera en que las reglas culturales constituyeron la base para la acción colectiva en diversos ambientes, incluyendo tanto el mercado como el comportamiento político. Además, Durkheim (1992) destacó la importancia decisiva de los símbolos en la estructuración del comportamiento humano, dentro y fuera de las instituciones formales. Desde sus orígenes la sociología señaló la importancia de los valores para definir la naturaleza de las instituciones, las organizaciones y la conducta individual dentro de aquellas estructuras; y esa línea de pensamiento sigue siendo visible en el enfoque normativo de las instituciones.

Selznick (1949, p. 25 y ss.), estableció una diferencia entre las organizaciones como la expresión estructural de la acción racional y las organizaciones como estructuras más adaptativas y normativas. Estos dos modelos se reflejan en la distinción que March y Olsen (1989, p. 118 y ss.) establecen entre procesos políticos aditivos e integradores. El primer formato es en esencia una forma contractual para las organizaciones, en la que los individuos participan principalmente en función de la búsqueda del beneficio personal.² Esta última forma de organización se acerca más a la idea de una institución que expresa una “lógica de lo

adecuado”, concepto central en la versión normativa del nuevo institucionalismo. La participación en las instituciones integradoras se interpreta sobre la base del compromiso con los objetivos de la organización, o al menos como una aceptación de la legítima pretensión de la organización (o institución) de contar con el compromiso de los individuos.

El tratamiento que March y Olsen dan a las instituciones se centra en la versión integradora de aquellas organizaciones. Como ya se señaló, la razón principal por la que ellos desarrollaron y defendieron su “nuevo enfoque institucional” habría sido que creyeron que la ciencia política estaba siendo dominada por la idea de que las estructuras eran aditivas y de que los individuos sólo se involucraban en política con miras al beneficio personal y material (véase, por ejemplo, Downs, 1957, 1967). No obstante, su elaboración del concepto de estructuras organizacionales aditivas señala la manera en que las instituciones presumiblemente dominadas por conceptos individualistas e instrumentales también pueden y "deben contener importantes elementos normativos. Aun los partidarios del mercado libre como solución para los problemas socioeconómicos invisten a esa institución de poderosos valores normativos, por ejemplo, la «libertad» y la "elección" (Hayeck, 1973), y sostienen que no se puede arribar a una comprensión cabal de tales instituciones (y de hecho, de ninguna otra) sin tener en cuenta las formulaciones normativas implícitas en las declaraciones explicativas.

La obra de Chester Barnard (1983; véase Scott, 1995a; Williamson, 1995) sobre teoría de la organización y gestión debe ser considerada como otra raíz temprana de la perspectiva normativa de las organizaciones y las instituciones. Barnard fue un ejecutivo de la industria que telefónica estadounidense que se dio cuenta de que tal vez la mejor manera de construir organizaciones eficaces fuera crear una cultura organizacional positiva. Barnard argumentó desde el punto de vista del ejecutivo que pretendía hacer que una organización se desempeñara mejor, pero que en el proceso sentó las bases de una teoría del comportamiento organizacional que se concentró en los símbolos y el rol de los gerentes al manipular tales símbolos para motivar a los empleados.³

Además de reflejar la tradición institucionalista dentro de la sociología y el análisis organizacional, el institucionalismo normativo refleja una influencia de las formas tradicionales del institucionalismo en la ciencia política (véase capítulo 1). Originariamente esta línea de la

ciencia política argumentaba que in la determinación del comportamiento las instituciones eran más importantes que las características individuales. Por otra parte, tradicionalmente se había sostenido que las instituciones encarnaban los elementos tanto estructurales como normativos que podían ser usados casi con la misma eficiencia para explicar la conducta de sus miembros individuales. Por ejemplo: aunque utiliza algunos métodos y conceptos conductistas, el estudio de Donald Matthews sobre el Senado de Estados Unidos (1973) demostró claramente que dentro de esa institución existían valores que moldeaban la conducta de sus miembros y restringían los roles legislativos que podían desempeñar.

En este capítulo, como también en capítulos posteriores sobre otras versiones del nuevo institucionalismo, responderemos una serie de preguntas sobre esta línea de pensamiento. Las preguntas son al mismo tiempo descriptivas y evaluativas. ¿Qué se argumenta dentro de este enfoque sobre ciertas características clave de la vida institucional? ¿Es esta argumentación persuasiva y posee coherencia interna? ¿Estamos en presencia de verdaderas teorías o sólo nos enfrentamos con análisis de la vida social bastante vagos que, aunque brindan cierta asistencia para la comprensión, no constituyen explicaciones y descripciones integrales de la acción social? Pocos análisis del comportamiento social son inexpugnables como teorías (Kaplan, 1965), pero aun así necesitamos evaluar esos análisis individualmente si es que queremos comprender hasta dónde pueden llevar la explicación dentro de la disciplina, y qué trabajo queda todavía por realizar con miras a brindar explicaciones más completas y satisfactorias de estos fenómenos.

¿Qué es una institución?

La primera y fundamental pregunta sobre cada enfoque será cómo define la institución. En ciencia política se usa la palabra «institución» libremente y con una precisión muy limitada, ya que significa muchas cosas: desde una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social. Y hasta se describe como instituciones a otros elementos constitutivos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados (Teubner, 1986; Robinson, 1991). El término también es utilizado con bastante amplitud en sociología, disciplina en

la que funciona casi como un sinónimo de organización. Si bien hasta cierto punto es válido describir como «instituciones» las estructuras que hemos mencionado o las restricciones al comportamiento, para que esta forma de análisis pueda contribuir al desarrollo de la disciplina tal como pretende, es necesario que adquiera mayor especificidad.

Para March y Olsen, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas (1989, pp. 21-26). Las instituciones brindan una definición estipulativa de las instituciones políticas en los siguientes términos:

conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.

Los autores también definen las instituciones en función de las características que exhiben y que sus miembros despliegan. Primero:

Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

Luego dicen que «las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y que para elegir entre ellos se valen de reglas» (1989, pp. 21-22). Por otra parte, las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones (1995, p. 99), Asimismo, se argumenta que las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que basta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés (1989, pp-22-23).

Las numerosas definiciones que se pueden extraer de esta versión del nuevo institucionalismo dejan sin respuesta algunos interrogantes, como por ejemplo, cuáles serían las condiciones límite de lo «adecuado» y de qué tipo de correlaciones entre normas y rutinas se habla. Pese a las múltiples definiciones ofrecidas en los diversos escritos de los autores, es en el enfoque del tema donde se pone claramente en evi-

dencia lo que el término «institución» Básicamente para ellos. Básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.

El rasgo más importante de la conceptualización de March y Olsen es que las instituciones tienen una «lógica de lo adecuado» que influye sobre el comportamiento, y no una «lógica del consecuencialismo», que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos. Un ejemplo extremo sería el comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta «adecuadamente» (Macdonald, 1983), o el de los bomberos, que ingresan voluntariamente en edificios en llamas porque ese es el rol que han aceptado como una función de su elección ocupacional y de su entrenamiento en el cuerpo de bomberos.

Esta “conducta adecuada” puede compararse con la que se da por sentada en los modelos economicistas, en los que se espera que los individuos piensen en primer lugar en el beneficio concreto que obtendrán como consecuencia de sus actos.⁴ Como argumentan March y Olsen (1989, p. 161), los comportamientos serán «intencionales, pero voluntarios» cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones. Es decir, que los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes. Esas decisiones exigirán también que cada individuo haga una interpretación de los valores institucionales dominantes, puesto que hasta las instituciones más desarrolladas dejan muchas zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales.⁵ Y esto a su vez requerirá que se utilicen ciertos medios para controlar las conductas y para reforzar las opiniones dominantes sobre lo adecuado.

La lógica de lo adecuado opera también en situaciones menos extremas que las mencionadas. En las instituciones públicas, la lógica de lo adecuado se manifiesta en la mayoría de los casos a través de actividades corrientes, como atender a los clientes lo mejor posible o no participar en actos de corrupción en el trabajo (Johnston y Heiden-

heimer, 1989). Se trata de verduleras pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que más importancia tienen. Ninguna institución está tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas. Por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato, pero casi siempre y para la mayoría de las decisiones las rutinas bastarán para generar un desempeño «adecuado». Asimismo es de tener en cuenta el simple hecho de que la presencia de rutinas suele ayudar a identificar cuáles son los casos excepcionales -y por lo tanto, importantes- para cualquier organización. Esos casos excepcionales pueden crear dentro de las organizaciones el derecho consuetudinario que defina lo adecuado y lo inadecuado.

La acción de la lógica de lo adecuado puede ser considerada una versión de la teoría del rol. La institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución, y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado. Algunos aspectos del rol pueden aplicarse a todos los miembros de la institución, mientras que otras expectativas serán específicas de la posición ocupada por determinado individuo. Además, al igual que en la cultura organizacional, pueden existir vanas versiones del rol, entre las cuales un ocupante de ese rol puede escoger. Este sería el caso de los diversos roles o estilos de primer ministro. A pesar de la índole algo amorfa de un rol, el concepto mismo brinda un medio para vincular la conducta individual con la institución.

Esta conceptualización, como todas las que se proponen en las ciencias sociales, contiene algunos elementos problemáticos. Un problema potencial es el grado de uniformidad que supuestamente existe dentro de una institución. Sabemos, por ejemplo, que aun en instituciones antiguas y bien desarrolladas, las personas leen los signos culturales de diferente manera, y también definen de manera muy diferente el término «adecuado».⁶ Los estudios de cultura organizacional señalan que dentro de una sola organización existen múltiples culturas, y que algunas de ellas son «ortogonales» respecto de la cultura dominante y hasta pueden llegar a debilitarla (Martín y Siehl, 1983; Olí. 1989). Por lo tanto, debemos preguntarnos cuánta uniformidad debe haber en una institución para que podamos decir que existe. Por otra parte, ese aspecto suele diferir en diversas situaciones sociales, según la

formalidad de las normas requeridas y el grado de variedad de la «materia prima»-es decir, la gente- que constituya la institución.

Otro elemento potencialmente problemático de la conceptualización surgirá de la manera en que se definan los componentes de la de función general de una institución. Por ejemplo: ¿qué es una norma y qué es una rutina? March y Olsen abordan estas cuestiones. En primer lugar tratan de establecer una diferencia entre las rutinas organizacionales y la adhesión estereotipada y burocrática al comportamiento convencional y a los usos anteriores. En este contexto una rutina es simplemente una pauta estable de conducta, y esa definición no incluye la idea de que sea inmutable, disfuncional o de cumplimiento obligatorio. Tal como en el caso de las variables convencionalmente usadas para describir las organizaciones (burocráticas), como la diferenciación y la especialización (March y Simón, 1957), se supone que las rutinas tornan más predecible y racional el comportamiento de una organización. Sin embargo, suele ser difícil determinar cuándo termina la predecibilidad y empieza la inercia.

March y Olsen encaran también la cuestión de las normas. A diferencia de muchos otros teóricos institucionales, estos autores no hacen de las normas un elemento fundamental de su enfoque, sino que las consideran sólo una parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones. En primer lugar, estos investigadores consideran que las normas son elementos fundantes, es decir, medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos (March y Olsen, 1995, pp. 21-25). En segundo término, para ellos, las reglas o normas son, hasta cierto punto, la formalización de la «lógica de lo adecuado». Sirven de guía a los recién llegados a la organización o son intentos de crear conceptos mas uniformes de lo que son tales lógicas. Pero aun dentro de ese contexto March y Olsen hacen notar que las normas siempre son interpretadas de maneras diferentes y que, por lo tanto, su influencia sobre el comportamiento es diversa.

El último interrogante básico que aparece sin respuesta en las versiones normativas el nuevo institucionalismo es la diferencia entre una institución y una organización. Esta versión del institucionalismo tiene fuertes raíces en la teoría de la organización, incluyendo las diversas teorías sociológicas de las organizaciones mencionadas anteriormente. Además, Olsen (1988, 1991) ha seguido afirmando la impor-

tancia de la teoría de la organización para comprender la política ¿Cuáles son las diferencias relevantes entre instituciones y organizaciones? Tampoco en este terreno se ha dado una respuesta definitiva, de modo que la división entre los dos tipos de estructura sigue siendo fluida.⁷ Pero resulta más fácil establecerla si agregamos el adjetivo «formal» para calificar a la organización, aplicando así una definición muy estricta de las organizaciones y otra, más vaga y de base cultural, de las instituciones.

Pero aun con el agregado de un concepto de formalismo, en las organizaciones la línea divisoria entre los dos conceptos sigue siendo distinta. Podemos preguntarnos, sin embargo, si se trata de una falla inevitable del enfoque; muchos conceptos y medidas que se usan en las ciencias sociales tienen un «aire de familia» con otros conceptos (Collier y Maltón. 1993). Por otra parte, ¿por qué hemos de necesitar dos etiquetas para un solo fenómeno? Y si organizaciones e instituciones son la misma cosa, ¿por qué hablamos de instituciones? Haciendo esa salvedad, aun en intentos más rigurosos de separar los conceptos de la organización e institución (Habermas, 1984) debe haber cierta dosis de variedad compartida, si es que pretendemos medir los dos términos con instrumentos más objetivos.

La formación institucional

La segunda pregunta que nos planteamos respecto de la descripción y evaluación de las diversas teorías institucionales es: ¿De dónde surgen las instituciones? Al saber qué sostiene cada teoría sobre la formación de las instituciones se adquiere una gran cantidad de información sobre la capacidad de la teoría para explicar una amplia gama de comportamientos, así como sobre la dinámica política general que supuestamente actúa dentro de cada una de esas teorías. Así, por ejemplo, para March y Olsen las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones. ¿De dónde salen las reglas y las normas que supuestamente moldean las instituciones y rigen el comportamiento dentro de ellas?

La primera respuesta a esta pregunta es que las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman (March y Olsen,

(939, pp. 25-27). Así, en la mayoría de los casos, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. Algunas normas comunes -reciprocidad, honestidad, cooperación- que son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización. Así como las personas que fundan una nueva organización de masas se apoyan por lo general en la norma que establece que para tomar una decisión es preciso que todos los miembros voten y que una de las propuestas tenga la mitad más uno de los votos, existe también una gran diversidad de normas sociales adecuadas y útiles para establecer instituciones políticas.⁸

En cuanto a las rutinas, al parecer surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un ambiente protoinstitucional. Las rutinas son medios a través de los cuales los miembros individuales de una institución pueden bajar drásticamente los costos de sus transacciones y decisiones durante la participación. Asimismo, la institución dispone de medios que no sólo mejoran su eficiencia sino que también le permiten satisfacer las demandas normales que se le plantean (véase Sharkansky, 1997). Como March y Olsen (1989, pp. 21 y ss.) puntualizan, todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. En cierto modo, las rutinas definen la naturaleza de la organización: las comisarías tendrán rutinas diferentes a las de los cuarteles de bomberos, si bien ambas actúan en el campo de la «seguridad pública» (véase McCubbins y Schwartz, 1984). A medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura.

Estos conceptos constituyen sólo respuestas parciales a la cuestión de los orígenes de las instituciones. Por ejemplo, si bien cuando ingresan a la mayoría de las instituciones los individuos suelen aportar diversos valores, los resultados no son demasiado satisfactorios en las instituciones que tienen normas y valores muy diferentes de los que se encuentran en la sociedad, aunque esas instituciones presten importantes servicios a la sociedad. Y una vez más, las organizaciones militares o de tipo militar parecen ser el mejor ejemplo de tal situación. Aun dentro de las instituciones políticas más «normales», la ambición personal de los políticos suele no coincidir demasiado con las normas sociales acerca del rol del funcionario público como servidor del pueblo.

Hay una definición sociológica (Eisenstadt. 1959) de las instituciones, y especialmente de las burocracias, que subraya hasta qué punto ambos están separadas del resto de la sociedad. Si esto fuera así, entonces las instituciones no podrían apoyarse en las normas sociales generalizadas, sino que deberían desarrollar las suyas propias.

Un segundo aspecto preocupante de la definición de March y Olsen es la posibilidad de preguntarse cómo deciden los individuos, interactuar para crear rutinas. Sería muy fácil aceptar la idea de que las rutinas surgen una vez que la organización o institución se ha formado y empieza a funcionar, pero la decisión inicial de institucionalizar merecería un tratamiento más riguroso en la teoría. En cierto modo, el proceso de institucionalización parece darse en dos etapas. En la primera debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito. La segunda etapa sería entonces mejorar la institución a lo largo del tiempo e insuflarle ciertos valores.

Desde luego, siempre existe la posibilidad de que se produzca una desviación sustancial de los valores, ya que los fundadores originales deben poner en ejecución sus ideas dentro del contexto de una estructura organizacional en desarrollo. Este proceso de implementación requiere interacciones con otros individuos y por ello es de esperar cierto desplazamiento de los valores, a menos que existan claros medios de control sobre los miembros. No importa cuán cuidadosa sea la selección que se haga, habrá sin duda algunas diferencias de valores y percepciones. Y esas diferencias influirán sobre la manera en que se interpreten los valores institucionales y generarán un proceso político que producirá ciertas modificaciones en la constelación inicial de valores institucionales.

El cambio institucional

March y Olsen y sus seguidores tienen más en claro cuáles son las pautas de cambio dentro de las instituciones una vez que se han formado (1989; Brunsson y Olsen, 1993) que cómo se dan los procesos iniciales de formación. De hecho, la lógica del cambio en las instituciones es uno de los componentes más fuertes y persuasivos de su argumentación (véase sobre todo Brunsson y Olsen, 1993). Las tesis de March y Olsen sobre el cambio y la adaptación se apoyan en su trabajo anterior, incluyendo el famoso método para la toma de decisiones llamado «del

cubo de la basura» (Cohén, March y Olsen, 1972). Este método propicia el concepto de que las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, y de que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que puedan echar mano cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas. La fundamentación del enfoque es que las instituciones tienen una serie de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. Los cambios institucionales que se ponen en práctica, de este modo, se adaptan a la lógica de lo adecuado, y aquellos valores institucionales desempeñan la valiosa función de limitar la gama de la búsqueda de alternativas políticas («racionalidad limitada») para la institución (véase también Cyert y March, 1963). La lógica del cubo de la basura sostiene también que rara vez el cambio se da como evento planificado, sino más bien como el producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución.⁹

La bibliografía sobre institucionalismo normativo apunta a la existencia de varios estímulos para el cambio, pero se concentra sobre los procesos de aprendizaje como medio principal para la adaptación (véase también Olsen y Peters, 1996). El argumento básico es que, a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, este enfoque señala la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones, especialmente las basadas en la elección racional (véanse pp. 71 y ss.).

Por último, dentro de esta perspectiva el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento. La base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la «lógica del conse-

sualismo». Aunque la lógica del cambio está bien explicada, parece existir cierta tendencia a reiterar las instituciones y a adscribir a la colectividad la capacidad de elección.

En otra obra Brunsson y Olsen (1993) encararon la cuestión de la reforma en las organizaciones e instituciones. Estos autores se concentran en el papel de los valores en el cambio organizacional (véase también, Brunsson, 1989; Brunsson, Forssell y Windberg, 1989). Brunsson y Olsen sostienen que mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institución y su comportamiento real, y entre los valores sostenidos por la sociedad circundante y el comportamiento de la institución, más probable será el cambio. Además, según esta perspectiva, rara vez el cambio es el ejercicio racional, planificado que se encuentra en los planes estratégicos, sino que más bien tiende a ser emergente y más orgánico.¹⁰

En resumen, pese a sus capacidades descriptivas, el enfoque institucionalista normativo parece tener dificultades para explicar de dónde salen las instituciones. Esta cuestión no es trivial. Si el enfoque institucionalista ha de brindarnos una alternativa válida para explicaciones más individualistas y deliberadas de la vida política, entonces debe ser capaz de decir cómo nacen las instituciones, que tan importantes son para la teoría. Por otra parte, una vez creadas, debe haber una lógica clara para el cambio. El enfoque describe bien el proceso de cambio, pero tiende a reificar la institución como elemento dinámico de los cambios.

La reacción individual e institucional

La siguiente pregunta importante es: ¿cómo se vinculan los individuos con las instituciones? Las explicaciones institucionales, aunque concebidas como alternativas a las explicaciones individualistas de los eventos políticos, deben contener cierto mecanismo para relacionarse con el comportamiento individual. Y esto se aplica en ambas direcciones. Es decir, debe haber un mecanismo a través del cual la institución moldee el comportamiento de los individuos, y debe haber un mecanismo a través del cual los individuos sean capaces de formar y reformar las instituciones. A menos que se pueda lograr que la vinculación sea clara, las instituciones seguirán siendo entidades abstractas y tendrán poca relación con el comportamiento político.

Esta cuestión es otra formulación de una estructura conocida: la cuestión de la agencia en teoría social (Dessler, 1989). Es decir: ¿podemos explicar el comportamiento de los individuos por las estructuras dentro de las cuales funcionan o debemos observar la acción individual para explicar el comportamiento de las estructuras? También en este caso es evidente que estas interacciones no necesariamente son unidireccionales. Giddens (1981, 1984; véase también Sewell, 1992) ha sostenido que estas relaciones son «duales», con lo que quiere decir que existe una causalidad recíproca entre agente y estructura. Ello implica, a su vez, un constante proceso dinámico que vincula estos dos componentes básicos de la teoría social, como asimismo la idea de que las instituciones no pueden dejar de ser un medio para vincular a los individuos con los elementos más formales de la vida social.

Está claro, además, de qué modo las instituciones afectan el comportamiento individual en el institucionalismo normativo. Las instituciones tienen una «lógica de lo adecuado» que define qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y cuál no lo es. Algunas instituciones, por ejemplo los mercados (Eggertsson, 1990), suelen tener una lógica del consecuencialismo —o, en términos muy generales, utilitarismo— que complementará, pero no reemplazará, a la lógica de lo adecuado. Por ejemplo, aun en los mercados más implacables, hay reglas y prácticas aceptadas, y algunas prácticas que no serían aceptables. Los miembros de esa institución violan esas normas a costa de su propio riesgo, aun cuando se supone que la ganancia es la preocupación dominante en este esquema consecuencialista. Un comerciante que viola las reglas del mercado se arriesga a ser excluido de posteriores transacciones, así como un miembro del Parlamento que viola normas acerca de la lealtad partidaria puede ser expulsado del partido parlamentario.

Para que esta lógica de lo adecuado sea eficaz debe existir cierta forma de imposición. Como ya se señaló, la mayoría de las instituciones poseen tales medios, aun cuando no posean medios formalizados para juzgar o sancionar. Siempre hay medios informales a través de los cuales se puede presionar a los miembros para que se sometan a las normas. Hasta cierto punto, la justificación para postular la necesidad de una base normativa para las instituciones es que en las instituciones eficaces los procesos de sanción y puesta en vigor se construyen dentro de las estructuras mismas y a través de la socialización, en vez de

hacerlo por medio de un mecanismo externo de imposición. En su forma extrema esto podría ser visto como parte de la autocrítica de los Guardias Rojos durante la Revolución Cultural en China (Lin, 1994, véase también White, 1989), y en una versión menos externa podría observarse en la confesión en ciertas comunidades religiosas y en los códigos de honor de las academias militares (Comisión sobre las Fuerzas Armadas, Senado de los EE. UU., 1976, 1994).¹⁰ Numerosos estudios de la organización informal que opera menos *in extremis* destacan la existencia de medios capaces de lograr, tranquila pero eficazmente, la conformidad con las normas del grupo.

La separación de las instituciones del resto de la sociedad parece ser un elemento importante en la definición de las instituciones y también en su capacidad de imponer sus normas. La condición de asociados a una institución suele ser un bien valioso para quienes se incorporan a ella. Lo es por ejemplo, en el caso de las instituciones aditivas cuando los miembros dependen de su condición de miembros para su subsistencia. También suele ser este el caso para muchas instituciones integradoras, como iglesias y hasta grupos sociales, de las cuales los individuos derivan buena parte del sentido de su vida. Hasta las organizaciones que actúan dentro de la burocracia pública, normalmente consideradas el lugar menos interesante del mundo para pasar la vida, suelen significar mucho para sus miembros, de modo que la privación de ese vínculo les impondría determinados costos.

Aunque es evidente que las instituciones pueden moldear la conducta de los individuos, el proceso recíproco no es tan claro. En los casos extremos, el líder de una institución, especialmente una institución pequeña y jerárquica, puede producir un cambio manifiesto en el comportamiento de la institución. Pero aun entonces la aceptación puede deberse sólo a razones instrumentales y no a cambios reales en los valores que apuntalan el comportamiento. Cuando ello es así, en términos institucionalistas no puede haber habido ningún cambio significativo. Es importante señalar aquí hasta qué punto algunos «gurús de la gestión», sobre todo Peters y Waterman (1982), dan por sentado que la mejor manera de cambiar el comportamiento de las firmas del sector privado es cambiar sus valores. Y no sólo eso: también suponen que esos cambios son relativamente fáciles de producir.

Hay otro aspecto que es aun más interesante e importante: cómo los individuos que no se encuentran en posiciones formales de control

pueden iniciar cambios duraderos dentro de una institución. La bibliografía sobre cultura organizacional puntualiza también que es improbable que las culturas de las organizaciones o instituciones sean uniformes. Como ya se señaló anteriormente (véanse pp. 50-52), las culturas ortogonales dentro de cualquier organización pueden ser fuente de visiones alternativas y de una «lógica de lo adecuado» también alternativa, y además suelen estar asociadas no sólo a individuos sino también a ideas e intereses. Por ejemplo, las organizaciones militares pretenden suprimir el disenso interno, pero con frecuencia no pueden sojuzgar a líderes «ortogonales», como Charles de Gaulle con su interés por los vehículos blindados (Dotighty, 1985) o Billy Mitchell con su interés por el poderío aéreo (Gauvreau y Cohén, 1942). Estas múltiples culturas suelen significar un desafío para el liderazgo y, por ende, la política interorganizacional normal puede producir cambios dentro de la institución.

Dado que desde esta perspectiva¹¹ las instituciones se basan en gran medida en el acatamiento y la conformidad, una fuente de cambio es la disconformidad. Entre los relatos más interesantes de esta producción de cambio institucional por tal método figuran las campañas de resistencia no violenta del Mahatma Gandhi en la India (Bornian, 1986) y de Martin Luther King en el Sur de Estados Unidos (Branch, 1988). En ambos casos se lograron transformaciones fundamentales de instituciones sociales y legales, mediante el simple método de no acatar muchas reglamentaciones del orden político existente. Esa resistencia fue reforzada con reclamos morales y religiosos y legitimada por la modalidad no violenta con que se llevó a cabo. Estos son los casos extremos, pero dentro de situaciones más corrientes los miembros de instituciones diversas también lograron el cambio simplemente no aceptando el statu quo.

Otra vía para generar cambio dentro de una institución es la acción de liderazgo de los individuos. En este caso nos referimos, o bien a la capacidad de un individuo que desempeña un rol nominal de liderazgo (especialmente dentro de una institución grande), o bien a un individuo dotado de una excepcional capacidad personal para producir un cambio institucional. Pocos dirigentes han sido capaces de reformular una institución en la forma en que Margaret Thatcher reformuló el gobierno británico (Marsh y Rhodes, 1992b; Gamble, 1994). Thatcher ocupó el cargo de primera ministra, pero la mayoría de sus cole-

gas de idéntico rango no fueron capaces de producir un cambio en los valores institucionales tan duradero como el que ella produjo.

Por último, el vínculo entre la institución y los individuos puede lograrse a través del cambio que se opera en los individuos que son reclutados por las instituciones. Por ejemplo, desde la década da 1970 en adelante las organizaciones militares de todo el mundo se vieron obligadas a reaccionar ante los cambios producidos en los valores de sus jóvenes reclutas. Aconteció que simplemente la manera tradicional de ejercer el mando y la autoridad en el ejército dejó de ser efectiva para motivar y controlar a una nueva carnada de jóvenes que crecieron con más valores participativos y democráticos (Inglehart y Abramson, 1994). Muy pronto los oficiales del ejército descubrieron que podían generar los niveles deseados de desempeño de las tropas usando formas muy diferentes de dirección (Clotfelter y Peters, 1976). En este caso la institución cambió gradualmente en vez de intentar modificar las pautas sociales que se estaban arraigando en su “materia prima”¹². En una situación tal vez menos extrema, el Congreso de los Estados Unidos ha tenido que cambiar significativamente para adaptarse al comportamiento de los nuevos legisladores que ingresaron en 1994 y que en su mayoría no estaban dispuestos a aceptar las prácticas convencionales dentro de la legislatura (Aldrich y Ronde, 1997). La norma que establecía que los nuevos legisladores, especialmente los senadores, debían ser vistos pero no oídos ha sido severamente cuestionada,¹³ y además se ha alterado el estilo general de interacción dentro del Congreso.

Una última observación acerca de las interacciones entre el individuo y las instituciones dentro del contexto del institucionalismo es que las instituciones siempre intentan perpetuarse, de modo que a lo largo del tiempo suelen endurecer su perfil de valores. Por ejemplo, en Estados Unidos hay dos organizaciones que están vinculadas con la política anti-monopolio: la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission* [FTC]) y la División Anti-Monopolio (*Anti-Trust División*)|ATD|) del departamento de Justicia. Si bien en muchos casos administran las mismas leyes, estas organizaciones se han ido separando con el transcurso del tiempo. Dentro de la FTC el pensamiento institucional empezó a estar dominado por los economistas y la lógica de la economía, mientras que la ATD reclinó sobre todo abogados, en parte debido a que forma parte de una organización legal más amplia. Las normas para la afiliación y los valores que aportan los afiliados por su formación

académica cristalizan las pautas de pensamiento y acción dentro de cada organización.¹⁴

El diseño institucional

Si en la perspectiva normativa sobre las instituciones hay una desarrollada concepción de cambio, la capacidad de esa versión del institucionalismo para comprender y orientar el diseño de las instituciones será sumamente débil. Tal vez esta deficiencia sea de esperar, dada la naturaleza más adaptativa y evolutiva de la teoría. Mientras que el instrumentalismo inherente a los enfoques basados en la elección racional (véanse pp. 92-96) hace que el diseño sea relativamente sencillo, la base de valor de las instituciones pensadas dentro de esta perspectiva hace al diseño más difícil y menos seguro.

El diseño de instituciones desde una perspectiva normativa implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo. Anteriormente, al exponer la formación inicial de las instituciones, señalamos que si bien puede haber un formato de diseño en la conciencia de los fundadores, la naturaleza de las instituciones en el modelo de March y Olsen implica que, en realidad, ese formato no puede ser ejecutado. Aunque se intentara implementar esa plantilla, sería preciso hacerlo en una forma muy modificada, debido a la naturaleza casi inherentemente evolutiva de las instituciones en esta teoría. Así, el diseño (ya en la etapa inicial o en un rediseño) puede no producir lo que los autores deseaban.

Esta dificultad para ejecutar un diseño organizacional claro aparece hasta cierto punto en todos los abordajes del diseño institucional, pero en la versión normativa de la teoría este desalentador resultado es casi inevitable.¹⁵ Pocas instituciones políticas son capaces de moldear el comportamiento de sus miembros en la dirección exacta en que esperarían hacerlo los autores del diseño. Con el transcurso del tiempo el proceso de hacer confluir a los individuos y las instituciones puede hacerse más fácil, dado que siempre habrá una cierta dosis de socialización de previsión. Es decir, que la naturaleza de una institución llegará a ser del conocimiento público y los futuros miembros sabrán así a qué atenerse y no se asociarán a menos que concuerden con la «lógica» de la institución.

Los límites de la explicación

No es sorprendente entonces que esta versión del nuevo institucionalismo haya recibido fuertes críticas. Una buena parte de esas críticas provinieron de los adversarios naturales de la tendencia, por ejemplo, los teóricos de la elección racional (Sened, 1991; Dowding, 1994). Los críticos sostienen que, a diferencia de sus explícitas postulaciones sobre el comportamiento humano, en la versión normativa del institucionalismo hay muy poca o ninguna argumentación explícita sobre ese punto. Por otra parte, su individualismo metodológico los lleva a pensar que un método de análisis que carezca de tal fundamento no puede ser capaz de explicar el comportamiento.

Sin embargo, también han surgido críticas desde el campo de los estudiosos, de quienes hubiera sido de esperar que se mostraran más benévolos con los propósitos generales de la teoría. Sin embargo, ellos creen que, como medio para explicar los fenómenos políticos, la teoría tal como está presentada adolece de fallas que le son inherentes. Muchas de las críticas de las críticas al nuevo institucionalismo basado en los valores se concentran su atención en la lógica interna de la teoría, mientras que otras concentran su atención en su capacidad para explicar los fenómenos políticos de una manera que va más allá de las convicciones individuales de los investigadores responsables de la creación de la teoría y de la propagación de su uso.

El principal reparo que se hace a este método es que en lo fundamental no es refutable. Es decir, que los criterios adoptados para explicar la existencia de una "lógica de lo adecuado» dentro de una institución son tan vagos como para que resulte difícil decir que no existían anteriormente y que no influyeron sobre el comportamiento de los miembros de la organización. Así como se podría decir que la teoría racional no es refutable —ya que sostiene que los individuos en cuestión están actuando racionalmente y que los observadores externos no comprenden sus premisas—, también se podría sostener que los miembros de una institución actúan meramente según su propia interpretación de los valores institucionales. Por otra parte, como ya hemos señalado, la mayoría de las instituciones tienen múltiples conjuntos de valores y un individuo puede escoger entre ellos y también interpretarlos, de modo que las aparentes discrepancias puedan resolverse.

Otra línea dentro de las críticas es la que argumenta que, al poner tanto énfasis en el rol de las instituciones y en la «lógica de lo adecua-

do», March y Olsen han eliminado totalmente la toma de decisiones del proceso (Dowding, 1994, p. 111). El razonamiento es que, aun cuando las instituciones en efecto restringen la elección, siempre habrá en la práctica alguna oportunidad de violar las normas o de interpretar de otro modo los valores institucionales o, en última instancia, de ejercitar el juicio individual. March y Olsen sostenían que el análisis de la elección racional hacía demasiado autónomos a los individuos, pero sus críticos dicen que ellos eliminaron totalmente la agencia humana de la toma de decisiones políticas.

La crítica de Dowding es, en cierto modo, una interpretación demasiado simple de la argumentación de March y Olsen, pero hasta un crítico que simpatice con la teoría puede llegar a preguntarse cómo funcionan en este análisis la autonomía de los individuos y la autonomía de las instituciones. Esto es especialmente pertinente cuando la lógica de lo adecuado de la institución entra en conflicto con los valores individuales o profesionales. Por ejemplo, los valores médicos tradicionales, que postulan la prioridad del interés del paciente, entran en conflicto con la «lógica de lo adecuado», que se rige por principios económicos, como sucede en las organizaciones de atención de la salud administradas por empresas (Mechanic, 1996). En tales casos los médicos como individuos deben decidir qué conjuntos de valores abrazarán.

La buena institución

Finalmente llegamos a preguntarnos qué es lo que constituye una «buena institución» según la concepción normativa del nuevo institucionalismo. Teniendo en cuenta la base normativa explícita de este enfoque de las cuestiones institucionales, la pregunta parece justificada, pero la respuesta no es fácil. Desde una perspectiva normativa, el foco de las instituciones está más bien en el uso de normas internas para definir la institución en sus propios términos, que en el uso de normas externas para evaluar su desempeño o para evaluar aquellas normas estándares. Así, en gran medida las versiones utilitarias de la ciencia política, tan fuertemente criticadas por los nuevos institucionalistas, brindaban una evaluación normativa de las instituciones que era más clara, aunque tal vez insuficiente. Una vez expresado lo que antecede, podemos analizar el modelo evaluativo que existe dentro de la versión normativa del nuevo institu-

cionalismo. En primer lugar, el énfasis sobre la integración normativa y la creación de valores colectivos dentro de una institución u organización otorga una manera de enjuiciar su éxito. El problema es que este modelo de evaluación es fundamental para la conceptualización y definición de una institución según el modelo normativo. Por lo tanto, ese criterio evaluativo podría convertirse en una simple dicotomía de éxito o fracaso, con pocas posibilidades de medir los grados de éxito. Por lo tanto, si dentro de una organización no se crea un sistema de valores comunes, no podrá afirmarse que la organización exista realmente.

Si buscamos una evaluación más sensible de la calidad de una institución, podemos preguntarnos en qué medida dentro de la organización se crea o se ha creado una ética común, y de qué manera esa ética opera entre los miembros de la organización. Como ya señalamos, la bibliografía sobre cultura organizacional (véase también Morgan, 1997) sostiene que hay culturas diversas y que esas culturas pueden coexistir dentro de una sola institución. Esto plantea la posibilidad de que la socialización incompleta de los miembros caracterice a algunas, si no a todas, las instituciones. Si, por lo tanto, la creación de un sistema de valores comunes -una «lógica de lo adecuado» que sea común a todos es la mejor manera de comprender una institución, entonces la amplitud de las variaciones dentro de esa cultura puede utilizarse para medir el éxito relativo de la institución y el proceso mismo de institucionalización.¹⁶

Podríamos profundizar aún más y preguntarnos si la cultura interna que fue creada es adecuada para los desafíos que enfrenta una institución y para las tareas que debe desempeñar. Es probable que en el transcurso del tiempo se desarrolle en las culturas cierta inconsecuencia, mientras la institución recrea un sistema de valores internos que es incompatible con un entorno que ha cambiado. Algunos de los ejemplos, máximos de culturas disfuncionales que se perpetúan surgen de las organizaciones militares y la tendencia de los generales a librar la última guerra. No obstante, la incapacidad de adaptarse no se limita a las organizaciones militares, ya que el «aprendizaje miope» (Levinthal y March, 1994) o «aprendizaje patológico» (Olsen y Peters, 1996) ha sido identificado en gran número de ambientes organizacionales. Esto añadiría un elemento de desempeño más directo a la discusión de las instituciones, algo similar al proyecto de los «institucionalistas empíricos».

Resumen

El nuevo institucionalismo comenzó con los intentos de March y Olsen de recrear o salvar su versión de la ciencia política. Estos autores creían que su enfoque preferido de la disciplina estaba amenazado por las incursiones de explicaciones tanto económicas como socio-psicológicas de los problemas políticos. Ambas alternativas ponían de relieve el papel del individuo en la toma de decisiones políticas y tendían a conceptualizar al individuo como actor autónomo. La naturaleza autónoma de la acción era más evidente en los modelos económicos, pero también lo era en los enfoques conductistas.

La perspectiva de March y Olsen proponía varios importantes componentes teóricos para la ciencia política como disciplina. Uno de tales elementos era el retorno a sus raíces institucionales y a un sentido de que las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales. En su modelo los individuos son importantes y, en última instancia, deben hacer las elecciones, pero esas elecciones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones políticas. En este enfoque el problema estructura-agencia se resuelve a través de la aceptación del individuo y de su capacidad para interpretar los valores de las instituciones.

Un segundo elemento decisivo del análisis de March y Olsen es que la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo. En vez de guiarse por reglas formales establecidas, los miembros de instituciones son más influidos por los valores contenidos dentro de las organizaciones. Como ya hemos señalado, aunque este elemento normativo de la teoría de March y Olsen es atractivo, sigue constituyendo también una grave debilidad en términos teóricos, ya que puede tornar irrefutable la teoría. No existe un medio independiente de dilucidar si fueron los valores los que produjeron los comportamientos, y tampoco existe una manera segura de argumentar que los valores no están en la raíz misma del comportamiento.

Notas

1. La caracterización de Almond (1988), quien habló de una «disciplina dividida» es aún más adecuada, debido a la continua y creciente influencia del institucionalismo.

2. En función del esquema de análisis organizacional de Etzioni esto podría ser una interacción -calculadora- del individuo con la organización.
3. Al igual que otras versiones de la «gestión de las relaciones humanas, este enfoque contiene la posibilidad de ser manipulador, pero quizá sea aun más normativo y humano que la gestión jerárquica tradicional.
4. Los teóricos de la elección racional podrían muy bien explicar la conducta de los soldados como la voluntad de afrontar la muerte probable en combate como un trueque por la muerte cierta que les esperaría si desobedecieran las ordenes recibidas. O suponer que esos individuos asignan un valor muy alto al hecho de no mostrarse cobardes. Así considerada la cuestión, su comportamiento se torna “racional” sólo cuando se comprende el mecanismo de castigos y recompensas.
5. Una excepción posible sería la de las “instituciones totales”, pero aun en tales casos los internados son capaces de definir algunas esferas de elección personal (Gollman. 1961).
6. Por ejemplo, la extensa bibliografía sobre “organización informal” que existe dentro de las organizaciones formales puntualiza cuán importantes para explicar el comportamiento son las normas que suelen estar reñidas con las normas formales.
7. Como haremos notar más adelante, esto se aplica a todas las manifestaciones de institucionalismo que provienen de la tradición sociológica. Pedersen (1991, pp. 132-134) propone una discusión a fondo de esta cuestión.
8. No obstante, los institucionalistas de la elección racional podrían sostener que esta norma para votar es racional y no meramente tradicional (Buchanan y Tullock. 1962). Sería simplemente un medio de disminuir los costos totales dentro de una organización.
9. Kingdon (1994) tiene una idea similar acerca de la convergencia de tendencias para la formación del programa de trabajo.
10. Estos valores han declinado notablemente en la Academia Naval de Estados Unidos y tal vez también en otras instituciones militares. Esta declinación puede ser considerada como un proceso de desinstitucionalización, especialmente dentro de un marco normativo.
11. Esta importancia del acatamiento se advierte también en algunas versiones de las perspectivas basadas en la elección racional, por ejemplo, la basada en las reglas (véanse pp. 79-80).
12. Hubo un cambio similar cuando el ejército estadounidense empezó a incorporar mujeres a los grupos de combate, en vez de seguir confinándolas en los tradicionales puestos de enfermeras, empleadas y mecanógrafas. Las mujeres aportaron nuevos valores acerca de las organizaciones y hasta acerca de la violencia, y esos valores debieron ser aceptados dentro de las organizaciones existentes.
13. Esta no fue la primera vez. Cuando Shirley Chisholm fue elegida como legisladora, en la década de 1960, se negó a aceptar su asignación a la comisión de Agricultura y cuestionó el sistema de distribución por comisiones. Agricul-

tura era un destino prestigioso para una legisladora que se iniciaba, pero carecía de importancia para los partidarios de Chisholm en Harlem.

14. La argumentación que justifica a esa situación es que, para el área política, la redundancia puede ser funcional en vez de disfuncional (Landau, 1969; Bendor, 1985). Teniendo las percepciones alternativas de todas las cuestiones se puede tener mayor certeza de que todos los casos de comportamiento monopólicos serán llevados a las cortes de justicia.

15. De hecho, este realismo puede ser una ventaja del enfoque, y no una falla

16. Dada la influencia de Philip Selznick (1949; véanse pp. 26-27) sobre este cuerpo de bibliografía, la creación de ese sistema de valores comunes puede ser vista como una medida del éxito del liderazgo de la institución. Asimismo, Barnard le atribuyó al liderazgo la responsabilidad de la creación de la cultura común.

[www.cholonautas.edu.pe/Biblioteca de Ciencias Sociales](http://www.cholonautas.edu.pe/Biblioteca%20de%20Ciencias%20Sociales)

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
T A L L E R D E
E S T U D I O S
P O L Í T I C O S
CIENCIA E INVESTIGACIÓN
CIENCIA POLÍTICA