

trucción no instrumental del significado se puede considerar fundamental para la política. En el capítulo IV, estudiamos una descripción no funcionalista de la historia institucional. En los capítulos subsecuentes, nos basamos en estas consideraciones para estudiar el cambio institucional en las democracias occidentales, primero (en los capítulos V y VI) describiendo los procesos y luego (en los capítulos VII y VIII) sugiriendo algunas consideraciones en el diseño de las instituciones políticas democráticas.

## II. LAS REGLAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN

EN LAS estructuras abiertas clásicas de la libre competencia política y la distribución temporal, la acción es potencialmente caótica. No está claro ni qué sucederá ni quién hará qué a quién ni cuándo. Los principios del cálculo racional consecuente o de la estricta temporalidad son precisos, pero sus implicaciones interactivas son lo suficientemente confusas en ecologías complicadas para hacer inciertos los resultados. En este capítulo examinaremos los modos en que la institucionalización de la acción por medio de reglas reduce esa ambigüedad y afecta a la política.

### LA UBICUIDAD DE LAS RUTINAS

En la literatura burocrática y organizativa, es común la proposición de que las organizaciones se ajustan a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes (March y Simon, 1958; Weber, 1978). Esta proposición se puede hacer extensiva a las instituciones políticas. Gran parte del comportamiento que observamos en ellas refleja la manera rutinaria en que los individuos hacen lo que éstas consideran debe hacerse. Simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno. Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y recurrirán a las reglas para escoger entre ellos. Las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación.

Decir que la conducta está regida por reglas no implica que

ésta sea trivial o irracional. Las reglas relacionadas con la conducta deben o deberían ser consideradas con detenimiento. Las reglas pueden reflejar sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual se determinan y se aplican las reglas apropiadas implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos. Una conducta política inteligente y reflexiva, como de cualquier otro género, se puede describir en términos de deberes, obligaciones, funciones y reglas.

Por "reglas" significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. En la ciencia social empírica, es un lugar común observar que la conducta queda restringida o es dictada por estos aforismos culturales y normas sociales. Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

Las rutinas pueden ser reglas de procedimiento que especifiquen un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas. Asimismo comprender reglas de decisión que estipulen la manera en que los insumos han de convertirse en productos. Pueden ser reglas de evaluación que especifiquen criterios para estimar los resultados; así como regular la asignación de autoridad y de responsabilidad, el mantenimiento de registros, además de la recopilación y manejo de la información. Pueden especificar quién tiene acceso y a qué clase de instituciones o palestras y en qué condiciones, incluyendo los derechos de la oposición política; al igual que regular los tiempos adecuados para decir o hacer tales o cuales cosas a través de la fijación de toda clase de límites o imponiendo circunstancias especiales en las que no se pueden hacer ni decir ciertas cosas. Del mismo modo pueden regular el cambio de reglas. Hasta cierto punto éstas se hallan codificadas, pero tal codificación a menudo es incompleta. Con frecuencia se muestran inconsistentes. Como resultado, ninguna regla específica se cumple de manera automática.

Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra, o en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas de apropiación, más que en el cálculo racional de las consecuencias (Geertz, 1980; Lundquist, 1988). La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada, por lo que, hasta cierto punto, es indudable la existencia de un "contrato". Pero la socialización mediante una serie de reglas y la aceptación de su pertinencia no es por lo general un caso de celebración voluntaria de un contrato explícito. Las reglas, incluyendo las de otras profesiones, se aprenden como catecismos de expectativas. Éstas se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales.

Se han realizado diversos esfuerzos encaminados a racionalizar las reglas normativas, como las del altruismo (Kurz, 1978) y las de la reciprocidad (Axelrod, 1980), o a especificar las condiciones para su evolución (Axelrod y Hamilton, 1981; Trivers, 1971). Aunque estos esfuerzos han rendido importantes conocimientos, tienden a limitar la atención a la estática comparativa de las normas individuales. Un examen teórico más amplio del orden normativo consideraría las relaciones entre normas, la importancia de su ambigüedad y su inconsistencia, así como la transformación de las estructuras normativas. La comprensión teórica de estas normas convencionales, así como aquellas que circundan a la confianza y la legitimidad parece muy probable que vaya hermanada particularmente al análisis político.

Describir la conducta como impulsada por las reglas es ver la acción como comparable con una situación en demanda de una posición. Las reglas definen relaciones entre funciones en términos de lo que el titular de una función debe a los correspondientes de otras (Burns y Flam, 1987). Esta terminología es más bien de deberes y obligaciones que de toma de decisiones anticipatorias y consecuentes. Los actores políticos asocian acciones específicas con situaciones específicas a través

de reglas de apropiación. Lo que es pertinente para una persona determinada en una situación particular se define por medio de las instituciones políticas y sociales y se transmite mediante la socialización. La búsqueda implica una investigación de las características de una situación particular; y la elección representa la comparación de una situación con una conducta que concuerde con ella.

En la historia de las teorías de la justicia y la racionalidad, se ha descrito como distinción fundamental el contraste entre la lógica de la apropiación asociada a la acción obligatoria y la lógica de la consecuencia asociada a la elección anticipatoria (MacIntyre, 1988). Este contraste se puede caracterizar comparando las letanías convencionales para la acción:

*Acción anticipatoria:*

1. ¿Cuáles son mis alternativas?
2. ¿Cuáles son mis valores?
3. ¿Cuáles son las consecuencias de mis alternativas para mis valores?
4. Elija la alternativa que tenga las mejores consecuencias.

*Acción obligatoria:*

1. ¿Qué clase de situación es ésta?
2. ¿Quién soy?
3. ¿Cuán pertinentes son para mí las diferentes acciones en esta situación?
4. Haga lo más pertinente.

Pese al moderno énfasis en la primera letanía, como justificación para la acción, la segunda parece emplearse con mayor frecuencia para describirla. Pregunta el contador: ¿Qué puede hacer un contador ante semejante situación? Pregunta el jefe de oficina: ¿Qué puede hacer un jefe de oficina ante semejante situación? Las instituciones se construyen en torno a multitud de actividades pertinentes, de procedimientos para garantizar su mantenimiento ante las amenazas de un vuelco en la situación y del interés personal, y de procedimientos para modificarlas.

A menudo, la ubicuidad de las rutinas hace que las instituciones políticas parezcan burocráticas, rígidas, insensibles o estúpidas. La simplificación que suministran las reglas es abiertamente imperfecta, y esta imperfección se manifiesta

con frecuencia, sobre todo *a posteriori*. Pero algunas de las principales capacidades de las instituciones modernas proceden de su efectividad para sustituir la conducta apegada a las reglas por una conducta individualmente autónoma. Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos; aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos; contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible, creada por las estructuras abiertas y los procesos de bote de basura, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivos, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos (Hall, 1968; Van Maanen, 1973).

Al mismo tiempo, el hecho de que la mayor parte del comportamiento sea impulsada por rutinas, en sí no convierte en rutina la mayor parte del comportamiento. El número y variedad de reglas alternativas aseguran que uno de los factores primordiales que afectan la conducta sea el proceso mediante el cual algunas de estas reglas, más bien que otras, se evoquen en determinada situación. Las instituciones, las tradiciones y las normas no son monolíticas (Eisenstadt, 1964; Burns y Flam, 1987). La historia que genera y cambia las reglas no es una historia cohesiva única, sino que consiste en diversidad de experiencias, en variedad de lugares y en diversidad de situaciones (Dahrendorf, 1968). Es más, las reglas y su aplicabilidad a situaciones particulares a menudo son ambiguas. Los individuos poseen múltiples identidades. Las divisiones del trabajo a veces se desintegran. Las situaciones se pueden definir de maneras diferentes, que exigen reglas diferentes. Las reglas se construyen mediante un proceso que en ocasiones alienta la ambigüedad.

Por consiguiente, describir la conducta como observadora de reglas es sólo el primer paso para comprender el modo en que éstas la afectan. El proceso incluye toda la panoplia de acciones y construcciones mediante las cuales, ante el conflicto

y la ambigüedad, se aplica una lógica de la apropiación. El criterio es la apropiación, pero determinar lo apropiado en una situación específica no es un ejercicio trivial. Una de las posibilidades es que las reglas se guarden, pero que la elección entre éstas y sus interpretaciones alternativas esté determinada por una lógica consecuente. Esto es, podríamos imaginar a actores políticos que abordaran reglas e interpretaciones alternativas como opciones en un problema de elección racional. Ciertamente, algunos elementos de este cálculo se presentan, pero no es el procedimiento dominante. Por ejemplo, el conflicto potencial entre reglas se resuelve parcialmente mediante la prestación incompleta de la atención. En un lugar y momento determinados, sólo se evoca una parte de las rutinas pertinentes. Las reglas más conocidas son las que con mayor probabilidad serán evocadas, así captan la atención las que se usaron o se revisaron en fechas recientes.

Cuando se evoca más de una regla potencialmente pertinente, el problema radica en aplicar criterios de similitud, con objeto de usar la regla más adecuada. En algunos casos, para hacer la elección se pueden usar reglas de orden superior. El proceso parece inhabitual para una tradición de *realpolitik* acostumbrada al cinismo respecto a los juicios acerca de la "pertinencia". No se trata de un proceso bien entendido en el contexto político, pero es importante para allanar las situaciones más políticas. Por ejemplo, durante la crisis de los misiles en Cuba, cuando el lenguaje en gran parte era de cálculo y consecuencia, los informes sobre la toma de decisiones destacaron consideraciones sobre pertinencia y nivelación de la conducta apropiada con una situación particular (Allison, 1971).

Adecuar una regla a una situación es un ejercicio más análogo al razonamiento legal que al económico, aun aceptando las ofuscaciones modernas en cuanto la diferencia (Posner, 1973; 1981). Levi (1949:8-9) describe así el proceso de razonamiento legal:

La primera etapa es la creación del concepto legal, que se construye a medida que se comparan los casos. El periodo es aquel en que el tribunal busca a tientas una frase. Pueden probarse varias;

incluso pueden tener algún efecto en sí el uso erróneo o la mala comprensión de las palabras. El concepto se parece a otro, por lo que se da el salto al segundo. La siguiente etapa es el periodo en que el concepto se halla más o menos fijo, aunque el razonamiento, por ejemplo, siga clasificando párrafos del concepto y al margen de éste. La tercera etapa es la desintegración del concepto, a medida que el razonamiento mediante el ejemplo se va distanciando tanto que queda claro que ha dejado de descarse la influencia sugestiva de la palabra.

Al establecer la pertinencia, las reglas y las situaciones quedan vinculadas por criterios de similitud o diferencia y mediante el razonamiento por analogía y metáfora. El proceso se halla muy influido por el lenguaje y por los modos en que los participantes son capaces de expresarse acerca de una situación tan similar o distinta de otra; la asignación de las situaciones a las reglas se hace al mismo tiempo que éstas cambian. Aunque el proceso ciertamente se vea afectado por consideraciones sobre las consecuencias de la acción, está organizado por diferentes principios de acción, por cierta lógica de la pertinencia y por una comparación de casos, en términos de similitudes y diferencias. El proceso conserva la consistencia en la acción, primordialmente mediante la creación de tipologías de similitud, antes que por la derivación de la acción a partir de intereses o necesidades estables.

#### EL ACCESO, LA PERICIA, LA DIRECCIÓN Y LA CONFIANZA

##### *La división del trabajo*

En principio, dado que en política cada cosa está vinculada a todo lo demás, cualquier acción tomada en cualquier parte posee cierto interés para todos. Lo cual sugiere un sistema político, posiblemente imaginable, en que los efectos de todo sobre todos se consideran de manera simultánea y resuelven todos los conflictos. Las instituciones políticas no se organizan así, por lo menos no en primera instancia. Muchas de las reglas en las instituciones políticas son en esencia dispositivos para dividir la política en campos relativamente independientes. El

dispositivo divisorio clásico es el de la ciudadanía basada en la geografía, manera de dividir un mundo grande en numerosos pequeños estados.

Normalmente, las divisiones internas del trabajo dan por resultado formas de gobierno construidas alrededor de los principios de la división del trabajo y la especialización, y, por ende, una separación de ciudadanos y funcionarios, en multitud de funciones y reglas relativamente autónomas. Si se suprimen los vínculos entre separaciones, la división del trabajo crea importantes barreras entre campos de legítima acción: las áreas de racionalidad (Cyert y March, 1963) y responsabilidades locales. La coordinación a través de los lindes es más difícil que en su interior. Distintos conjuntos de reglas tienden a desarrollarse de manera independiente en diferentes campos. La división del trabajo identifica a los especialistas no sólo con el acceso especial a una serie de problemas y soluciones, sino también con la responsabilidad de desarrollar reglas relativamente estables para operar en este campo.

Normalmente, la división del trabajo y la especialización se presentan como principios de organización eficiente. Se considera que la eficiencia proviene tanto del aumento de la competencia en un conjunto reducido de tareas, como de los logros en coordinación producidos por conjuntar las tareas más estrechamente relacionadas. Desde luego, políticamente hablando, hay especial interés por los logros atribuibles a la agrupación de ciudadanos que comparten determinada serie de demandas con las dependencias más comprometidas en satisfacerlas.

Los lindes también crean amortiguadores del conflicto, lo que a menudo constituye su efecto político más significativo. Un ejemplo importante es la división de responsabilidad entre las legislaturas, los tribunales y las dependencias administrativas, cada uno con una serie distinta de reglas para enfrentar lo que es, en cierto sentido, el mismo problema. Las leyes se crean en una esfera institucional en que los responsables de las decisiones no perciben muchas de las implicaciones prácticas de lo que hacen. Cuando las leyes se aplican en tribunales o en dependencias administrativas, se excluye a los participantes y problemas más potenciales. Hay reglas que limitan

aquellos asuntos que un tribunal o una dependencia pudieran considerar que atenuaba para ambos el efecto de determinados tipos de conflicto.

En política, el resultado de la atención esporádica y sostenida a los potenciales problemas de coordinación y congruencia hace factibles, aunque no siempre coherentes, los sistemas políticos. Lo cual explota las limitaciones en cuanto atención y energía de los participantes. A pesar de la manera en que están estructuradas las instituciones, la atención es materia escasa en el terreno político, y el control de su asignación es de importancia para cualquier actor político. Inhibiendo el descubrimiento de ciertos conflictos potenciales y el acceso a éstos, una estructura de reglas, organizada en forma de responsabilidades relativamente discretas, canaliza las energías políticas hacia cierto tipo de conflictos, en tanto que las aleja de otros.

Al mismo tiempo, las atenuantes imponen requerimientos de niveles relativamente elevados de confianza a través de los lindes. En una forma de gobierno, cualquier linde es una forma de delegación mutua. Los problemas de delegación son bien conocidos. Un agente puede no compartir, y en realidad por lo general no los comparte, precisamente los mismos valores de la persona que cubre la delegación. Resulta difícil vigilar la conducta de un agente. La conciencia de estos problemas ha dado lugar a diversos esfuerzos por considerar que la delegación mutua implica un contrato de reciprocidad. Esto es, imaginamos que el control mutuo se logra a través de expectativas de intercambio. Estos contratos implícitos son comunes en el terreno político, pero se enfrentan crudamente a múltiples situaciones políticas en la práctica.

También es probable que expongan erróneamente la naturaleza de la confianza. La idea medular de la confianza es que no radica en ninguna expectativa de justificación. Cuando ésta se justifica mediante las expectativas de posibles consecuencias recíprocas, simplemente es otra versión del intercambio económico, como queda claro de los tratamientos de la confianza como reputación en los juegos repetidos (Kreps y Wilson, 1982). En política, la confianza condicionada explícitamente en la reciprocidad a menudo es amplia. Pero la con-

fianza ligada a la delegación en instituciones políticas no constituye, como la propia división del trabajo, ningún contrato explícito, sino una regla de conducta pertinente. Ésta se sustenta por la socialización en la estructura de las reglas, y rara vez se considera una acción voluntaria deliberada. Así, la confianza tal vez sea socavada por la desconfianza persistente, pero hay mayor probabilidad de que ello ocurra si consideramos la garantía de confianza como parte de un arreglo contractual voluntario y no como producto de las obligaciones normales de la vida política.

En política, la estructura reglamentaria en las instituciones políticas afecta también el papel de los recursos no políticos. Por ejemplo, podemos comparar un sistema político que use reglas y organización complejas y condicionales, por una parte, con un gobierno que use reglas simples y distinciones tajantes, por la otra. Hay indicios de que cuanto más compleja y condicional sea una serie de reglas, más vagas las distinciones entre las responsabilidades de las dependencias y mayor el esfuerzo por ubicar la complejidad del mundo en la estructura institucional, la mayor ventaja política será para las personas que posean recursos económicos o intelectuales (Schaffer, 1980; Bleiklie, 1983). De esta manera, los modernos desarrollos de reglas institucionales complejas con múltiples condicionantes, sea que se encuentren en los sistemas de estado benefactor o en los de mercado, se oponen a importantes principios de la democracia. Salvo contadas excepciones, las reglas simples reducen las ventajas negociadoras de la riqueza y la educación, aunque obviamente planteen otros problemas.

#### *La regulación de los procesos del bote de basura*

Las situaciones electivas del bote de basura se han caracterizado en función de dos estructuras (Cohen, March y Olsen, 1972): la primera es la estructura de acceso, una relación entre problemas (o soluciones) y oportunidades de elección. De ser activada, la estructura de acceso puede requerir el permitir o no que un problema o solución particular se vincule a

una opción particular. La segunda es la estructura de decisión, una relación entre los responsables de las decisiones y las oportunidades de elección. Esta estructura puede requerir el permitir o no que determinado responsable de las decisiones participe en la formación de una elección particular. Las estructuras no segmentadas más generalmente debatidas son aquellas en que cualquier responsable de las decisiones, cualquier problema y cualquier solución tiene acceso a cualquier situación electiva.

Las estructuras de acceso y de decisión segmentadas se pueden concebir bajo toda clase de configuración arbitraria, pero dos en particular han sido objeto de consideración formal. La primera, una estructura especializada, es la que se puede descomponer en subestructuras no segmentadas. Así, una estructura de decisión especializada es aquella en que es posible dividir a las oportunidades de elección y a los encargados de las decisiones en subgrupos, para luego equiparar ambos juegos de subgrupos, de tal suerte que cada encargado de las decisiones, en un subgrupo particular de responsables de éstas, tenga acceso a cada oportunidad de elección en el conjunto igualado de oportunidades de elección, pero en ningún otro. La segunda, una estructura jerárquica, es aquella en que los derechos de acceso se amplían como función de la categoría jerárquica. Por ejemplo, en una estructura de acceso jerárquica, los problemas y las opciones se ordenan, y cada problema tiene acceso a opciones de la misma categoría o de categoría inferior.

En estructuras diferentes, los procesos de bote de basura producen diferentes rendimientos de solución de problemas (esto es, en efectividad, en eficiencia) y dan por resultado diferentes climas organizativos (esto es, el estado latente de los problemas). Las estructuras jerárquicas suelen producir procesos en que es particularmente poco probable que las opciones importantes (por ejemplo, las de alta jerarquía) resuelvan los problemas (Cohen, March y Olsen, 1972). Varios de los debates más recientes se han caracterizado por su atención a estas características estructurales de los procesos de bote de basura. Anderson y Fischer (1986) introdujeron explícitamente soluciones, asociaron los problemas y las soluciones a los res-

ponsables de las decisiones y cambiaron las reglas, para asignar a los responsables de las decisiones a las opciones, a fin de reflejar un enfoque individual en la solución de problemas importantes para esa individualidad. Estos autores obtuvieron los mismos resultados generales que los consignados por Cohen, March y Olsen (1972), pero observaron que los supuestos alternativos tenían el efecto de diseminar a los responsables de las decisiones entre las oportunidades de elección, de manera todavía más uniforme, reduciendo así las consecuencias del hacinamiento. Otros análisis teóricos de los procesos de bote de basura en las jerarquías han identificado las condiciones por su eficiencia relativa (Carley, 1986).

Similarmente, los estudiosos de la toma de decisiones han señalado la manera en que los procesos de bote de basura han afectado las características estructurales de las instituciones en cuyo seno ocurren. March y Romelaer (1976) señalaron que la tendencia de las decisiones en una situación de bote de basura no es errática, sino que se presenta en un contexto de creencias y normas que ocasionan un sesgo sistemático. Powell (1978) y Levitt (1988) hallaron que las rutinas y las normas eran importantes para las decisiones editoriales. Tyack (1976) expuso cómo las normas institucionales provocaban considerable confiabilidad en las organizaciones educativas. Rommetveit (1976) mostró que el traslado de determinada decisión de una palestra con ciertos rasgos estructurales a otra de diferentes características aparentemente cambiaba el resultado. Weiner (1976) exploró las consecuencias de tener flujos de problemas y de participantes interconectados y demostró que, en un proceso de bote de basura, los límites de tiempo marcaban la diferencia. El efecto de las estructuras de creencia y de deberes normativos fue observado por Enderud (1976), Olsen (1976a) y Levitt (1988). Varios estudios han examinado las limitaciones estructurales impuestas por órdenes demográficas (March y March, 1977; 1978; Pfeffer, 1981b), simbólicas (Meyer y Rowan, 1977; Pondy, 1978; March, 1981a; Pfeffer 1981a; March y Olsen, 1983), históricas (Etheredge, 1976; Olsen, 1976b; Levinthal y March, 1981), y normativas (Christensen, 1976; Kreiner, 1976; Olsen, 1976c; Rommetveit, 1976; Stava, 1976), por la estructura organizativa formal

(Egeberg, 1984; 1987; Olsen, 1983; Blichner y Olsen, 1986) y los sistemas contables (Cooper, Hayes y Wolf, 1981).

### *La pericia y la división del trabajo*

En cualquier sistema político, la pericia especial justifica tanto la división del trabajo como la imposición de limitaciones a ésta; así, las complicaciones políticas asociadas a la pericia especializada han preocupado a los filósofos políticos desde los griegos. En los tiempos modernos, los problemas de pericia se han vinculado sobre todo con los especialistas, tales como los expertos científicos o técnicos (Gibbons y Wittrock, 1984; Weiss y Wollman, 1986); pero los problemas generales se extienden a cualquier forma de conocimiento especializado y a cualquier tipo de división del trabajo. La pericia es un conjunto de reglas. Aunque éstas, hasta cierto punto, se pueden racionalizar, los expertos las aprenden como si se tratara del catecismo: los físicos aprenden lo que hacen los físicos; los abogados lo que hacen los abogados. Las reglas son impuestas por las normas profesionales y por las expectativas de los patrones. Como resultado, en las instituciones políticas, los físicos hacen lo que hacen los físicos (y lo que se espera que hagan), y los abogados hacen lo que hacen los abogados.

Para la mayor parte de los expertos, el proceso político es un terreno extraño (Snow, 1961; Giplin y Wright, 1964; Kistia-kowsky, 1976). La pericia supone un proceso mediante el cual las teorías alternativas se evalúan de manera sistemática, a través de los datos disponibles, en un marco compartido por personas "razonables" (esto es, capacitadas), a fin de jerarquizar las ideas en función de su plausibilidad. La política presupone un proceso mediante el cual las formas de gobierno alternativas se comparan con base en los recursos políticos del pueblo que las soporta, a fin de jerarquizar los programas en términos de su aceptabilidad. Superficialmente, un proceso intenta reducir la subjetividad por medio de procedimientos estandarizados concebidos para garantizar el conocimiento verificable; el otro, trata de organizar la subjetividad mediante una serie de regateos pensados para asegurar la estabilidad

social. Uno de los procesos busca datos; el otro, busca aliados. El experto típico se empeña en la investigación; el político típico, en las alianzas políticas. El resultado clásico de la confrontación de ideas opuestas entre expertos es la confirmación de una y el rechazo de las demás; el resultado clásico de la confrontación de ideas políticas es la formación de una coalición que establece compromisos entre algunos con objeto de excluir a los demás.

Pese a estas diferencias, una división del trabajo tajante entre especialistas y políticos es insostenible, tanto en el plano conceptual como en el conductual. El conocimiento pericial descansa claramente en aquellos valores que regulan el modo en que se organiza y se valida el conocimiento (Primack y von Hippel, 1976). En parte, las estructuras teóricas son arbitrarias y no necesariamente conducen a las interrogantes ni a las respuestas correctas. Al igual que los demás individuos, los expertos parecen encontrar hechos e implicaciones teóricas congruentes con sus preferencias políticas y olvidar aquellos hechos e implicaciones teóricas inconvenientes para sus propósitos. Los juicios de los expertos no quedan mágicamente al abrigo de los compromisos personales ni de las inclinaciones profesionales (Lakoff, 1966).

Por su parte, los políticos a menudo parecen usar el consejo de los especialistas como excusa para hacer lo que es impopular entre ciertos grupos (Benveniste, 1972). Con frecuencia parecen no prestar atención a las advertencias ni a los detalles sutiles de la pericia, al tiempo que dan la impresión de tener excesiva confianza en la calidad del consejo dado por especialistas cercanos a ellos (por ejemplo, los que viven en sus propios distritos), en comparación con el que les brindan los demás. Cuando los expertos disienten, los políticos frecuentemente parecen considerar que el desacuerdo es justificación para aceptar cualquier consejo como conveniente. Por otra parte, es muy probable que el acuerdo entre los especialistas se tome como signo de conspiración.

Ante estos síntomas de ruptura en la división del trabajo, existe una tendencia entre los reformadores políticos a buscar una solución general. En particular, a veces se ha instado a los expertos no sólo a adentrarse más en la política, sino también

a desarrollar mayor conciencia política, más complejidad y menos inocencia al respecto. Se dice que la inocencia, en política como en cualquier terreno, tiene un costo. Hay costos personales, como la turbación que causa la candidez, amplificada por la risa condescendiente de los amigos. Hay, asimismo, costos sociales, por ejemplo, cuando se desdeña el consejo de un experto competente, porque éste se da en mal momento, de manera incomprensible o de modo que ofende a algún actor clave o creencia. De acuerdo con estos argumentos, se considera malo el consejo dado por un experto políticamente ingenuo.

Estos argumentos son plausibles, aunque no sin ciertas dificultades. Tal vez sea importante para los expertos el distinguir la ignorancia respecto a los procesos políticos de la inocencia en la conducta. Podemos exigir que los expertos eviten la ignorancia, que entiendan la política y aprecien la importancia de los procesos políticos para una acertada política pública. Al mismo tiempo, podemos pedirles que sean inocentes respecto a la política, que procuren actuar —en lo posible— sin intención política. La mayor amenaza para la inocencia es la conciencia de que no todos son inocentes. El conocimiento, el orgullo y el fastidio conspiran para alentar el talento, pero éste es también una trampa. Cuando los expertos tratan de ser políticamente listos, honran la complejidad a expensas de la sabiduría.

Es posible que algún asesor inteligente brinde tal o cual consejo, consciente de los matices del significado político que encierra. Sin embargo, hacerlo así equivale a entrar en un juego de maniobras políticas, en que los demás jugadores se muestran extraordinariamente suspicaces y excepcionalmente diestros. Es más probable que los políticos —quienes están conscientes de las amenazas de manipulación por medio de la información— vean la maniobra política cuando no existe que dejen de verla cuando existe. Como resultado, a menudo pueden abrigar sospechas injustificables; pero rara vez confunden el talento con la ingenuidad. Hay pocas probabilidades de engañarlos por mucho tiempo. La posibilidad de que un experto políticamente ambicioso goce de confianza en política es escasa.

Es más, desde el punto de vista de la sociedad y de la pericia, el éxito no es mejor que el fracaso. Los especialistas lo bastante desafortunados para tener éxito en la maniobra política suelen pensar en su papel no como en quien da un consejo, sino como en quien ejerce influencia en la política. El marco de referencia alterado tiende a comprometer la calidad de la información pericial en el proceso político y minar la confianza no sólo en el experto individual, sino también en la institución de la pericia. Estos problemas son evidentes, por ejemplo, al valorar el riesgo tecnológico en los proyectos públicos, como la exploración espacial o las plantas de energía nuclear.

La confianza que ofrecen los políticos a un asesor experimentado se ve afectada por estimaciones sobre su competencia, confiabilidad e inconveniencia (Moore, 1970). Entendemos por competencia lo que todo profesionalista debería comprender acerca de la competencia técnica en un campo. No siempre es fácil determinarla, pero hay indicios, informantes y experiencias pasadas. Los políticos confían en las personas respetadas en su campo. Entendemos por confiabilidad el grado de congruencia entre los valores y el estilo personal del experto, por una parte, y los valores y el estilo personal del político, por la otra. Los políticos confían en aquellos asesores cuyos valores son suficientemente semejantes a los suyos, para que sea modesta la motivación a engañarlos, y cuyos estilos personales sean lo suficientemente conocidos para permitir que unos y otros se entiendan entre sí. Por inconveniencia entendemos el grado en que el asesor carece de ambiciones políticas y evita basar su consejo en la hipótesis de qué es lo que hará el político con el consejo, qué es lo que quiere o qué piensan los demás. Los políticos confían en aquellos asesores que dejan la política en las manos de los primeros y no anhelan ni influencia ni martirio.

Las implicaciones no son complicadas. Los políticos buscan competencia en los expertos, pero es poco probable que la competencia baste por sí sola. La pericia debe ser confiable, no en el sentido de no distinguirse de una apología, sino en el de contar, entre expertos competentes, con una distribución de valores y estilos que aiente la unión de los especialistas com-

petentes con los políticos que confían en ellos (Benveniste, 1972). En una sociedad relativamente homogénea y estable, esto no representa un problema serio. Sin embargo, de ser ésta heterogénea, los grupos políticamente importantes (los más evidentes estratos inferiores y los movimientos sociales no incorporados al sistema) tal vez encuentren difícil obtener el consejo pericial de asesores competentes en los cuales confían.

### *La dirección y la división del trabajo*

En un sistema político, la división del trabajo otorga considerable autoridad a los dirigentes. Por medio de su influencia en el gobierno, entre los militares, en los medios de información y en el curso de los acontecimientos, los dirigentes políticos pueden actuar con bastante autonomía, incluso en un sistema democrático. La sanción popular no es infinitamente maleable, pero los dirigentes gozan de mucha libertad para emprender acciones que subsecuentemente se considerarán legítimas. Este tipo de sistema presupone confianza en los dirigentes políticos, así como entre ellos mismos. Es preciso confiar en que se cumplirán tareas, se respetarán acuerdos y se protegerán intereses. Normalmente, esta confianza es un rasgo esperado en un sistema político democrático. Por ejemplo, Olsen (1983: capítulo III) observó en un estudio detallado de la productividad y eficiencia del trabajo en función del tiempo de los 45 ministros, subsecretarías de Estado y las secretarías políticas durante una semana de 1974 que, incluso enfrentando una posible derrota política y una crisis del gabinete, el gobierno social demócrata noruego operaba con base en las rutinas establecidas, la división del trabajo y la confianza. La mayor parte de los dirigentes políticos pasaron esa semana atendiendo las tareas preestablecidas ligadas a sus funciones, confiados en que el primer ministro y algunas personas más velarían por sus intereses y por los de sus ministerios, incluso en época de crisis.

Un ejemplo de los modos en que la confianza y la autonomía institucional se entrelazan sutilmente puede verse en una

reciente experiencia realizada en Noruega y Suecia, en torno a una gran reforma administrativa (véase capítulo vi). En estos dos países, las tradiciones e instituciones políticas asociadas a la democracia corporativa presuponen el desarrollo de un apreciable consenso como requisito previo para la acción. El consenso se logra con base en dos rasgos clave de la política de ambos países. El primero es un amplio acuerdo respecto a multitud de problemas sociales. El segundo es cierta predisposición a zanjar los problemas prácticos de manera pragmática, congruente con este amplio consenso.

En cualquier sistema como el descrito, lo que encontramos problemático es la relación entre las acciones gubernamentales y la amplia variedad de problemas ideológicos que presentan conflicto político. Desde la segunda Guerra Mundial, tanto la democracia sueca como la noruega se han basado en un consenso social bastante extenso, sin por ello excluir las agudas diferencias ideológicas. En tales sistemas, la seguridad en las instituciones políticas refleja no sólo la confianza existente en el mantenimiento de este amplio consenso social, sino también en que las áreas de desacuerdos ideológicos no se verán aseguradas previamente mediante acciones pragmáticas concretas. La confianza al respecto es importante porque se sabe —en todas partes— que las decisiones pragmáticas fragmentarias: 1. habitualmente obtendrán la aprobación popular *post hoc*, y 2. pueden resolver efectivamente el conflicto político sin ningún debate. En años recientes, la erosión de la confianza se ha visto reflejada en la preocupación de algunos grupos importantes de interés político en cuanto que la reforma institucional “pragmática” conducirá a soluciones ideológicamente inaceptables que son en efecto indiscutibles e irreversibles. Esto se refleja asimismo en la disposición de los funcionarios a considerar acciones que, en efecto, son violatorias de las reglas.

En los Estados Unidos son numerosos los casos en que altos funcionarios parecen haber actuado sin respeto a las normas generales de buena conducta, y la experiencia señala que también se han creado problemas de confianza respecto a la delegación de autoridad en los dirigentes políticos. En gran parte, la respuesta del sistema político ha consistido en tratar

de mejorar el flujo de información sobre violaciones a la confianza y en ofrecer incentivos a los dirigentes políticos que se muestren dignos de merecerlos, y la amenaza de sanciones en particular. Sin embargo, a fin de cuentas, toda estrategia de este tipo se enfrenta a un imposible dilema: un contrato que controle adecuadamente a cualquier dirigente político importante, al mismo tiempo circunscribirá el comportamiento que éste debiera tener en su función, de tal suerte que dificultará cualquier administración efectiva. La alternativa consiste en crear una cultura de la confianza, en que ésta se propague y se honre, porque ése es el comportamiento apropiado de las figuras políticas adecuadas. Como indica la historia reciente, esta cultura se ve severamente deteriorada por aquellos dirigentes políticos explotadores, e incluso puede ser insostenible en muchas sociedades heterogéneas en que existen profundas y persistentes grietas sociales, a la vez que tradiciones de mínima regulación del conflicto político.

#### LAS RUTINAS INSTITUCIONALES Y LOS DESAFÍOS DE LA NOVEDAD

Los procedimientos de rutina parecen destinados para las situaciones rutinarias, y resulta convencional predecir que las ideas de los procedimientos operativos, la lógica de la pertinencia y las normas de inocencia comunes y corrientes serán particularmente apropiadas para enfrentar situaciones repetitivas y sencillas. La predicción sin duda es meritoria, pero exagera el caso. Un repertorio de rutinas es también la base para un enfoque institucional a situaciones novedosas. Pues, a fin de cuentas, la novedad no es una peculiaridad de una situación, al igual que nuestra reacción ante ella; y la respuesta organizativa más común a lo novedoso es hallar una serie de rutinas que puedan usarse. Las reglas y las rutinas reciben forma por una experiencia cambiante, y el proceso por el cual esas rutinas pasan a codificar las novedades que encuentran en las nuevas rutinas es vital para la comprensión de su papel en la vida política.

Este proceso se puede ejemplificar mediante los encuentros entre las instituciones políticas noruegas y una profusión

de nuevos problemas planteados por el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte (Olsen, 1988c; 1989). Antes de 1969, Noruega importaba petróleo. Su relación con la industria petrolera era casi exclusivamente en calidad de importador. Como fuente de energía, el petróleo estaba principalmente subordinado a los abundantes recursos hidroeléctricos del país. Tras el descubrimiento de Ekofisk, realizado en 1969, quedó claro que Noruega podía convertirse en un país exportador de petróleo. La política petrolera constituía un campo nuevo, con evidente ausencia de rutinas y creciente importancia política. Se presentaron fuertes demandas por una acción racional, de protección gubernamental a las mayorías y de atención a los intereses nacionales. No estaba muy claro cómo se debía definir la situación, qué oportunidades y problemas encaraba el país y qué intereses deberían tomarse en cuenta. Tampoco estaba muy patente qué decisiones se debían tomar en cuestiones petroleras, qué instituciones dirigirían las diferentes decisiones ni quiénes serían los legítimos participantes en los diversos procesos.

La ambigüedad en cuanto los procedimientos era equiparable con el considerable determinismo ambiental. La historia de los países exportadores de petróleo mostraba que las grandes reservas e ingresos petroleros no habían garantizado el bienestar de los países poseedores de tal recurso. Los descubrimientos de petróleo y su explotación han creado un nuevo poder y relaciones de dependencia, distorsiones sociales, presiones de los costos, inflación, migración y desindustrialización, pese a las manifiestas intenciones de las autoridades por evitar tales tendencias (Tugwell, 1975; Coronel, 1983; Jenkins, 1986; Karl, 1986). Con frecuencia se supone que los pequeños países de economías abiertas cuentan con poquísima latitud para el establecimiento de una política económica (Katzenstein, 1985). Al parecer, estos países se hallan particularmente mal equipados para llevar las riendas de su propio destino frente a una economía petrolera. La historia parece sugerir que cuando un país se "petroliza", el petróleo y el dinero que lo acompaña cambian las expectativas, las instituciones y procesos políticos, así como las relaciones de poder, independientemente de las decisiones que tomen las autoridades políticas (Karl, 1986).

El caso noruego sugiere que incluso en estas circunstancias extremas, las instituciones políticas de un país pequeño fueron capaces de actuar de manera un tanto autónoma. El parlamento (*Storting*) declaró que el Estado debía participar en la industria en todos los niveles, incluso en el de la producción. Asimismo debería ayudar a coordinar los intereses privados noruegos en la industria y a desarrollar un sistema noruego integrado de producción petrolera. La autonomía estatal queda ejemplificada por diversas decisiones con significativas consecuencias para la estructura de la industria. Se creó una compañía petrolera estatal (Statoil), a la que se concedió una posición dominante sobre la plataforma submarina noruega. A este respecto, el parlamento noruego se hizo eco de la tendencia mundial generalizada en cuanto a la participación directa de la nación en las compañías petroleras (Klapp, 1987). Además, el Estado aumentó a 51% su participación en la Norsk Hydro, empresa privada que ya operaba en la industria del petróleo. Asimismo, se negó a otorgar a las recién creadas "sociedades en comandita populares" función alguna en la industria. El Estado desempeñó un papel activo en la coordinación de los intereses privados noruegos y en la creación de la compañía Saga de propiedad privada, también diversificó la dependencia de las compañías petroleras extranjeras, invitando a empresas de diversos países, sin permitir que ninguna de ellas ocupara una posición predominante.

Ninguna de estas decisiones ni las políticas petroleras noruegas en general fueron resultado de meticulosos cálculos racionales para explotar un recurso no renovable mediante el aumento máximo del valor neto corriente de las inversiones (Aarrestad, 1984; Rees, 1985). El gobierno noruego se fijó muchas metas, pero nunca estableció una función preferente clara o estable como base de la planificación económica. Los responsables de las políticas rara vez consideraron diferentes alternativas o examinaron sus diversas consecuencias con gran detalle. En vez de ello, el gobierno siguió algunas reglas simples basadas en la experiencia y en procedimientos operativos estándar. Los problemas petroleros se interpretaron y se decidieron a la luz de las rutinas establecidas. Las diversas dependencias estatales se valieron de las reglas y las rutinas

existentes, en lugar de desarrollar reglas especiales. De tal suerte, las decisiones importantes parecieron obvias, naturales y razonables.

Es típica la respuesta de la Dirección Marítima, responsable de la seguridad en las plataformas petroleras flotantes. La dirección no tenía mucha experiencia en éstas. Pero, sus expertos sintieron confianza al considerar la plataforma como una especie de barco especial. Sabían tanto como el que más en el mundo acerca de la seguridad en los barcos, de ahí que sus rutinas y reglas estándar reflejaran este conocimiento (Sangolt, 1984). Consideraron las plataformas petroleras como barcos. De igual manera, el Ministerio de Industria se ajustó a los procedimientos de operación normales que habían predominado en la política industrial de posguerra. En tanto que la propiedad del petróleo constituía una situación original, la dependencia del capital y de la pericia extranjeros no lo era. Por ejemplo, desde el inicio de la era del petróleo en Noruega, el ministerio se sirvió de imágenes y políticas inspiradas en las luchas del país contra las empresas internacionales por la propiedad y el uso de los saltos de agua locales durante la primera parte del siglo xx.

La intervención en la estructura industrial se ajustó a rutinas basadas en normas y creencias institucionalizadas que habían sido trazadas para los problemas económicos de los años 1920 y 1930. Éstas incluían una gran fe en el valor de desarrollar una sociedad industrial y la creencia en que el Estado debía desempeñar un papel importante en el desarrollo de la industria, que los mercados libres no producirían los niveles deseables de empleo, estabilidad y crecimiento económico, así como que el Estado era capaz de realizar tareas imposibles para el sector privado. Una idea clave era la de crear adalides nacionales, un pequeño número de grandes empresas que compitieron en el plano internacional. Para lograrlo, el gobierno estaba dispuesto a usar capital del Estado, a activar y coordinar el capital privado noruego y, de ser necesario, a atraer capital extranjero (Gronlie, 1977; 1989). En su mayor parte, las decisiones en el sector petrolero no dejaron de ser "asuntos habituales", más que innovaciones desarrolladas para adecuarse a las necesidades específicas del sector.

Sin embargo, ajustarse a las reglas no eliminaba el conflicto. Los diferentes actores aprendían reglas y conceptos de adecuación distintos, como miembros de culturas nacionales, subcomunidades, profesiones y organizaciones formales distintas. Con frecuencia, estas reglas están en desacuerdo o se contradicen entre sí. Los principales conflictos políticos se centran en qué conjunto de reglas prevalecerá, en qué momento y cuándo. En realidad, como lo señalaron Burns y Flam (1987: ix), algunas de las luchas más significativas en la historia de la humanidad y la sociedad contemporánea giran en torno a la formación y la reforma de los sistemas reglamentarios fundamentales, alma de las instituciones económicas y políticas de la sociedad. La política petrolera noruega es un ejemplo del choque entre la serie de reglas y los conceptos de pertinencia de las tradiciones industriales y políticas socialdemócratas del país, por una parte, y ambas tradiciones, la de libre mercado, honradas por la oposición conservadora, y la "buena práctica en el campo petrolero", señalada por las compañías petroleras, por la otra.

Desde un principio, las compañías petroleras se organizaron en función de sus procedimientos estándar, en especial alrededor de aquellos usados en el Golfo de México. Esto dio por resultado la introducción de formas de organización y administración que se apartaban manifiestamente de las tradiciones posbélicas del mercado de trabajo noruego (Andersen, 1988). En un principio, las autoridades noruegas imaginaron que en el Mar del Norte se seguirían las tradiciones y reglas del país. Los conflictos entre los procedimientos operativos estándar noruegos y la "buena práctica en el campo petrolero" convirtieron en dudoso ese supuesto. El gobierno noruego realizó diversos esfuerzos por "normalizar" la situación. En asuntos como el derecho de los trabajadores a organizarse, la seguridad y las condiciones de trabajo, el Estado apoyó las exigencias de cambio expresadas por los trabajadores. Con cierto éxito, también pidió que las compañías petroleras se ajustaran a la costumbre noruega y se adhirieran a la federación patronal. Este último esfuerzo iba vinculado estrechamente a los empeños estatales por controlar los salarios en la industria petrolera y evitar la "contaminación salarial" de este

sector a otros más. Con el tiempo, la tendencia principal, derivada tanto del impacto de las políticas estatales como del hecho de que las compañías y los trabajadores noruegos habían alcanzado un papel más importante en la plataforma continental, se ha orientado hacia mayor énfasis en las costumbres, reglas y tradiciones del país.

#### LAS REGLAS Y LA POLÍTICA

El carácter central de las reglas y su acatamiento tiene ciertas implicaciones políticas. En los siguientes capítulos exploraremos algunas de ellas, pero tal vez nos resulte útil identificar de una vez los elementos clave de nuestro argumento: En primer lugar, consideramos que la lógica de la pertinencia es fundamental para la acción política. Las acciones se adecuan a las situaciones por su pertinencia a un concepto de identidad. En segundo, consideramos que la acción—incluso la que se da en situaciones políticamente importantes y nuevas— se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas. En tercero, creemos que las reglas reflejan la experiencia histórica de un modo que ordinariamente las hace, a ellas pero no a la experiencia, accesibles a aquellos individuos que no han vivido esta experiencia por sí mismos. De tal suerte, las justificaciones experimentales específicas para reglas específicas resulten probablemente irre recuperables. En cuarto, aunque las reglas traigan consigo el orden, observamos cómo conjuntos de ellas son potencialmente ricos en conflictos, contradicciones y ambigüedades, y así lo mismo producen divergencia que conformismo, variabilidad que estandarización. En quinto, consideramos que las reglas y las relaciones que las vinculan entre sí se apoyan en la confianza o en una seguridad de que se observará una conducta adecuada en la mayoría de los casos. Como las reglas a las que apoya, la confianza se basa más en un concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad.

Ninguna de estas observaciones tiene nada de excepcional, pero en conjunto muestran una imagen de la vida política que difiere de la que dan muchas teorías políticas contemporáneas.

La personalidad individual y la voluntad de los actores políticos resultan menos importantes que las tradiciones históricas, tal como se registran y se interpretan en un conjunto determinado de reglas. Es menos importante un cálculo de costos y beneficios políticos que un cálculo de la identidad y la apropiación. Es más importante el aprendizaje, tal como se registra en las normas y las rutinas dependientes de la historia, que las expectativas para el futuro. Como veremos, estas diferencias tienen implicaciones tanto para la comprensión de la política como para el diseño de instituciones políticas democráticas.