

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

***RACIONALIDAD LIMITADA Y AMBIGÜEDAD ORGANIZATIVA:
MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE DECISIONES NO PROGRAMADAS
EN ORGANIZACIONES COMPLEJAS***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

DANNY ARTURO DEL CASTILLO VEGA

A LA MEMORIA DE MI ABUELO

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO: LA ORGANIZACIÓN, ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA DECISIÓN	12
1.1 El hombre económico: ¿tomador de decisiones?	12
1.2 Decisión y racionalidad limitada	18
CAPÍTULO SEGUNDO: PODER Y AMBIGÜEDAD: ¿EL LADO OSCURO DE LA ORGANIZACIÓN?	29
2.1 Explorando la "caja negra" o el poder en la organización	29
2.2 Decisión y ambigüedad: algunos aportes conceptuales	40
CAPÍTULO TERCERO: AMBIGÜEDAD Y ANARQUÍA: ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE UNA REALIDAD DESORDENADA	55
3.1 Argumentos para un análisis crítico de la decisión	55
3.2 La dinámica de la toma de decisiones desde una perspectiva de ambigüedad	59
CAPÍTULO CUARTO: MEDIO AMBIENTE Y CONTEXTO ORGANIZATIVO: LA TOMA DE DECISIONES DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL	71
4.1 Sociedad y medio ambiente: el contexto de la organización	72
4.2 El arenal organizativo o el contexto de la decisión	79

4.3 Ambigüedad e interpretación en la toma de decisiones	85
4.4 Contextualización y complejidad: relaciones entre niveles de análisis	91
CONCLUSIONES: LA DECISIÓN COMO UN PROBLEMA DE AMBIGÜEDAD ORGANIZATIVA	94
NOTAS	103
BIBLIOGRAFÍA	109
ANEXOS	114

INTRODUCCIÓN

No carece de cierta validez la resistencia que en ocasiones pone el alumno al requisito de presentación de una tesis para la obtención de su licenciatura, porque considera que este trámite administrativo --el último de una larga cadena-- no es indispensable para poner de manifiesto su capacidad o la falta de ella, si se toma en cuenta que ha obtenido ya los créditos necesarios en los cursos universitarios.

Lo que no admite la menor réplica es sostener que la tesis brinda la oportunidad para que el alumno demuestre, ante sí mismo, si los años de estudio de una determinada disciplina han dejado impresa en su mente y espíritu una huella lo suficientemente profunda para comprobar que será capaz de transitar caminos que, sin el apoyo académico, le estarían probablemente vedados.

El momento de la tesis es, pues, el de la obligación tácita que compromete al alumno a mirar retrospectivamente para evaluar el efecto de los ocho semestres cursados.

Desde este otro punto de vista, el requisito se convierte en un privilegio, porque representa la oportunidad, única tal vez, de que un trabajo de mayores alcances en relación con los efectuados en el transcurso de la carrera, sea examinado simultáneamente por varios profesores, cuya experiencia y sensibilidad permitirán establecer hasta dónde ha podido el individuo concretar los conocimientos adquiridos en su vida universitaria.

Esta introducción habla brevemente de esta mirada retrospectiva y de los lineamientos del plan que se sigue en el desarrollo de esta tesis, el cual se puede

resumir como la revisión y evaluación de las capacidades explicativas de las teorías de ambigüedad organizativa; propuestas teóricas que ayudan a estudiar e interpretar el proceso de toma de decisiones estratégicas en organizaciones complejas.

Me acerqué a la carrera de Administración Pública con una imagen confusa sobre lo que es realmente ésta disciplina; sabía que se relacionaba con conceptos ampliamente usados como *Estado*, *gobierno* y *política* pero cualquier definición que intentaba dar se me antojaba poco precisa y, ciertamente, muy ambigua.

El haber estudiado en El Colegio de México significó la oportunidad de hacer un acercamiento multidisciplinario a la Administración Pública, siempre encontrando nuevos matices y aristas a un problema tan complejo. Así, los conocimientos adquiridos durante la carrera pasaron de las nociones más elementales de la administración, la ciencia política, la economía, el derecho administrativo y la historia a conceptos más acabados de lo público-gubernamental, la gestión pública, las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales.

Personalmente, el problema de cómo definir a la administración pública de forma inequívoca aún persiste. Sin embargo, el objetivo de ampliar el horizonte de especulación y conocimiento, así como del acervo metodológico con el que se puede incursionar en esta disciplina, se ha cumplido con creces. Especial interés he tenido en abordar la problemática de la administración pública desde la perspectiva de su estructuración y funcionamiento organizativos, quizás, porque estoy convencido de que las funciones de la administración pública son el resultado no sólo de las decisiones y acciones emprendidas por los individuos sino también, y

fundamentalmente, por aquellas que se llevan a cabo colectivamente en ciertos espacios organizativos.

La *Teoría de la Organización*, campo multidisciplinario relativamente joven, se ha preocupado por el estudio de las organizaciones, sean estas públicas o privadas. La expresión Teoría de la Organización generalmente proyecta una imagen de cohesión interna que está lejos de representar los logros en este campo; se trata más bien de un conjunto anárquico de trabajos y enfoques que, al discrepar sobre los límites que definen su objeto de estudio, crean un campo fragmentado por la multiplicidad de unidades de análisis, definiciones y agregaciones de datos. Sin embargo, entre las diferentes tendencias sobresalen algunos elementos comunes que son de especial relevancia para estudiar comprensiva e integralmente la problemática organizativa de la administración pública.

Entre estos elementos se destaca el tema de la decisión o, más específicamente, el de la toma de decisiones, porque es a partir de su estudio que se puede entender cómo se está configurando una organización específica; esto es, se puede conocer el tipo de relaciones que establecen sus miembros, cómo funcionan sus sistemas de información, el tipo de coaliciones de participantes existentes al interior de la organización y los conflictos que de estas alianzas se derivan; en suma, es posible captar la complejidad del entramado organizacional existente.

Entender a las organizaciones que constituyen a la administración pública como un conjunto de redes decisorias (Simon *et. al* 1950) plantea un doble reto: por un lado, es preciso definir y establecer qué es y cómo se lleva a cabo la toma de

decisiones y, por el otro, aclarar los elementos o variables que intervienen en la estructuración y funcionamiento de una organización. Esto implica tácitamente la necesidad de responder a las siguientes preguntas: ¿a qué llamamos una decisión?, ¿que elementos involucra el proceso de toma de decisiones?, ¿qué es una organización?, ¿qué parámetros de análisis hay que considerar en el estudio de las organizaciones? Más aún, se debe precisar qué relación existe entre decisión y organización y cómo se decide en una organización.

Las propuestas teóricas que han intentado responder a estas interrogantes han sido motivo de varias discusiones que, hasta cierto punto, han reflejado el desarrollo de diversos marcos de referencia que emplean los especialistas para explicar los fenómenos organizacionales en lo particular y sus expresiones sociales más generales. Inicialmente predominaron los argumentos económicos y las ideas que describían el comportamiento decisorio de manera idealizada. En el ámbito de esta perspectiva se consolidó la idea de que el proceso decisorio se desarrolla de manera secuencial y que la racionalidad de los individuos --y por consiguiente también la que se expresa en las organizaciones-- es de carácter absoluto, es decir, que tiene la capacidad para obtener, procesar y sintetizar la información necesaria para seleccionar sólo la mejor opción dentro de un abanico de posibilidades. Por tal motivo, a esta propuesta interpretativa del proceso decisorio se le ha denominado *modelo de la elección racional*.

Como respuesta a las insuficiencias de este modelo, se desarrolló otra propuesta teórica que intentaba replantear el problema de la racionalidad humana y, por ende,

del estudio de los procesos de toma de decisiones. De acuerdo con esta nueva perspectiva, la decisión se realiza a partir de ciertas premisas provenientes de un complejo proceso de socialización y de límites intrínsecos a la naturaleza humana, que hacen imposible un manejo exhaustivo de la información a la hora de decidir. Esta propuesta se conoce como el modelo de la *racionalidad limitada*; modelo que en buena medida posibilitó el desarrollo de las teorías de ambigüedad organizativa en la década de los años setenta.

¿Por qué considerar a las teorías de ambigüedad organizativa como marco conceptual para el estudio de los procesos decisorios no programados de organizaciones públicas? En primer lugar, porque estas propuestas se ocupan no sólo del estudio de la toma de decisiones sino también del análisis de los contextos organizativos que se caracterizan por su ambigüedad estructural y funcional, esto es, por su falta de precisión en los objetivos perseguidos, la poca claridad en las formas de trabajo y por la incertidumbre de quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones. Estas características están presentes reiteradamente en las organizaciones que constituyen a la administración pública.

En segundo lugar, porque los conceptos y argumentos de las teorías de ambigüedad organizativa permiten comprender el proceso decisorio en organizaciones complejas como un proceso de carácter político, social, continuo, dinámico y ambiguo; características que no son analizadas por el modelo de la elección racional a pesar de que son parte esencial de la dinámica del comportamiento decisorio de las organizaciones del ámbito público.

La tesis, pues, aborda varios niveles de discusión: por un lado, analiza la naturaleza del acto decisorio, lo cual supone no sólo hacer el contraste entre las propuestas del modelo de la elección racional y el de la racionalidad limitada, sino también realizar la distinción entre la toma de decisiones que se desarrolla a nivel individual y la que se lleva a cabo de manera colectiva dentro un contexto organizativo.

Por otro lado, y atendiendo a la intención de discutir sobre la toma de decisiones en contextos organizativos complejos, en el trabajo se distinguen entre diferentes tipos de procesos decisorios, pues se reconoce que no todo acto decisorio tiene la misma relevancia y poder de influencia. Para tal efecto se adopta la distinción propuesta por Simon (1965) entre decisiones programadas y no programadas. Las primeras corresponden a actos decisorios previamente estructurados, planeados y estandarizados, es decir, a decisiones que se realizan de manera rutinaria en la base operativa de la organización. Por su parte, las decisiones no programadas corresponden a situaciones novedosas de decisión de las que no se cuenta con experiencias anteriores; estas decisiones se concentran en los altos niveles de la organización y suponen una mayor complejidad asociada al alto grado de discrecionalidad del decisor y el poco control formal de la organización. Este último tipo de decisiones es el que aquí interesa estudiar. Para tal efecto, resulta esencial el uso del marco conceptual propuesto por las teorías de ambigüedad organizativa, y explicar por qué es la parte sustantiva de esta tesis.

El eje conductor de la discusión desarrollada a lo largo del trabajo se encuentra

en la confrontación de la idea de la toma de decisiones como un proceso racional, lineal y secuencial; se propone que para tener un conocimiento más comprensivo e integral de la organización, es preciso reconocer la incidencia que tienen elementos como el poder, el conflicto, la negociación política y los aspectos simbólicos en la dinámica del acto decisorio. En la medida en que se reconozca la influencia que tienen estos elementos en la decisión se podrá ganar en capacidades explicativas e interpretativas sobre la naturaleza de las organizaciones complejas y, por ende, sobre la esencia organizativa de la administración pública.

El proceso de elaboración de esta tesis ha sido largo y ha requerido de grandes dosis de paciencia. No ha sido fácil entender la complejidad que encierra en sí la toma de decisiones y, más aún entender la conexión que tiene con la problemática de toda organización compleja. Por ello, la investigación que aquí se presenta no puede ser considerado como un producto totalmente acabado; por el contrario, debe ser considerado como un punto de partida, un primer intento, de un proceso reflexivo que he de profundizar en el futuro inmediato.

También es necesario señalar que una de las preocupaciones que surgieron durante la elaboración de esta tesis fue la necesidad de adecuar las teorías de ambigüedad organizativa para el estudio de procesos decisorios en contextos específicos de la administración pública en México. Esto es, la necesidad de señalar el tipo de factores contextuales que pueden incidir en el desarrollo del proceso decisorio de estas organizaciones, y que las teorías de ambigüedad organizativa, por estar pensadas en otro tipo de contexto, sencillamente no consideran o no toman en

cuenta. Esta inquietud se fundamenta en las críticas que se han hecho del traslado mecánico de teorías y modelos organizativos, que lejos de explicar el fenómeno organizativo propio de nuestro país, lo reduce y subestima. Por ello, fue necesario agregar una serie de reflexiones que tienen como finalidad bosquejar el tipo de análisis que se tendría que hacer para un adecuado uso de las teorías de ambigüedad organizativa en casos específicos de la administración pública en México.

Aquí se parte de la premisa de que el estudio del acto decisorio en una situación concreta, hace necesario conocer el contexto en el que se desarrolla, es decir, que se requiere del conocimiento de detalles del momento histórico, social, político y económico que rodea a la organización, a los individuos y a las instituciones involucradas en el proceso. La intención de este trabajo no fue, sin embargo, estudiar un proceso decisorio específico; se mantuvo la discusión en un nivel teórico reconociendo la necesidad futura de acercamientos empíricos. El análisis de un caso concreto supone un amplio trabajo de investigación que rebasaba en mucho las posibilidades de esta tesis, no sólo en espacio y tiempo sino también en capacidades metodológicas.

Finalmente, la tesis está dividida en cuatro capítulos. En el capítulo primero se aborda el tema de la racionalidad en la decisión. Para ello se revisan tanto la teoría de la elección racional como la propuesta del hombre administrativo y las derivaciones teóricas que posibilitan el estudio de los procesos organizacionales desde la perspectiva de la racionalidad limitada. En el capítulo segundo se analiza el concepto de poder en la obra de Simon, March y Cyert, concepto desde el que se pudo

desarrollar el marco conceptual de las teorías de ambigüedad organizativa. El capítulo tercero se dedica a un ejercicio de reflexión que intenta destacar la utilidad teórica de estas propuestas. Finalmente, en el capítulo cuarto, se hacen una serie de consideraciones para identificar aquellas variables que permiten una adecuada contextualización de las teorías de ambigüedad organizativa.

Al final de la tesis se agregaron tres esquemas en los que se sintetizan las principales ideas expresadas a lo largo del trabajo. En lo personal, estos esquemas me han permitido poner en orden mis propias ideas al momento de tener que redactar el trabajo. Espero que el lector encuentre también en estos esquemas un apoyo adicional para entender mejor las teorías de ambigüedad organizativa.

* * *

No podría concluir esta introducción sin antes expresar mi agradecimiento a todas las personas e instituciones que, de una forma u otra, han contribuido en la elaboración de este trabajo. En primer lugar, quisiera externar mi profundo reconocimiento y gratitud a todos los profesores que a lo largo de cuatro años tuve la oportunidad de conocer y tratar durante mi estancia como estudiante en El Colegio de México. A esta institución en particular quisiera agradecerle la oportunidad de haber podido estar en contacto con uno de los acervos bibliográficos más importantes del país que, sin lugar a dudas, ha dejado una profunda huella en mi profesión e interés por el trabajo de la investigación académica.

También quisiera agradecer al Centro de Investigación y Docencia Económica la oportunidad de haber sido aceptado en su Programa de Formación de Profesores, en el cual he encontrado el tiempo y el espacio ideal para la elaboración de esta tesis. Especialmente quisiera hacer patente mi reconocimiento y gratitud a todos los miembros de la División de Administración Pública quienes con su apoyo, comentarios y amistad han hecho más llevadero el tortuoso camino que ha implicado la finalización de este trabajo.

Un reconocimiento especial me merece el Profesor Eduardo Ibarra Colado quien ha tenido la paciencia suficiente para guiar esta tesis; durante su desempeño tutorial siempre estuvo dispuesto a compartir conmigo sus conocimientos y experiencia, actitud que sin duda me ha permitido aprender mucho más de lo que he podido expresar en este trabajo.

También quiero agradecer al Profesor Enrique Cabrero Mendoza quien siempre me ha demostrado su total apoyo y confianza; y a los Profesores Luis Montaña Hirose y David Arellano Gault por sus valiosos comentarios y amistad.

Un especial agradecimiento a mis amigos Salvador, Gilberto, Hector, Jaime, Sergio, Jorge y Pepe por su camaradería y apoyo durante todo este tiempo.

Por supuesto, este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo y cariño que siempre me han demostrado mis padres y hermanos: compañeros de viaje, amigos insustituibles. Siempre tendré una deuda muy especial con cada uno de ellos. Esta tesis también tiene una gran deuda con una de las personas más maravillosas que he podido conocer, mi eterno cómplice: Grillo, quien con su amor, cariño y comprensión

me ha hecho más llevadera la vida.

Finalmente, quisiera dejar constatado que esta tesis esta dedicada a la memoria de mi abuelo quien, donde quiera que se encuentre, sabe que esta tesis es más producto de él que mío. Su ejemplo siempre será una guía, una luz que alumbra mi camino por la academia y la vida.

A todos ustedes, muchas gracias.

junio de 1996

CAPÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN, ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA DECISIÓN

El hombre económico: ¿tomador de decisiones?

Tal y como lo señalan Bell, Raiffa y Tversky (1988) la teoría de la elección racional cuenta con los siguientes elementos centrales: se parte de los supuestos de que existe un individuo que tomará una decisión --cualquiera que esta sea-- y de quien se dan por sentadas sus creencias y preferencias específicas, que satisfacen ciertos criterios básicos de consistencia, esto es, son *transitivas* (si alguien prefiere "A" en lugar de "B" y "B" antes que "C", preferirá a "A" en lugar de "C") y *completas* (o se prefiere a todo "A" en lugar de "B" o bien, todo "B" en lugar de "A"). Además, se identifica un conjunto de opciones posibles desde la perspectiva de aquél que toma la decisión (un conjunto *factible*) y un conjunto de *consecuencias* de cada una de las opciones; consecuencias que se pueden anticipar y ordenar según ciertos objetivos individuales estables y bien definidos.

A este cuadro habría que añadir, por un lado, la cantidad de información con que cuenta el individuo para decidirse por una de las opciones de su conjunto factible y, por otro, la naturaleza de esa decisión. Si la información sobre el resultado de las distintas opciones es completa, el individuo se hallará ante una situación de *certidumbre*; si por el contrario la información es incompleta, la situación será de

riesgo o *incertidumbre* (Elster 1979: 197).

La teoría de la elección racional se desarrolló originalmente en el seno de la economía neoclásica. En el ámbito de ésta se ha intentado demostrar que si las preferencias de un individuo satisfacen los axiomas de consistencia y continuidad se pueden representar como una *función de utilidad* bien definida (Harsanyi 1986: 86). Por consiguiente, se considera que la conducta de una persona es racional cuando *maximiza* esa función; o lo que es lo mismo, cuando maximiza su utilidad, es decir, cuando selecciona la mejor y sólo la mejor alternativa posible.¹ La siguiente cita de Becker aclara esta perspectiva:

La conducta humana no está parcelada, basada a veces en la maximización y a veces no; motivada a veces por preferencias estables, violándolas a veces; resultando a veces de una acumulación óptima de información, a veces no. Antes bien se puede considerar que toda conducta humana implica a participantes que maximizan su utilidad a partir de un conjunto estable de preferencias y acumulan una cantidad óptima de información y otros *inputs* en diversos mercados (Becker 1986: 119).

Como se puede apreciar, pues, la racionalidad se identifica aquí con la maximización de una función privada de utilidad. Esta función bien podría ser egoísta o altruista: no se supone que el individuo haya de preocuparse exclusivamente por su propio beneficio privado. Confundir esto implica creer --lo cual ocurre a menudo-- que para la teoría de la elección racional un individuo es racional si es egoísta, lo cual no es cierto. El supuesto del egoísmo, incluido en la mayoría de los modelos de la elección racional, pretende aprehender con mayor exactitud la conducta de los individuos en

el mercado; conducta que, como demuestra la anterior cita de Becker, se ha considerado extrapolable a otros ámbitos de lo social (Sen 1986: 181). Más ello no debe confundirse con el supuesto de la racionalidad como maximización de utilidades.

En estos términos la propuesta de la elección racional es muy seductora. En primer lugar, porque su hipótesis central (un individuo racional que maximiza sus preferencias) cumple bien con los requisitos de parsimonia, es decir, es una hipótesis extremadamente sencilla y, en segundo lugar, porque "se identifica bien con un registro heurístico arraigado en el desarrollo de la ciencia empírica moderna" (Domenech 1991: 17), que consiste en "jugar" con principios de maximización matemática como mecanismos generadores de hipótesis explicativas de fenómenos sociales.

No obstante, los resultados obtenidos por la teoría neoclásica han demostrado ser más bien limitados, a causa de que se ocupa particularmente de las conductas individuales en situaciones de certidumbre (apropiadas para el supuesto de un mercado perfecto). No parece difícil admitir, sin embargo, que por lo común el individuo toma sus decisiones en contextos en los que se carece de información completa, esto es, en situaciones de riesgo o incertidumbre, caracterizadas por la inexistencia de un resultado único predecible de acción.

¿Qué se entiende, pues, en estas ocasiones, por decisión racional, cuando el resultado de la misma no parece evidente en absoluto? No se puede referir ya, claro está, a la simple maximización de utilidades, pues no existen resultados únicos a los que atribuir mayor o menor utilidad, sino con resultados subjetivamente probables

a los que se les puede atribuir un valor numérico esperado. En otras palabras, en los casos de riesgo o incertidumbre se dice que un individuo se conduce racionalmente cuando maximiza su utilidad esperada, es decir, "cuando maximiza la esperanza matemática de su función de utilidad" (Harsanyi 1986: 87).

Sea como fuere, ya se trate de marcos de elección en los que se cuenta con información completa o de aquellos otros en los que falta información, lo que queda claro es que la teoría de la elección racional tiene un carácter *normativo* porque indica cómo actuar y predice que las personas actuarán como ella indica (Elster 1989: 11).

Las limitaciones del *homo economicus*, el abstracto actor racional de los modelos analíticos del pensamiento neoclásico, pueden localizarse en la *indeterminación* de la teoría tanto para establecer una estrategia de acción única como en la incapacidad de determinar algún resultado único². Esta indeterminación se evidencia con mayor claridad en contextos estratégicos, con cierto grado de incertidumbre, comúnmente representados en la *teoría de juegos*. Hay muchos juegos que no tienen, de acuerdo con los criterios de solución propuestos por la teoría, una solución racional y muchos más que tienen varias soluciones posibles. Tal es el caso de los juegos *no cooperativos*³ que integran el concepto, usualmente aceptado, de equilibrio *Nash*⁴: con frecuencia aparecen en los juegos no cooperativos varios equilibrios Nash susceptibles de ser considerados como soluciones del juego.

Una segunda crítica que se puede hacer al modelo de la elección racional se relaciona con el atributo de *voluntarismo* que suele dar a la conducta humana, es decir, su supuesta soberanía absoluta a la hora de elegir personalmente su propio

comportamiento. De acuerdo con las premisas de la teoría neoclásica, el individuo es intencionalmente autodeterminado: es dueño de sus actos, decide su destino y selecciona personalmente su conducta. A esto se le llama voluntarismo e intencionalismo, y consiste, por decirlo así, en la versión edificante y virtuosa del egocentrismo (Gil 1993). Esta postura tiene el inconveniente de que minimiza y reduce la influencia que ejerce sobre el comportamiento del individuo los procesos de socialización y estructuras de poder de la sociedad. En los hechos, los individuos no suelen autodeterminar su comportamiento real más que en muy raras ocasiones.

En efecto, no sólo la mayor parte del tiempo su conducta es automática, refleja, espontánea, improvisada, habitual, compulsiva, rutinaria o convencional (casos todos ellos en que no hay posible autodeterminación del comportamiento), sino que, además, la propia adquisición de la capacidad de comportarse, durante los procesos de aprendizaje y socialización, está mucho más heterodeterminada que autodeterminada (Weick 1969).

Otra limitante de la teoría neoclásica de la elección racional es su postura ante el comportamiento humano, señalado como racional. En efecto, como se ha visto esta teoría concibe al individuo como un maximizador. Sin embargo, en varios de sus ejemplos se impele a los "actores" a tomar decisiones "no tan racionales". La principal contradicción que obstaculiza y bloquea la capacidad de decisión del racionalismo neoclásico es la que se denomina *síndrome de Buridan*: dadas dos opciones cuyos resultados esperados prometen ser igualmente beneficiosos, pero que son distintas y alternativas (se ha de elegir uno u otro, pero no al mismo tiempo), el actor neoclásico,

como el asno de Buridan, permanece pasivo e inactivo, incapaz de tomar una decisión calificable como "más racional" (Gil 1993: 251).

Como apunta Elster (1979; 1983; 1989), al individuo neoclásico no le queda más que recurrir a algún mecanismo irracional: echar una moneda al aire o encogerse de hombros y esperar a que la situación cambie espontáneamente. Desafortunadamente para la teoría de la elección racional este tipo de soluciones suelen ser muy recurrentes y variadas en la vida cotidiana.

Como el ejemplo escolástico (un asno que muere de hambre por no decidirse que montón de heno comer primero), algunas de estas indecisiones se producen por alternativas objetivamente distintas, equivalentes o igualmente probables. Pero los casos más interesantes son aquellos donde la *indecisión racional* se establece no entre dos opciones contrapuestas de la misma naturaleza sino entre dos opciones de naturaleza distinta, heterogéneas o incompatibles entre sí.

En este sentido, uno de los juegos más importantes es el llamado *dilema del prisionero*⁵, en que la indecisión racional reside en cooperar o competir. Las dos alternativas son igualmente racionales aunque heterogéneas e incompatibles entre sí, por lo que no puede adoptarse una decisión clara y distinta que anteponga la preferencia de una de ellas a la otra. En estos casos, nos hallamos ante la contradicción flagrante entre la *racionalidad instrumental*, orientada hacia la expectativa de obtener resultados futuros, y la *racionalidad expresiva* encaminada hacia la participación inmediata en el curso de los actos; y la contradicción resulta insalvable, determinando la indecisión.⁶

En suma, existen fuertes evidencias de que en los hechos el modelo neoclásico de la elección racional es raramente observable y, más aún, como marco conceptual para el estudio de la toma de decisiones, resulta insuficiente y reduccionista. Ante esta situación, ha sido necesario generar nuevas formas de interpretación teórica que permitan entender la toma de decisiones ya no como un proceso que suscribe una racionalidad absoluta, sino entendiendo al acto decisorio a partir de esquemas menos pretenciosos y, por el contrario, más flexibles y comprensivos de la realidad contextual del tomador de decisiones.

Una importante contribución en este sentido se dio a finales de los años cuarenta, cuando Simon (1947) propuso interpretar la toma de decisiones a partir de su modelo del *hombre administrativo*. Este modelo intenta superar las limitaciones de la propuesta de la elección racional a partir de la incorporación de conceptos provenientes de la psicología y las ciencias del comportamiento. En las siguientes líneas se destacan los principales aportes de esta propuesta.

Decisión y racionalidad limitada

Simon, en un esfuerzo por dar cuenta tanto de los aspectos racionales como de los no racionales del comportamiento del acto decisorio, trató de construir un modelo de elección racional combinando el realismo y el rigor analítico; un marco conceptual que pudiera ser referido a las propiedades de los seres humanos y mantener al propio tiempo algo de la claridad formal del modelo económico (Simon 1947: XXV).

Para la elaboración de su modelo, Simon retomó algunas de las ideas previamente expuestas por Barnard (1938); además, propuso estudiar la toma de decisiones partir del concepto de *racionalidad limitada*.⁷ Su argumento es que el hombre no está capacitado para seguir un modelo de racionalidad absoluta --tal como lo describe el modelo de la elección racional-- porque, por una parte, dadas sus incapacidades naturales no puede conocer todas las opciones posibles de elección y, además, porque razona en forma secuencial y no sinóptica. Por ello, argumenta, es más conveniente hablar de un comportamiento humano subjetivamente racional, visión que corresponde a la del hombre administrativo.

De acuerdo con esta perspectiva, el decisor no puede maximizar su función de utilidad, pues está por completo fuera de su alcance evaluar todas las alternativas de elección que tiene y todas las posibles consecuencias que se pueden desprender de cada alternativa. Por consiguiente, la decisión que se tome no es sino la solución que responde de modo más inmediato a sus propios criterios de racionalidad, esto es, aquélla que *satisface* una cierta priorización valorativa del individuo.⁸ Así pues, el hombre no busca optimizar sino satisfacer sus preferencias subjetivas, las cuales no siguen necesariamente la cadena medios-fines de manera clara y secuencial.

Según esta propuesta el individuo decide de acuerdo con ciertos parámetros que proceden de un aprendizaje más que de un impulso arbitrario o autónomo, que responden a valores culturales ampliamente difundidos, a las condiciones particulares de la situaciones en que se encuentra el decisor y a opciones estratégicas personales efectuadas por el individuo en función de un contexto específico. De tal forma que la

decisión es el producto de un proceso complejo y extendido en el tiempo y no el simple fruto de una acción libre, lineal y racional (Sfez 1980).

Hasta el momento sólo se ha hablado del problema de la toma de decisiones en un nivel individual, es decir, se ha tratado el tema de la decisión tomando en cuenta al decisor como un individuo aislado. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando el proceso decisorio se da en contextos organizativos? ¿Qué nuevas variables hay que considerar? En este nivel de discusión es, quizás, donde se encuentra la contribución más importante de Simon.

De acuerdo con este autor, la conducta dentro de las organizaciones es, principalmente, intencional, es decir, que los hombres se organizan para alcanzar determinados objetivos, lo que les obliga a coordinar sus actividades de manera consciente. Y es precisamente esta intencionalidad, esta coordinación consciente de relaciones lo que principalmente distingue la organización formal de otros tipos de agrupación social. Al ser así las cosas, la noción de toma de decisiones debe ser el punto central de toda teoría de la administración, pues la gente que coordina sus actividades para la obtención de ciertos fines, debe tomar decisiones continua y conscientemente, esto es, elegir entre alternativas de acción. Así pues, el miembro de una organización, más que un instrumento o un agente autónomo de conductas y emociones, es un tomador de decisiones y solucionador de problemas (Simon 1947: XXIV).

A partir de este concepto, Simon propuso entender la organización como un conjunto de "redes decisorias" en las que los individuos están unidos por sistemas de

influencia mutua. Gracias a esta interdependencia la organización puede modificar el marco valorativo del decisor y, por ello mismo, hacer que las decisiones que se tomen le sean favorables.⁹

Con ello, Simon no sólo replanteó el problema de la racionalidad en la toma de decisiones sino también renovó la ciencia administrativa de su tiempo, pues apoyándose en autores como Barnard (1938) y Follett (1940) logró generar un marco conceptual que permite estudiar el problema de la decisión y la racionalidad en las organizaciones.

Al igual que en la decisión individual, para Simon, la racionalidad que se expresa en la organización también es limitada, y es precisamente mediante la consideración de estos límites como puede obtenerse el vínculo de unión entre lo racional y lo no racional. De acuerdo con esta interpretación, el medio ambiente de quien toma la decisión puede ser considerado como un conjunto de premisas en las que tiene que basarse la decisión a tomar.

Simon distingue dos clases de premisas: las *premisas fácticas*, en tanto que para establecer su validez hay que sujetarlas a verificación empírica; y las *premisas de valor*, no sujetas a tal tipo de verificación.¹⁰ Las segundas hacen referencia a la elección de los fines de la organización mientras que las primeras lo hacen a la determinación de los medios.¹¹ Desde este punto de vista, la decisión racional aparece como la conclusión ajustada a estos dos tipos de premisas.

En el modelo de la elección racional, se supone que quien toma la decisión posee *a priori* el pleno repertorio de premisas fácticas (conocimiento completo de las

alternativas y sus consecuencias) y de valor (utilidad u orden de preferencia) relevantes frente a cada problema concreto. Pero en los hechos, estas premisas no vienen dadas; quien toma la decisión tiene que buscarlas, y en el proceso de búsqueda existen toda clase de limitaciones (culturales, valorativas y de información) reductoras de la calidad y cantidad de las premisas en las que tiene que basar su decisión.

Si de la consideración de las limitaciones derivadas del medio ambiente externo se pasa a considerar el mismo problema desde dentro, es decir, desde el punto de vista de quien toma la decisión, se puede decir que su elección siempre se produce con base en un modelo limitado, aproximado y simplificado de la realidad. Su comportamiento no es racional o irracional en sentido absoluto, sino según su propia definición de la situación. En realidad, su punto de referencia subjetivo le permite considerar sólo unas cuantas premisas de la decisión de la totalidad realmente existente. A su vez, estas premisas limitadas percibidas por el individuo son el resultado de una serie de procesos psicológicos y sociológicos, que el observador de la toma de decisiones debe identificar y analizar.

Una vez que se ha explicado el proceso de toma de decisiones, en términos generales, ahora es necesario examinar cómo es que un individuo llega a ser miembro de una organización y las razones por las que posteriormente permanece en ella. Simon explica la participación individual mediante la reelaboración de la *teoría del equilibrio organizativo*, que Barnard (1938: 139-160) había introducido en la década de los años treinta. De acuerdo con esta teoría la clave de la participación individual estriba en lograr que el grupo organizado funcione como un sistema en equilibrio: los

individuos estarán dispuestos a aceptar su condición de miembros de la organización cuando su actividad dentro de ella contribuya, directa o indirectamente, a sus propios fines individuales.¹²

Como puede deducirse, la teoría del equilibrio organizativo es una teoría de la motivación basada en cinco postulados esenciales:

1. Una organización es un sistema de comportamientos sociales interactivos entre varias personas llamadas *participantes*.

2. Cada participante y cada grupo de participantes recibe ciertos *alicientes* de la organización a cambio de sus *contribuciones*.

3. Los participantes se mantienen en la organización si los alicientes brindados son percibidos como iguales o superiores a las contribuciones exigidas.

4. Las contribuciones que aporta cada participante son la fuente misma de los alicientes que la organización brinda a los participantes.

5. Por tanto, una organización es solvente --y sobrevivirá-- si dispone de contribuciones suficientes para proporcionar los alicientes que, a la vez, producirán esas contribuciones (Simon, *et al.* 1950: 340-341).

En una ampliación de estas ideas, March y Simon (1958) han propuesto que el equilibrio entre contribuciones-alicientes se debe a la conjunción de dos elementos principalmente: el deseo sentido de abandonar la organización y la facilidad (o posibilidad real) percibida de abandonarla. Ambos factores dependen del grado de satisfacción que el individuo pueda percibir de su participación: si se encuentra insatisfecho con el intercambio estímulo-contribución, y si las alternativas

extraorganizacionales por él percibidas son pocas o inexistentes, su nivel de aspiración se reducirá gradualmente y, a largo plazo, su insatisfacción decrecerá. Se puede razonar de manera semejante cuando se contempla la organización conjuntamente considerada: el tipo de contribución de algunos participantes llega a ser el estímulo de otros, y un equilibrio general a nivel del conjunto es necesario para la supervivencia a largo plazo de la organización.

Evidentemente, cuando se habla de "niveles de satisfacción" no se trata de una función de utilidad homogénea de individuos e indicadores igualmente homogéneos, sino de una función subjetiva, inconmensurable, incomparable y discontinua, lo que nos sitúa en la complejidad de las relaciones individuo-organización. El meollo de este equilibrio son las coincidencias aleatorias entre los objetivos personales de cada participante (o grupo de participantes) y los objetivos organizacionales, lo que ubica al *conflicto* como una constante en los procesos organizativos.¹³

El conflicto tiene una explicación más o menos evidente: puesto que las organizaciones no están formadas por individuos que compartan las mismas metas -ya que sus miembros tienen todo tipo de necesidades e intereses- y que los recursos con los que cuenta la organización son limitados, la gente pelea en función de su propia escala valorativa. Así, se da una lucha sin tregua por valores deseados por los participantes, como seguridad, poder, autonomía, y por una serie de recompensas o alicientes.

Esta idea cuestiona la suposición de que las organizaciones se orientan hacia una meta específica. Casi todas las definiciones de organización parten de este

supuesto. No obstante, como señalan Cyert y March (1963), los objetivos que persiguen las organizaciones son múltiples y generalmente compiten unos con otros; los objetivos que tienen consenso son muy ambiguos y no resultan "operativos", es decir, no indican los pasos u operaciones específicas a seguir para lograrlos. Es más, nunca se sabe con certeza cuándo se han conseguido de manera satisfactoria. Por tanto, describir la meta específica de una organización es decir muy poco sobre ella. Los objetivos reales se descubren solamente cuando la meta pública u oficial se lleva a cabo mediante objetivos operativos, es decir, los que corresponden a operaciones concretas. Una vez hecho esto, se observa que están implicados varios objetivos, y la satisfacción de uno de ellos se logra normalmente a costa de otros.

Si los objetivos son múltiples, entonces hay que abandonar otro de los supuestos de la escuela neoclásica de elección racional: no es posible que la cabeza de una organización sea responsable por entero de la "jerarquización de las preferencias" de los objetivos. Puede haber esta ordenación y puede reflejar en realidad los objetivos operativos, pero esto no es invariable. Al contrario, los objetivos son originados generalmente a partir de un proceso de negociación entre los grupos. Además, sostienen Cyert y March, los objetivos están condicionados a un proceso de aprendizaje. Es decir, las aspiraciones de los grupos resultan del éxito o fracaso de sus estrategias. Por tanto, no podemos suponer que el responsable de la organización puede establecer las prioridades organizacionales de manera unilateral y maximizadora.

Si se acepta la idea de objetivos múltiples y en conflicto que se producen como

resultado de un proceso continuo de aprendizaje y negociación, entonces se debe entender que el grupo organizado se constituye en forma de una *coalición política* compleja que propicia la cohesión y coordinación del trabajo. En esta perspectiva cada persona o grupo posee un poder y cada uno controla la solución final en función de sus capacidades de negociación y regateo.

Como es de suponerse uno de los problemas fundamentales de los autores para elaborar la teoría de formación de coaliciones, consiste en cómo interpretar el hecho de que los individuos permanezcan en la organización. Una respuesta se basa en la introducción del concepto de *pagos colaterales*. De acuerdo con esta idea los participantes estarán dispuestos a permanecer en la coalición en tanto que los alicientes o pagos efectuados sean percibidos como mayores o iguales a las contribuciones solicitadas.

A cambio de esos pagos, los participantes adoptan como propio el objetivo de la organización. De esta manera, los pagos colaterales, lejos de constituir una distribución incidental de las ganancias fijas y transferibles, representan el proceso central de la especificación de los fines y objetivos de la organización, es decir, "un número apreciable de esos pagos toma la forma de compromisos políticos" (Cyert y March 1963: 35).¹⁴

Ahora bien, a causa de las fricciones continuas en el reajuste mutuo entre los pagos y las demandas de los participantes, por lo general existe disparidad entre los recursos de que la organización dispone y los pagos necesarios para mantener la coalición. "Esta diferencia entre los recursos totales y los pagos totales necesarios es

a lo que se llama *laxitud organizativa* o de organización" (Cyert y March 1963: 43). En otras palabras, la laxitud consiste en los pagos efectuados a los miembros de la coalición por encima de lo que sería necesario para mantenerlos integrados.

El concepto de laxitud organizativa sirve, no para explicar las diferencias entre los pagos que se hacen¹⁵ sino para la construcción de hipótesis explicativas de los procesos organizacionales. Por ejemplo, resulta muy útil para tratar de explicar la adaptación de las organizaciones a los cambios ocurridos en su contexto: la laxitud organizativa absorbe buena parte de la variabilidad potencial que existe en el medio ambiente de la organización y, como consecuencia, desempeña un doble papel, pues es estabilizadora y adaptadora a la vez. Las demandas de los participantes se registran según sea el éxito logrado por la organización; pero la adaptación del nivel de aspiraciones suele ser un proceso relativamente lento, en particular si se trata de un reajuste que no beneficia a los participantes. Si el único mecanismo de adaptación de que dispusiera la organización fuera el reajuste de las aspiraciones de sus miembros, el sistema resultaría muy inestable, aun cuando las fluctuaciones del medio fuesen moderadas.

La laxitud estabiliza al sistema en dos formas: por una parte, al absorber el exceso de recursos retarda la adaptación de las aspiraciones emergentes durante las épocas que favorecen a la organización; por otro, al constituir un fondo de recursos de reserva permite mantener las aspiraciones en cierto nivel durante los momentos críticos.

En conclusión, se considera a la organización como un sistema cuyo equilibrio

es enjuiciado constantemente por las variaciones experimentadas en su entorno, donde las decisiones no incumben a un análisis racional sino a una adaptación sucesiva ante los desequilibrios continuos que se producen.

De esta forma, los desarrollos ulteriores del concepto de racionalidad limitada se orientaron hacia la explicación del proceso decisorio ya no como un conjunto completo de alternativas por una parte y de ejecución por otra sino de un proceso de regateo y negociaciones políticas que se emprenden continuamente desde los diferentes puntos del sistema organizativo. De tal forma, que al modelo del hombre administrativo se le añadió una dimensión política.

CAPÍTULO SEGUNDO

PODER Y AMBIGÜEDAD: ¿EL LADO OSCURO DE LA ORGANIZACIÓN?

Explorando la "caja negra" o el poder en la organización

En el capítulo anterior se discutió la naturaleza de la decisión. El argumento que se expuso es que el acto decisorio se puede dar en dos dimensiones diferentes pero complementarias: por un lado, en un nivel individual, el cual se relaciona con lo que se pueden llamar *teorías del comportamiento decisorio* y, por otro, en un plano organizacional, donde el proceso se estudia desde la perspectiva de la *teoría de la toma de decisiones organizacionales* (March y Shapira 1982). Aunque cada uno de los enfoques tiene niveles de análisis diferentes, ambas propuestas comparten conceptos y formas de interpretación de la toma de decisiones. Sin embargo, el problema no se termina en esta distinción; ahora, para seguir con la discusión, es necesario esclarecer el tipo de decisiones que se pueden identificar dentro de un contexto organizativo. Este no es un asunto menor, sobre todo si se considera que las posibilidades de decisión no se distribuyen de manera equitativa en toda la organización, es decir, no todas las decisiones tienen un peso equivalente.

Describir el proceso de la toma de decisiones en las organizaciones es una tarea compleja porque toda acción humana involucra un cierto tipo de decisión. Además, tal complejidad se deriva del hecho de que todas las decisiones implican distintas metas,

distintos umbrales temporales, diferentes estrategias de instrumentación y desiguales fuentes de información.

Por lo general, en un contexto organizativo las decisiones se nutren unas de otras para alcanzar su objetivo final. Así, suele crearse una pirámide de decisiones con la decisión más general en el vértice, quizás favoreciendo un cambio importante en la política organizacional, seguida de una base en expansión de decisiones más particulares, focalizadas cada vez más en un área más específica de actividad.

Una razón que explica la necesidad de tomar decisiones ulteriores es que la instrumentación de la decisión inicial puede implicar consecuencias involuntarias que requieren una revisión del objetivo original o el establecimiento de nuevos procedimientos organizacionales.

La imagen piramidal de las decisiones ayuda a comprender que la posibilidad de tomar decisiones no se extiende por igual a lo largo de la organización: algunas decisiones son estratégicas, con alto riesgo, mientras que otras son tácticas, con bajo riesgo. Las decisiones con alto riesgo siguen un sistema de trayectorias o rutas mucho más complejo antes de llegar a un resultado o decisión. Al respecto, como ya se señaló, Simon (1965: 45-49) ha sugerido distinguir entre decisiones *programadas* y decisiones *no programadas*.

Recordemos nuevamente que las decisiones programadas son las actividades que se realizan de manera rutinaria, sistemática o mecánica. Éstas implican, por tanto, muchos aspectos cubiertos por rutinas operacionales o de oficio, tales como reordenar los abastecimientos cuando las existencias bajan de cierto nivel. Por su

parte, el otro tipo de decisiones, las no programadas, se consideran como las actividades encaminadas a desarrollar planes de acción para resolver problemas nuevos: constituyen las decisiones que delinear las estrategias y políticas más importantes de la organización. Por ejemplo, éstas incluyen decisiones que tienen que ver con la fabricación de un nuevo producto o si se declara en banca rota la organización. En tales situaciones los distintos escenarios en que se originan estas decisiones estratégicas son inconmesurables.¹⁶

La distinción entre los diferentes tipos de decisión se duplica, a su vez, en la identificación de las desiguales oportunidades que tienen los miembros de una organización para poder influir en el proceso de toma de decisiones. No todos están en las condiciones de participar en las decisiones estratégicas. Por lo común este tipo de decisiones se reserva a aquellos que tienen las capacidades de autoridad y recursos para poder resolver los problemas en un momento dado (Simon 1965: 47). En otras palabras, entre más alta sea la jerarquía que se contemple más factible será que las decisiones sean del tipo no programado. Es pertinente subrayar este hecho porque las propuestas teóricas de Simon, March y Cyert, reseñadas en el capítulo anterior, se orientan particularmente hacia el análisis de los procesos decisorios de mandos medios y gerenciales, donde las posibilidades de influir en los procesos decisorios son mayores. Child ha aclarado este enfoque al comentar que:

Se ha utilizado el término "tomadores de decisiones" para referirse concretamente al grupo que detenta el *poder*, sobre la base que generalmente es posible identificar, dentro de las organizaciones, desiguales capacidades de poder que se reflejan en un acceso diferencial a la toma de decisiones (Child

1973: 101).

Esto no quiere decir que los demás participantes de la organización carezcan de poder; simplemente se subraya que la toma de decisiones es una de las formas concretas de ejercicio del poder por los mandos medios y superiores.

Las organizaciones muestran cierta actividad cooperativa, si no fuera así, sería difícil imaginar su existencia pero tampoco se puede ignorar la otra cara de la moneda, la de los conflictos, particularmente los que existen entre los diferentes objetivos o metas (Simon y March 1958; Cyert y March 1963); ahí el papel del administrador como tomador de decisiones no se circunscribe al de un protector de los objetivos comunes o de un mediador entre los intereses de todos los comprometidos, más bien es el representante de un conjunto de valores particulares. En otros términos, la toma de decisiones respecto a las organizaciones no significa simplemente acomodarse a las contingencias operacionales. Es, en cierta forma, un proceso político en el cual intervienen otras consideraciones, en particular el modo de expresar los valores de los que detentan el poder (Child 1973).

La propuesta de Simon, March y Cyert representa la primera teoría, más o menos clara, del poder en las organizaciones (Krupp 1989). Para los autores, el poder es visto como la capacidad de *influencia* que pueden tener ciertos participantes a título individual o en grupo para la creación o el mantenimiento de la coalición política. De acuerdo con esta interpretación, el poder surge de lo que para las organizaciones es una situación problemática o de conflicto.

Como ya se señaló, el conflicto a menudo ocurre por la incompatibilidad de los

diversos objetivos, ya que decidirse por un determinado curso de acción excluye a otros. Esta situación ha llevado a Cyert y March (1963) a identificar el concepto de *cuasi resolución del conflicto*, con el que sugieren que el conflicto es endémico en las organizaciones y por tanto imposible de erradicar completamente. Un medio de mantener el conflicto dentro de proporciones manejables consiste en satisfacer secuencialmente los distintos objetivos que surjan de la organización, y con ello evitar la confrontación directa.

Así pues, los procesos de decisión son procesos de lucha por el poder político, donde las capacidades de negociación o movilización de recursos que se tengan son las que influyen para que algunos objetivos sean tomados en cuenta y otros sean ignorados.¹⁷ Lindblom (1959) puntualizó, en este mismo sentido, que es mucho más probable que un proceso de toma de decisiones avance por etapas en el marco de un número restringido de posibilidades, de prioridades que cambian de una ocasión a otra, así como de distintos aspectos que se modifican constantemente, con lo que se llega gradualmente a un compromiso que funciona temporalmente, dentro de los límites del poder y de la viabilidad. Es decir, cada vez se "sale del paso" incrementalmente hacia una decisión satisfactoria.

De lo anterior se desprende que el concepto de *negociación política* se refiere al conjunto de actividades encaminadas a influir en la percepción que tienen los individuos de una situación problemática, es decir, aquella en que persisten intereses divergentes e incluso contrapuestos, y escasos recursos para poder satisfacer las demandas de todos los involucrados (March 1962). De tal forma que si el poder es el

potencial de influencia mediante el cual los procesos organizacionales pueden efectuarse, la negociación política incluye actividades o comportamientos en que el poder es desarrollado y usado como medio de construcción de objetivos y metas.

La integración de la coalición política puede modificarse constantemente. En este enfoque, las organizaciones se consideran sistemas dinámicos, con negociaciones intracoalición e intercoalición, y con el conflicto siempre presente. Desde esta perspectiva, poder y conflicto son, en consecuencia, el meollo para entender los procesos decisorios en las organizaciones.

Las ideas del poder en las organizaciones vertidas por Simon, March y Cyert han dado pie a un amplio debate sobre este tema. Quizás uno de los trabajos más importantes es *El actor y el sistema* de Crozier y Friedberg (1977), que puede ser visto como una extensión natural de los conceptos de coalición y negociación política en las organizaciones. Por sus implicaciones, merecen ser recuperadas algunas ideas de este trabajo ya clásico.

Crozier y Friedberg, al igual que March y Cyert, consideran al poder como un elemento esencial de la dinámica organizativa. Para ellos, el poder resulta de las *relaciones entre los participantes* y, por ello mismo, no puede ser considerado como un atributo o propiedad de cuyos medios uno se pudiera apropiarse (Crozier y Friedberg 1977: 25).¹⁸ Por consiguiente, el poder no puede manifestarse más que mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más participantes, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que condiciona sus objetivos personales. En otras palabras, el poder no se puede desarrollar más que a partir del

intercambio que sostienen los participantes comprometidos en una determinada relación, ya que toda relación entre dos partes supone un intercambio y adaptación mutua, por lo que el poder se encuentra inseparablemente ligado a toda negociación.

De tal concepción, Crozier y Friedberg (1977: 55-57) han derivado algunas consideraciones que permiten precisar la naturaleza de las relaciones de poder: en primer lugar, se trata de una *relación instrumental*, es decir, el poder --como toda relación de negociación-- se concibe desde la perspectiva de un fin que, en la lógica instrumental, motiva el ajuste de recursos de los participantes.¹⁹

En segundo lugar, se trata de una *relación no transitiva*, es decir, si un participante "A" puede obtener de un participante "B" una acción "X", y "B" puede obtener esta misma acción de un participante "C", ello no significa que "A" no pueda obtenerla de "C".

Por último, se trata de una *relación recíproca pero desequilibrada*, esto es, que el poder puede precisarse como una relación de intercambio, y por tanto recíproca, pero en donde los términos del intercambio favorecen más a una de las partes involucradas. Por tanto, se trata de una relación de fuerza en la cual un participante puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, por ello mismo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro.²⁰

De acuerdo con esta interpretación, el poder se encuentra en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en la relación, es decir, en su mayor o menor posibilidad de actuar ante lo que el otro le pida; aquí el prestigio y la autoridad, los recursos que poseen unos y otros, no intervienen sino

en la medida en la que les proporcionan una libertad de acción más grande. Con esto, Crozier y Friedberg (Crozier 1963; Crozier y Friedberg 1977) sugieren que el poder está en función del margen de previsibilidad de las conductas: cuanto más imprevisible sean las conductas de los participantes o grupos, mayor será el poder que detenten.

La organización permite el desarrollo de las relaciones de poder y les da un carácter permanente. El poder, como ya se mencionó, no existe por sí mismo; sólo se puede ejercer en una relación en la que están involucrados dos o más participantes por medio del cumplimiento de una tarea en un conjunto organizado.

Es así como poder y organización están ligados entre sí de manera indisoluble. Los participantes no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder; pero al mismo tiempo, no pueden ejercer poder entre sí más que cuando se persiguen objetivos colectivos cuyas propias restricciones condicionan en forma directa sus negociaciones.²¹

Las estructuras y reglas que rigen el funcionamiento oficial de una organización, son las que determinan los lugares en los que podrán desarrollarse esas relaciones de poder. Al tiempo que definen los sectores en los que la acción es más previsible y que organizan procedimientos más o menos fáciles de controlar, tales estructuras y reglas crean y circunscriben *zonas organizativas de incertidumbre*²² que tratarán de ser controladas por los individuos y los grupos tratarán a fin de utilizarlas para avanzar sus propias estrategias.²³ El poder, a su vez, junto con las capacidades de acción de los participantes o de los grupos dentro de una organización,

depende finalmente del control que se pueda ejercer sobre una o más zonas de incertidumbre, ya que afectan la capacidad de la organización para alcanzar sus propios objetivos. Además, se debe tomar en cuenta la importancia y pertinencia de las fuentes de incertidumbre: cuanto más crucial sea la zona de incertidumbre controlada por un participante o grupo para el éxito de la organización, más poder proporcionará a quien la controla.

Por último, la organización regulariza el desenvolvimiento de las relaciones de poder. En efecto, dado su organigrama y sus reglamentos internos, restringe la libertad de acción de los individuos y grupos que reúne, con lo cual condiciona profundamente la orientación y contenido de sus estrategias. Por ese resquicio introduce de dos maneras un mínimo de previsión en el comportamiento de cada uno: por un lado, la organización afecta la capacidad de jugar de sus miembros pues determina los recursos que podrá utilizar cada uno de ellos en las relaciones de poder; por otro, condiciona su libertad de hacer realmente uso de esos recursos para conseguir sus estrategias pues fija las expectativas que cada uno tiene esperanza de ganar o se arriesga a perder, si compromete sus recursos en una relación de poder.

No obstante, una organización nunca limita totalmente a los participantes (Crozier y Friedberg 1977: 74-75). Éstos conservan siempre un margen de libertad y de negociación, y gracias a este margen de libertad (que se constituye como fuente de incertidumbre tanto para sus compañeros como para la organización en su conjunto), cada participante dispone de poder sobre otros participantes, el cual será más grande cuanto más pertinente sea para éstos la fuente de incertidumbre que aquél controla,

es decir, que los afectará de una manera más sustancial en sus propias capacidades para jugar y perseguir sus estrategias. Su comportamiento se puede y se debe analizar como la expresión de una estrategia racional que tiende a utilizar su poder lo mejor posible para aumentar sus "ganancias" por medio de su participación en la organización. En otras palabras, tratará de aprovechar su margen de libertad para negociar su "participación", intentando manipular a la coalición política de forma que su participación satisfaga sus metas u objetivos personales (Pettigrew 1973: 9).

La explicación de estas estrategias trae consigo dos aspectos contradictorios y complementarios: cada participante tratará simultáneamente de limitar a los miembros de la organización para satisfacer sus propias exigencias y, al mismo tiempo, intentará escapar a la limitación que aquéllos le impongan mediante la protección sistemática de su propio margen de libertad y de maniobra. La importancia respectiva de estas dos orientaciones estratégicas variará de acuerdo con el tiempo y la situación específica de cada participante. Sin embargo, estos dos aspectos coexistirán siempre en toda estrategia de acción y su puesta en práctica estará asociada a las innumerables relaciones de poder y de regateo que ligan a los diferentes actores entre sí. De esta forma, las estrategias de los participantes constituyen el esqueleto y la trama misma del funcionamiento de la organización, pues proporcionan la mediación común necesaria de los objetivos divergentes que persigue cada uno de sus miembros.

La visión de la organización a la que se llega según este razonamiento es mucho más completa, compleja y conflictiva, que aquella a la que pareciera conducir

una comprensión "espontánea" del fenómeno. De acuerdo con esta perspectiva, el funcionamiento de una organización ya no corresponde a la visión racionalista neoclásica de un conjunto mecánico de engranajes ajustados y movidos por una racionalidad única. En todo caso, la organización no es más que un universo de conflictos, y su funcionamiento el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades contingentes, múltiples y divergentes de participantes relativamente libres que utilizan las fuentes de poder de que disponen. Los conflictos de interés u objetivos, y las incoherencias y contradicciones estructurales que de ahí resultan, son el tributo que debe pagar una organización para poder existir y la condición misma de su capacidad para movilizar las contribuciones de sus miembros y para obtener de ellos ese "sentido cooperativo" sin el cual no puede funcionar en forma conveniente.

Una vez que se ha establecido que dentro del contexto organizativo se puede diferenciar entre decisiones programadas y no programadas, y que esta distinción conduce al fenómeno del poder en las organizaciones, es conveniente pasar a otro nivel de discusión y preguntarnos sobre *cómo* se produce la toma de decisiones estratégicas o no programadas. A este respecto también se pueden distinguir dos tradiciones de interpretación opuestas: por un lado, las propuestas que miran a la decisión no programada como el resultado de un proceso de razonamiento secuencial; por otro, aquellas teorías que miran este tipo de decisiones como el resultado de un proceso ambiguo, poco definido y contingente. De acuerdo con el enfoque de ambigüedad organizativa, la forma como se desarrolla la toma de decisiones estratégicas describe un orden distinto del que usualmente se considera, pues es

difícil precisar dónde comienzan, quiénes participan en ellos y cuál ha sido su resultado final. En las siguientes cuartillas se abordan las principales conceptualizaciones de estas propuestas.

Decisión y ambigüedad: algunos aportes conceptuales

La descripción que se hace normalmente de la toma de decisiones estratégicas²⁴, y que tienen una relación estrecha con el modelo del hombre económico, consiste básicamente en tres etapas secuenciales (Mintzberg *et al.* 1976): 1) la *identificación* o reconocimiento de una necesidad o problema que requiere de un diagnóstico y una elaboración de posibles alternativas de solución; 2) el *desarrollo* o diseño de una solución en específico y, por último, 3) la *selección* o autorización que permite convertir la alternativa seleccionada en una acción concreta.

De acuerdo con March y Olsen (1976b: 13) esta perspectiva ha inducido a suponer que los procesos decisorios en las organizaciones ocurren en un ciclo cerrado que puede ser descrito como sigue:

1) las expectativas y preferencias de los participantes afectan su comportamiento individual.

2) La suma de los comportamientos individuales influye, a la vez, en las decisiones organizacionales.

3) Las decisiones organizacionales inducen ciertas "respuestas" del medio ambiente.

4) Las acciones que emprende el medio afectan las expectativas y preferencias de los individuos.

No obstante, las relaciones que establece este *ciclo de decisión secuencial* entre sus fases son en extremo sencillas. Sus capacidades explicativas se ven seriamente limitadas cuando, por ejemplo, se consideran situaciones en las que el circuito es bloqueado; sea porque una o más de sus conexiones se rompen o diluyen, o porque simplemente no se verifica alguna de las etapas.

En ocasiones, se presentan decisiones que sí se relaciona directamente con el resultado obtenido o con las modificaciones que el medio o contexto experimentan. Pero esas situaciones no son las más comunes ni las más características en los procesos organizacionales. Como se ha podido observar, en el proceso de toma de decisiones se mezclan una gran variedad de factores, por lo que, de hecho, se puede considerar como el espacio de convergencia de los distintos "dramas" del fenómeno organizacional. Así pues, pensar que la toma de decisiones se reduce a la elaboración de posibles alternativas de acción y a la selección de una de ellas, es reduccionista.

En los hechos, se pueden identificar, cuando menos, cinco diferentes ejes de discusión en los que la verdadera dinámica de los procesos decisorios de la organización difiere de aquella que establece la teoría clásica, esto es, el enfoque racional y secuencial de la toma de decisiones. En primer lugar, para los modelos racionales el valor de la información radica en la utilidad y efectividad que pueda tener para el tomador de decisiones en el momento de discriminar entre las posibles alternativas de decisión y llegar con ello a decisiones óptimas. Sin embargo, en el

verdadero acto decisorio, como lo han demostrado March y Feldman (1981), es usual que los participantes tomen sus decisiones y después busquen la información relevante, posiblemente para legitimar o validar su decisión; también puede suceder que se acumulen grandes cantidades de información sin que nunca sea tomada realmente en serio durante los procesos de negociación y decisión. Desde la perspectiva de las teorías clásicas, esta forma de usar la información no puede ser sino el producto del mal diseño de los flujos de información o la poca efectividad en la administración de la organización. Sin embargo, la persistencia de este fenómeno sugiere que quizás no es la organización la que está errada, sino la forma desde la que se interpreta el proceso decisorio.

En segundo lugar, los modelos de la elección racional enfatizan que el cambio organizacional es un proceso susceptible de ser planeado y anticipado, y que es posible diseñar un plan de acción a futuro y hacer que la organización se ciñe a él. Sin embargo, se ha demostrado también (March 1981) que tal situación es poco usual, pues generalmente los esfuerzos de administración del cambio se ven frustrados, aún cuando los participantes o grupos involucrados en dicho proceso sean relativamente poderosos. El cambio organizacional en lugar de ser producto de ejercicios de planeación, es muchas veces el resultado de la dinámica discontinua de las negociaciones al interior de la coalición política, de presiones provenientes del medio externo de la organización o de mecanismos de sobrevivencia organizacional como el mimetismo o isomorfismo (DiMaggio y Powell 1983).

En tercer lugar, la teoría clásica generalmente parte de dos supuestos

íntimamente relacionados: por un lado, que los eventos y actividades de la organización son susceptibles de ser ordenados en cadenas de medios-fines y, por otro, que la organización se estructura en forma jerárquica, en donde los niveles más altos controlan a los inferiores, y que las normas de la organización controlan la dinámica e instrumentación de las decisiones. Sin embargo, Cohen, March y Olsen (1972) han demostrado que el contexto organizativo es mucho más confuso que esta descripción: los participantes están ambigüamente relacionados con sus acciones, las soluciones tiene una vaga conexión con los problemas, la norma no controla totalmente la dinámica e instrumentación de las decisiones y la organización se desenvuelve más bien como una "arena política". Al respecto, Weick ha empleado la siguiente metáfora para ejemplificar esta interpretación:

Imagine que usted es árbitro, entrenador, jugador o espectador de un partido informal de fútbol: la cancha es redonda; hay varias porterías dispersas arbitrariamente alrededor del campo circular; las personas pueden entrar al juego o salir cuando se les ocurra; pueden lanzar balones cuando lo deseen; pueden decir "anote un gol" cada vez que lo deseen; el juego tiene lugar en un campo inclinado y se juega como si todo tuviera sentido (Weick 1976: 1).

Esta forma de interpretación del acto decisorio ha generado opiniones extremas y hay quienes argumentan que, a partir de este enfoque, la toma de decisiones es poco ordenada y más bien caótica. Sin embargo, una postura más acorde con este planteamiento es aquella que sostiene que la organización no se estructura en cadenas medios-fines, como la teoría clásica lo sostiene, pero que, no obstante, sí existe un orden aunque distinto al convencionalmente planteado; tal orden está dado

por la temporalidad y las situaciones específicas en que se desarrolla el proceso.

En cuarto lugar, si bien existe por parte de los modelos de la elección racional la aceptación de la incertidumbre como un elemento que puede estar presente en la toma de decisiones (casos en que se dice que la decisión se toma en condiciones de riesgo, y cuya modelación se encuentra en la teoría de juegos), en los hechos no se ha podido comprobar que la organización tenga una función de utilidad susceptible de ser maximizada. Más bien, los estudios de March (1981), March y Shapira (1983) y Weick (1969) hacen suponer que la organización hace uso de sus mecanismos de influencia para establecer niveles de comportamiento mínimo que hacen posible un desempeño satisfactorio por parte de los participantes y de la organización en su conjunto.

Por último, la teoría clásica asume que el proceso decisorio puede ser entendido cabalmente en términos de los resultados que de él se desprendan, y que el tomador de decisiones se involucra en el proceso con el fin de dar solución a un problema específico. No obstante, se ha podido demostrar que en un proceso decisorio intervienen varios elementos que hacen perder validez a tales supuestos. Al respecto, March y Olsen han observado que:

The activities within a choice situation may be explicable only if we recognize the other major things that take place within the same arena at the same time. A choice process provides an occasion for a number of other things, most notably:

- an occasion for executing standard operating procedures, and fulfilling role-expectations, duties, or earlier commitments;
- an occasion for defining virtue and truth, during which the organization discovers or interprets what has happened to it, what it has been doing, what

it is going to do, and what justifies its actions;

- an occasion for distributing glory or blame for what has happened in the organization, and thus, an occasion for exercising, challenging or reaffirming friendship or trust relationships, antagonisms, power or status relationships;
- an occasion for expressing and discovering "self-interest" and "group interest", for socialization, and for recruiting (to organizational positions, or to informal groups); and

- an occasion for having a good time, for enjoying the pleasures connected to taking part in a choice situation.

The several activities are neither mutually exclusive nor mutually inconsistent. They are aspects of most choice situations and illustrate their complexity. Decisions are a stage for many dramas (March y Olsen 1976b: 11).

En suma, la toma de decisiones es una arena para la acción simbólica que los participantes pueden utilizar para dar sentido y significado a su existencia dentro de la organización (March 1994: 208). Desde este punto de vista, entender la toma de decisiones en un contexto organizativo supone el reconocimiento de que los resultados de la decisión usualmente son menos relevantes que la forma en que el proceso provee de significado a los participantes en un mundo particularmente ambiguo.

Durante la década de los años setenta se desarrollaron tres propuestas teóricas que se pueden considerar como la base conceptual que permiten explorar y entender mejor los distintos ejes de discusión que arriba se sintetizaron; propuestas que son extensiones naturales de los planteamientos de racionalidad limitada (Simon 1947; March y Simon 1958), del conflicto (March y Simon 1958) y de la negociación política en las organizaciones (Cyert y March 1963). Estas teorías han generado algunas hipótesis explicativas de los procesos organizacionales y decisorios en forma de *cestos de basura* (Cohen y et al. 1972), *sistemas flojamente acoplados* (Weick 1969; 1976) y *anarquías organizadas* (Cohen y March 1974; March y Olsen 1976a). Por sus puntos

de coincidencia y complementariedad, estas propuestas pueden ser englobadas en una misma perspectiva teórica que, para fines explicativos, aquí se denominan *teorías de ambigüedad organizativa*.

Estas teorías utilizan el concepto de *ambigüedad* para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos. Con éste se trata de destacar la incapacidad de los individuos para describir los procesos organizacionales en general y de la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional. Esta categoría conceptual se relaciona, cuando menos, con cuatro características: la *ambigüedad de intención*, es decir, la imposibilidad de especificar qué propósito persigue la organización. La *ambigüedad de entendimiento*, esto es, la dificultad de entender qué es lo adecuado hacer en la organización. La *ambigüedad de historia*, que se refiere a la dificultad de poder determinar por qué pasó y cuándo sucedió un proceso decisorio, y, por último, la *ambigüedad de organización* o la imposibilidad para poder identificar los patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones (March y Olsen 1976b: 12)²⁵

De acuerdo con este planteamiento, en todas las organizaciones puede existir cierto grado de ambigüedad en el proceso decisorio. Sin embargo, en ciertas organizaciones, como agencias gubernamentales (Pressman y Wildavsky 1979; Kingdon 1995) e instituciones educativas (Sproull *et al.* 1978), la ambigüedad ha llegado a ser una constante. Sobre el tema se publicaron una serie de trabajos que han propuesto describir a este tipo de organizaciones como *anarquías organizadas* (Cohen *et al.* 1972; Cohen y March 1974; March y Olsen 1976). Una anarquía

organizada se caracteriza porque:

1) No se tiene ni claridad ni consistencia en qué es lo que se pretende (*ambigüedad en los objetivos*), esto es, que aún y en el caso de que existan objetivos tangibles o medibles, éstos no tienen el consenso de todos los participantes y en el supuesto de que logren integrarlos son tan generales que no pueden ser medibles.

2) no se sabe cómo se supone que logrará conseguir sus objetivos (*tecnología indeterminada*), es decir, que no se observa un conocimiento claro de los procedimientos de trabajo, lo que origina que las acciones emprendidas respondan más a los criterios de "ensayo y error" que a procesos claramente definidos.

3) es difícil precisar quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (*constante flujo de participantes en el proceso decisorio*). El proceso decisorio se mueve así en un ambiente de incertidumbre e indeterminación.²⁶

Sin embargo, las anarquías organizadas no son, como se podría derivar de tal concepto, un conjunto informe o imprevisible de individuos. Son más bien organizaciones con una estructura propia que está determinada parcialmente por las presiones que recibe del medio externo, y particularmente por sus propias características internas. Son anarquías en tanto que las relaciones entre los objetivos, los participantes y la tecnología, no resultan tan claramente funcionales como han supuesto por tanto tiempo las teorías clásicas de la organización.²⁷

A la luz del concepto de anarquía organizada, y como una alternativa frente a las interpretaciones secuenciales de la toma de decisiones, Cohen, March y Olsen (1972) han propuesto un modelo explicativo de los procesos decisorios que examina

la relación entre el comportamiento individual, la acción organizada y las reacciones del medio ambiente de manera más abierta y menos determinista. Metafóricamente estos autores consideran la toma de decisiones como un *cesto de basura* donde las acciones y eventos del contexto se mezclan con otros participantes, problemas, soluciones y situaciones de decisión.

Según esta propuesta, la clave para entender los procesos decisorios consiste en analizar las *situaciones de decisión*, es decir, los momentos en los que se espera que la organización presente un comportamiento decisorio. El uso de la metáfora del cesto de basura es utilizado por los autores de esta propuesta para destacar que los participantes arrojan constantemente problemas y soluciones; será en función de la cantidad de cestos que existan, de las mezclas de problemas que contengan y de la cantidad de tiempo del que dispongan los actores, que los participantes se quedarán con un cesto o lo dejarán por otro (Cohen *et al* 1972: 2).

Además, para este modelo, los *participantes* de la organización cambian constantemente de una situación de decisión a otra, y su actividad es azarosa e indeterminada pues responde más bien a sus capacidades de negociación y a su posible forma de interrelación en la coalición política. Por ello, los *problemas* pueden separarse de quienes los originaron, pueden adquirir vida propia, desvanecerse o transformarse en un problema muy distinto; más aún, los problemas pueden existir y prevalecer independientemente de que se hayan tomado algunas decisiones para "resolverlos". Desde esta perspectiva, por tanto, las *soluciones* no pueden ser consideradas como el resultado de la decisión de alguien en específico; por el

contrario, éstas son esencialmente el resultado de un complejo proceso en el que las interrelaciones de los participantes diluyen, transforman o anulan las acciones individuales.

La teoría del cesto de basura se gestó a partir de la creación de un programa por computadora que simula el proceso decisorio en anarquías organizadas. Con base en este programa los autores (Cohen *et al.* 1972) elaboraron un sumario estadístico que suministró seis hipótesis explicativas, a saber:

1) Las decisiones que toman los participantes se hacen, principalmente, en dos sentidos: sin considerar el problema o conjunto de problemas de que se trata, lo que conduce a una "decisión por descuido" (*by oversight*); o bien, los problemas se asocian a ciertas decisiones en tanto no exista una mejor alternativa, lo que supone una decisión por coyuntura (*by flight*).

2) Tanto los participantes como los problemas y las soluciones varían de situación en situación.

3) El resultado que tenga una decisión depende del tiempo de que se disponga, el contexto del proceso decisorio, los problemas con los que se enfrente y la disponibilidad de los participantes.

4) Tanto los problemas señalados como "muy importantes" como los "menos importantes" son considerados de la misma manera en las situaciones de decisión.²⁸

5) Las decisiones consideradas como "no importantes" son las que, generalmente, resuelven más problemas.

6) La toma de decisiones (sea por descuido, coyuntura o resolución expresa)

tiende a ser más eficaz cuando no se le considera como importante.

Así, el modelo del cesto de basura ha permitido generar ciertas explicaciones hipotéticas de cómo se supone que operan las organizaciones en condiciones de ambigüedad.

De acuerdo con esta interpretación, en el momento en que un individuo o grupo de ellos emprende una acción cualquiera, ésta queda fuera de control, entrando en un universo de interacciones. Por ello es finalmente el ambiente lo que la influye en el proceso decisorio, aspecto que ayudaría a explicar por qué muchas veces se observa que la decisión siguió un curso distinto al expresado como intención inicial. Un ejemplo sería que el problema de recompensar a una secretaria especialmente valiosa se entremezcla con un torrente de problemas, intereses y oportunidades distintos --y simples accidentes-- que no guardan relación entre sí y resultan difíciles de pronosticar, dando lugar, algún tiempo más tarde, a la reestructuración de una serie de departamentos. Reinterpretándose después en términos racionalistas como "la ineludible necesidad de cambio organizacional causada por fuerzas del entorno", cuando es evidente que nada tuvo que ver con esto (Olsen 1976).

La premisa prevaleciente en esta interpretación del proceso decisorio es la de *interdependencia* de las distintas variables, pues en condiciones de ambigüedad, como las aquí enunciadas, no hay un criterio obvio y claro que describa las conexiones entre participantes, soluciones, problemas y situaciones de decisión de manera *a priori* y consistente.²⁵⁾

Esta falta de coordinación y la ocasional ausencia de toda forma de control en

la dinámica de la toma de decisiones prefigura lo que Weick (1976; 1979) caracteriza como un *sistema flojamente acoplado*; en otros términos, con tal concepto el autor destaca la desconexión entre la estructura y la actividad técnica, y entre la actividad técnica y sus efectos (Weick 1979: 110).³⁰

De acuerdo con Weick (1979: 111) un sistema flojamente acoplado se presenta también cuando a pesar de que sus procesos son interdependientes unos con otros, éstos mantienen su identidad y especificidad, aún en momentos en los que la acción colectiva pareciera diluirlos. De esta forma, se puede observar actores o segmentos de la organización que se adaptan a cambios provocados por el contexto sin que ello suponga necesariamente efectos en otros actores o segmentos de la organización, o que se pueda presentar una ruptura en alguna parte de la coalición política sin que ello signifique necesariamente una ruptura general (Weick 1976: 6-8). Más aún, desde esta perspectiva se puede comprender la coexistencia en una misma organización de estructuras anquilosadas y estructuras altamente innovadoras, pues el comportamiento y el cambio no se desarrolla de manera simétrica en toda la organización.

De este modo, las anarquías organizadas pueden considerarse como sistemas flojamente acoplados en tanto que los procesos que afectan a una parte de la organización no afectan necesariamente al resto. El modelo del cesto de basura concuerda totalmente con esta idea, pues considera a la organización no como un sólo cesto sino como un espacio donde hay distintos cestos cuyas variadas combinaciones de participantes, problemas, soluciones, situaciones de decisión y contexto no limitan

la existencia de otros.

En el fondo de estas interpretaciones se mantiene el concepto de coalición política (Cyert y March 1963). Es decir, se mira a la organización como una estructuración de relaciones flojamente acopladas que entablan los participantes y grupos de participantes en forma de negociaciones políticas. Así, la negociación permite a las anarquías organizadas permanecer por su capacidad de generar consensos en torno a ciertos objetivos operativos (Enderud 1976). De tal forma que la configuración de las anarquías organizadas no es algo mágico ni proviene tampoco de una lógica inexorable que haya que averiguar o desentrañar, más bien depende de los recursos disponibles y del poder de influencia de ciertos participantes o grupos de participantes. Así, la conformación de los sistemas flojamente acoplados pueden entenderse más como resultado de los procesos múltiples de interacción, negociación, compromiso y, sobre todo, de conflicto entre grupos que compiten por el poder.

La propuesta de la teoría de los sistemas flojamente acoplados no se limita a los procesos organizativos en anarquías organizadas, pues es, ante todo, una propuesta metodológica cuya estructura analítica permite contextualizar varias formas de procesos sociales, observables en la vida cotidiana. Por ejemplo, se puede utilizar como marco teórico para entender las débiles conexiones entre las actividades que realiza hoy un individuo y las que realizará mañana (Glassman 1973); o bien, los contrastes existentes en una jerarquía organizativa entre el ápice directivo y los puestos operativos. Más aún, a partir de esta perspectiva es posible entender por qué ciertos eventos guardan estrechos lazos de complementariedad durante algún

momento y en otros son totalmente divergentes, pues, a decir de Weick (1979), los términos de especificación de los eventos cambian constantemente.

Con la incorporación de la teoría de los sistemas flojamente acoplados se puede entender al acto decisorio como un proceso flojamente acoplado entre problemas, participantes, soluciones, situaciones de decisión y contexto que no necesariamente guardan una relación clara y consistente entre las motivaciones iniciales que llevan a tomar una decisión y el resultado que se puede o no desprender de dicho proceso. Por consiguiente, "una decisión es el resultado o la interacción de varios elementos relativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización" (Cohen *et al.* 1972: 2), y la interpretación que se pueda hacer de ella es tan sólo un juicio *a posteriori* que los participantes u observadores hacen del proceso decisorio y, por tanto, es una interpretación sesgada y ambigua (Olsen 1976: 83).

March (1994: 208-211) ha avanzado más en este mismo sentido al sugerir que lo que se llama decisión si bien es una interpretación *a posteriori*, es también una interpretación marcada por las fuerzas contextuales en que el observador se sitúa. De tal forma, que existe una dimensión social o simbólica a las interpretaciones que se pueden hacer del proceso decisorio. Esto quiere decir que a la ambigüedad que encierra en sí los procesos de toma de decisiones, hay que añadir la ambigüedad que prevalece en las explicaciones que, tanto participantes como observadores, hacen del acto decisorio.

En conclusión, las teorías de ambigüedad organizativa se han orientado hacia la demostración de que el proceso de toma de decisiones no programadas siguen un

sistema de trayectorias o rutas mucho más complejas antes de llegar a un resultado final o decisión; son actos mucho más dinámicos y ambiguos de lo que la teoría clásica reconoce.

Para estas propuestas, pues, la ambigüedad resulta de la indeterminación de las preferencias de los individuos, de la continua negociación política de los participantes en el seno de la coalición, de los cambios que pueden producir las distintas fuerzas contextuales y de la subjetividad que puede existir en el observador cuando interpreta el proceso decisorio. De tal forma que la ambigüedad organizativa fuera de ser una condición extraordinaria es una característica perenne en la vida cotidiana de las organizaciones.

Evidentemente, las capacidades explicativas de las teorías de ambigüedad organizativa dependerán del tipo de manejo que se haga de ellas. Aún no existe, y difícilmente algún día existirá, la teoría que pueda explicar inequívocamente toda la gama y tipos de procesos y fenómenos organizativos. En este sentido, las teorías de ambigüedad organizativa siguen siendo teorías no del todo acabadas, pues existen elementos de la realidad que escapan a sus capacidades argumentativas. Sin embargo, estas propuestas han replanteado la forma en que ha sido estudiada y entendida la toma de decisiones.

En el siguiente capítulo se explicitan las proposiciones más importantes de estas teorías y se desarrollan una serie de reflexiones en torno a lo que desde el punto de vista de este trabajo se consideran como los principales aportes de estas teorías para el estudio del acto decisorio.

CAPÍTULO TERCERO

AMBIGÜEDAD Y ANARQUÍA: ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE UNA REALIDAD DESORDENADA

Argumentos para un análisis crítico de la decisión

El concepto de *toma de decisiones* es el meollo de varias teorías que intentan explicar el comportamiento humano. Para las perspectivas clásicas, el acto decisorio de los individuos y las organizaciones se hace de acuerdo con ciertos objetivos preestablecidos, y es posible mejorar la "calidad" de la decisión a partir del perfeccionamiento de las técnicas de recolección y evaluación de datos.

Por ende, se piensa que el proceso decisorio es un proceso ordenado, el cual se expresa a partir de tres ideas íntimamente relacionadas: primero, que existe una *realidad*, es decir, la idea de que hay un mundo objetivo único que puede ser conocido, y en el que las acciones emprendidas y los resultados que de ellas se desprenden pueden ser relacionados de manera unificada y consistente. Segundo, que existe una *causalidad*; es decir, la idea de que la realidad y la historia se estructuran por medio de cadenas de causas-efectos o medios-fines. Tercero, que existe una *intencionalidad*, esto es, que el acto decisorio se desarrolla y la decisión se ejecuta con un propósito claro y consistente con la jerarquía de preferencias de los individuos (March 1994: 176).

Desde esta perspectiva es fundamental que el pensar preceda a la acción; que

la acción responda a ciertos propósitos; y que los propósitos estén definidos en términos de un conjunto de objetivos consistentes y preestablecidos (Cohen y March 1974: 20).

Tal percepción de orden ha contribuido a la subestimación de la complejidad que encierra el proceso de toma de decisiones. El acto decisorio estratégico es a menudo difícil de describir, por ejemplo, preguntas como cuándo una decisión se realizó, quién la hizo y con qué consecuencias generalmente no se pueden contestar a entera satisfacción. Muchas decisiones se toman de manera espontánea, y muchos procesos de toma de decisiones se inician ante problemas definidos sin que éstos, jamás, se lleguen a resolver con toda plenitud. Las decisiones pueden tomarse independientemente de que exista un proceso explícito, y los procesos de decisión en ocasiones fracasan en la identificación de acciones concretas (Cohen *et al.* 1972).

Con base en estas observaciones las teorías de ambigüedad organizativa describen a la organización como una compleja red de relaciones de influencia mutua, intercambio y negociación política. Una perspectiva muy distinta de las definiciones clásicas de organización que la conciben fincada sobre principios racionales, en la que sucede lo que se quiere que suceda y donde las interacciones pueden ser aisladas y atomizadas.

Las teorías de ambigüedad organizativa se inspiran completamente en el concepto de racionalidad limitada, según el cual el sujeto utiliza información limitada y altera sus prioridades o metas, pero va más allá de la racionalidad limitada al conceptualizar al grupo humano que toma decisiones como un sistema inestable; cuyo

campo de estabilidad se encuentra frecuentemente modificado por los estímulos externos, que recupera su estabilidad momentáneamente produciendo decisiones independientes de todo orden convencional y a veces, incluso, en contradicción con él.

Las teorías de ambigüedad constan de un conjunto de hipótesis y desarrollos dirigidos a lograr una teoría adecuada del comportamiento decisorio, a partir de la aceptación de la ambigüedad como elemento perenne en los procesos organizacionales. En un esfuerzo de síntesis, y corriendo el riesgo de la esquematización, pueden resumirse sus hipótesis básicas en las siguientes proposiciones:

Primero, la decisión no es un acto simple, medible y racional sino que es el resultado de un proceso complejo y flojamente acoplado entre participantes, problemas y soluciones.

Segundo, las fases con que generalmente se describe el proceso decisorio no se siguen con una cronología perfecta, ni existe una secuencia precisa. Al contrario, las fases se entremezclan, hay eventuales repeticiones, retornos a fases precedentes o incluso se puede verificar la aparición de alguna de ellas de manera fortuita.

Tercero, la propia intensidad del acto decisorio --en tiempo, participantes involucrados y recursos utilizados-- varía según el tipo de situación que se presente.

Cuarto, el análisis de la información y la ejecución de las decisiones tomadas son usualmente de naturaleza ambigua e inconsistente.

Quinto, en un momento dado, una decisión calificada como racional puede aparecer con mayor o menor intensidad, sin que esto signifique que el resto de los procesos decisorios se deban interpretar de igual forma.

Sexto, el acto decisorio individual no puede estudiarse de manera aislada porque depende, en gran medida, de experiencias precedentes, de largos procesos de socialización y aprendizaje.

Séptimo, debido a la ambigüedad en las preferencias de los individuos y a la dinámica de los procesos de negociación, el acto decisorio se puede desviar del comportamiento que exigiría la racionalidad absoluta.

Estos enunciados han puesto en juicio la estabilidad del armazón conceptual de las teorías racionalistas y secuenciales de la toma de decisiones. Sus implicaciones han propiciado un amplio debate no sólo sobre la naturaleza del proceso decisorio sino también, y quizás más importante, sobre la forma como se ha venido estudiando e interpretando el fenómeno organizativo. De esta forma, las teorías de ambigüedad organizativa se pueden ubicar dentro de una tendencia general en las ciencias sociales de "desconstrucción" de los modelos y esquemas clásicos del conocimiento (Rosenau 1991), esto es, en la perspectiva que apunta a que el ser humano se ha pasado durante siglos "construyendo" un mundo que se piensa está organizado sobre principios racionales, secuenciales y evolutivos pero que, no obstante, ahora se está revisando y cuestionado. Así, las teorías de ambigüedad organizativa han quitado importancia al concepto de racionalidad en la decisión y, con ello, han replanteado en buena medida el desarrollo de la *Teoría de la Organización*. A decir de Perrow:

El modelo del cesto de basura aclara mucho de los procesos microorganizacionales de la dinámica de grupos, las relaciones intergrupales y los dilemas del liderazgo, añadiendo una "significativa" dimensión humana al esqueleto estático de los modelos más estructuralistas y racionalistas (Perrow 1985: 165).

En suma, las teorías de ambigüedad organizativa ofrecen los instrumentos conceptuales necesarios para analizar los procesos "subterráneos" de la dinámica decisoria, algo que difícilmente se puede encontrar en los modelos clásicos. Estas propuestas impelen al observador a considerar la toma de decisiones como un proceso *continuo, dinámico, social, político y ambiguo*. No se puede minimizar tales características si lo que se desea es ganar en capacidades explicativas del acto decisorio y, al mismo tiempo, tener una visión más integral y comprensiva de la naturaleza del fenómeno organizativo.

La dinámica de la toma de decisiones desde una perspectiva de ambigüedad

En el capítulo anterior se anotaron aquellos aspectos en que las teorías de ambigüedad organizativa difieren de los modelos clásicos en el estudio e interpretación de los procesos decisorios estratégicos. De la revisión de sus principales conceptos y argumentos se ha deducido que estas propuestas permiten una actividad interpretativa más flexible y más acorde con la realidad organizativa porque presentan al acto decisorio como un proceso continuo, dinámico, social, político y ambiguo. Ahora es importante explicitar estos aportes para poder incorporar las distintas ideas y conceptos que a lo largo de la tesis se han venido anotando.

a) Proceso continuo

Como ya se mencionó, la toma de decisiones se ha considerado, generalmente, como un proceso secuencial en el que es posible identificar los distintos pasos que componen la decisión final. De acuerdo con este enfoque es posible limitar el proceso decisorio en términos temporales, es decir, es posible señalar cuándo comienza y cuándo termina. Es, de alguna manera, la imagen de racionalidad absoluta prevaleciente en la que a "A" sigue "B" y luego "C" (Sfez 1984).

No obstante, de la experiencia que se desprende de los conceptos y argumentos hasta aquí reseñados, se comprende la toma de decisiones como un proceso continuo y extendido en el tiempo en el que es difícil precisar en qué momento la toma de decisión ha terminado o se ha desviado.

Las teorías de ambigüedad son, precisamente, propuestas en que la decisión pierde su carácter lineal para juzgarse como un proceso complejo, de relaciones flojamente acopladas entre problemas, soluciones y participantes. De tal forma que la toma de decisiones se describe como un proceso continuo porque los sucesos que siguen a los actos de decisión, como consecuencia de ellos, son generadores de nuevas realidades.

Es importante aludir a esta contribución de las teorías de ambigüedad organizativa porque, en definitiva, el proceso decisorio puede ser todo, salvo una actividad puramente intelectual, susceptible de aislar del torrente de actos. Más bien debe considerarse como una respuesta sistémica total, racionalmente limitado, en que el azar desempeña un papel muy importante.

b) Proceso dinámico

Para las teorías de ambigüedad la toma de decisiones se desarrolla de manera continua y dinámicamente, al ritmo en que se va negociando dentro de la coalición política. Por tanto, el proceso decisorio es un proceso inestable, cuyo campo de estabilidad (la coalición política), se modifica constantemente.

Así, la aparente estabilidad del proceso decisorio sólo es momentánea, pues a cada negociación política sucede un acto decisorio que modifica o crea nuevas realidades que pueden ser independientes de todo orden predefinido e incluso, a veces, contradictorias con lo que inicialmente se esperaba.

No obstante, si bien la toma de decisiones es un proceso dinámico, no es ilimitado. El acceso que pueden tener problemas, soluciones y participantes en las situaciones de decisión no ocurre de manera irrestricta. Probablemente existen mucho más situaciones en que las normas sociales, la estructura organizacional o los distintos tipos de relaciones entre los individuos limiten el procesos decisorio (March 1994: 204).

Existen un sistema de valores y creencias sociales compartidos por los miembros de la organización que pueden regular de una u otra forma las interacciones de los individuos dentro de la organización, al determinar ciertos hábitos y costumbres que permean el comportamiento de los individuos y, por ende, la dinámica decisoria.

En el caso de los límites estructurales de la organización se encuentran por

ejemplo:

1) Las restricciones que se producen en estructuras especializadas, donde sólo unos cuantos participantes pueden tener alguna injerencia en la decisión.

2) Los límites que imponga la jerarquía organizacional.

3) Las fechas límites, es decir, las restricciones que se le asignen a ciertos problemas, soluciones y participantes ante la necesidad de decidir en un tiempo específico.

Cada una de estas restricciones introduce una nueva modalidad al modelo del cesto de basura original. De tal forma que el resultado de los procesos decisorios es también producto de las interacciones entre estos límites y los elementos, siempre relativos, de problemas, soluciones y participantes (Pinfield 1986).

c) Proceso social

Para las teorías de ambigüedad organizativa el decisor no es un agente autodeterminado, es decir, un individuo que toma decisiones de acuerdo con una jerarquía de preferencias bien definida. Estas teorías sostienen que los actores sólo pueden definirse y constituirse relacionamente, y no endógenamente: lo que supone plantear los problemas de la interacción, del orden social y del poder, ninguno de los cuales puede ser abordado a entera satisfacción por las perspectivas secuenciales de la toma de decisiones.

Así, la toma de decisiones se define como un proceso social, en donde se

requiere examinar una gama mucho más amplia de estructuras sociales en cualquier intento de explicación del acto decisorio.

La imagen de la toma de decisiones como un proceso secuencial y con individuos autodeterminados es de difícil comprobación, ya que estos casos apenas y son directamente observables. Como lo ha demostrado Simon (1989) los individuos no suelen autodeterminar su comportamiento real más que muy raras ocasiones, pues, como ya se estableció, no sólo la mayor parte del tiempo su conducta es automática, refleja, espontánea, improvisada, habitual, compulsiva, rutinaria o convencional sino que la propia adquisición de la capacidad de comportarse, durante los procesos de aprendizaje y socialización, está mucho más heterodeterminada que autodeterminada.³¹

Desde la perspectiva de las teorías de ambigüedad, los objetivos, por ejemplo, son vistos como meros esfuerzos por racionalizar o intentar dar un sentido a las acciones que se han sucedido de manera continua y dinámica. Así, la acción o no acción es considerada como el resultado de hábitos, costumbres o cualquier otro tipo de influencia social antes que el efecto de procesos autónomos de calculabilidad.

El matiz que aquí habría que considerar es que la toma de decisiones, como proceso social, puede definirse no sólo como consecuencia de los procesos de socialización que han experimentado los distintos participantes sino también puede considerarse a partir de la evidencia del *carácter simbólico* que puede tener una decisión en un momento dado.

Los aspectos simbólicos de la decisión son utilizados, tanto por observadores

como por participantes, en la construcción del significado de la decisión. Los eventos no poseen por sí sólo un sentido claro: por ejemplo, el incremento de nuevos profesores jóvenes en el gobierno de una facultad universitaria puede ser visto en dos sentidos contrapuestos: por un lado, como una apertura democrática de la institución o, por el otro, como el resultado del triunfo e imposición de los intereses de un grupo específico de la coalición política. Los individuos, de hecho, pasan la mayor parte de su tiempo desarrollando significados de las acciones y eventos que los rodean; para la construcción de estos significados se utilizan diversos instrumentos de carácter cultural, como son los mitos, los símbolos, los rituales o las historias (March 1994: 208-219).

Estos instrumentos funcionan como puentes de unión entre el individuo y su realidad contextual más amplia y hacen posible las interacciones de los individuos al conferirles un cierto orden y sentido dentro de la vida social. En suma, no sólo reflejan las estructuras y procesos sociales sino que también participan en su creación.

La toma de decisiones y las actividades que ésta involucra poseen una considerable importancia simbólica: en el curso del proceso decisorio, los participantes desarrollan todo un lenguaje con el que expresan no sólo su interpretación del acto decisorio sino también la de su contexto. Por medio del carácter simbólico de los procesos organizacionales se expresa y define lo que es "correcto", "moral", "virtuoso", etc. Esto ayuda a los participantes a ir modelando su ámbito con un relativo orden.

En muchos casos el poder, por ejemplo, se constituye y se exhibe mediante el

uso de símbolos y de atributos que muestran la fuerza de quien los posee, y además informa a terceros sobre los alcances históricos y futuros de su ejercicio. Atributos tales como el tamaño y la ubicación de la oficina, los diplomas colgados en la pared, las tarjetas de presentación, etc., tienen un carácter esencialmente simbólico (Alvesson y Berg 1992). Como es de suponerse, en las relaciones de poder los símbolos tienen un significado que está íntimamente relacionado con valores culturales o sociales.

Los símbolos también hacen posible el análisis comparativo previo y un reconocimiento de la desigualdad de fuerzas. Las ceremonias de iniciación o los rituales de selección suelen presentarse y exaltarse como componentes de la cultura organizacional. Pero en el fondo estas ceremonias pueden ser parte del juego de fuerzas entre grupos internos, siendo en la realidad instrumentos utilizados para consolidar el poder instituido. Estos rituales pueden ser, además, el resultado de conflictos y antagonismos históricos, a partir de los cuales ciertas formas han prevalecido y se han consolidado por encima de otras en la propia organización.

Como elementos de la cultura, las ceremonias son formas cristalizadas o recurrentes de conducta que consolidan las relaciones existentes en la organización. La lucha por los símbolos y atributos del poder tiene que ver con la dinámica organizacional, y con los procesos de transformación en las pautas culturales; su posesión se reconoce en la organización como un privilegio, una demostración de triunfo y una condición para ejercer el poder.

La cultura implica la vigencia de criterios de diferenciación y estratificación

social, y estas desigualdades son el marco de referencia para los juegos de poder de los participantes. Los vínculos de poder muestran desigualdades y conflictos que se resuelven en situaciones concretas en las cuales intervienen ambiciones y necesidades personales, demandas del entorno y otras condiciones del tiempo y lugar en que se lleva a cabo la relación.

d) Proceso político

Para los enfoques secuenciales en la toma de decisiones se actúa respecto a ciertas jerarquías de preferencias u objetivos preestablecidos. Sin embargo, como se ha dicho, Cyert y March (1963) advirtieron que los individuos negocian entre ellos para determinar los objetivos de la organización. Desde el punto de vista de esta teoría, los objetivos no se dan por adelantado sino que se obtienen del mismo proceso de negociación en el que múltiples agentes compiten para obtener algún beneficio personal o grupal.

De igual forma, para las teorías de ambigüedad organizativa la posibilidad de concretar el proceso decisorio estriba en la capacidad que tenga la organización para generar ciertos consensos u objetivos; pues éstos, si bien son ambiguos, existen. Esta capacidad está determinada por el grado de laxitud organizativa que perciban los participantes (Olsen 1976: 87-88). Si es percibida en un nivel inferior al deseado, la negociación política cambiará su sentido consensual. De esta manera la laxitud asegura que el proceso decisorio se mantenga entre ciertos límites.

Desde esta perspectiva, entonces, la dinámica de la negociación política y del propio proceso decisorio depende de la combinación de contribuciones-alicientes, donde sólo hay lugar para conflictos e insatisfacciones temporales que terminan con la salida o abandono de la organización de los inconformes o con la reducción de su nivel de aspiraciones.

Pero esta interpretación pierde sentido si se consideran otro tipo de situaciones. Por ejemplo, cómo entender arreglos en que los participantes o grupos de participantes mantengan diferentes grados de control sobre la elaboración de objetivos y decisiones de la organización, al margen del grado de satisfacción que tengan (Mouzelis 1967: 150). Definir la negociación política en función del nivel de laxitud es una interpretación utilitarista del poder. Las organizaciones son espacios de actividad política, en las que existen focos arbitrarios de interés, y complejas negociaciones realizadas por participantes sujetos a una variedad de incentivos y persiguiendo una diversidad inconmensurable de anhelos y preferencias (Georgiou 1973: 291). Por ende, las relaciones de poder se pueden concretar en el condicionamiento de las acciones cotidianas de los individuos, pero las fuentes de ese condicionamiento no son claramente identificables.

La negociación política nace y se ejerce en el marco de las relaciones entre participantes (Crozier y Friedberg 1977), muchas ocasiones promovida por elementos ajenos a la laxitud organizativa como valores sociales y símbolos institucionalizados. De tal forma, que la fuente de negociación y poder se mantiene, con frecuencia, de un modo menos visible y directo (Lukes 1985).

En el dominio de las relaciones, el poder no es un recurso (Cyert y March 1963) sino un modo de acción y, como tal, se puede ejercer en la cotidianidad de las prácticas laborales. Las relaciones de poder no se dirimen únicamente en los actos trascendentes (como en la elaboración de presupuestos o nuevos reglamentos) sino también en la rivalidad de los escritorios o las charlas de café, en la retención de información diaria, en las relaciones cara a cara y entre grupos que se entablan a cada instante en los lugares de trabajo. Si no fuera así, el poder sería algo rígido y monolítico, un vínculo absoluto muy difícil de modificar, inhibidor de todo cambio y dinámica de negociación.

e) Proceso ambiguo

Normalmente, en el estudio de los procesos organizacionales se incluye la idea de que a cada organización le corresponde un orden preestablecido que marca su desarrollo, y este orden es consecuencia de leyes fijas cuyo conocimiento permitiría predecir los comportamientos organizacionales.

De acuerdo con estas interpretaciones el equilibrio es el punto en el cual las fuerzas se balancean y no existen causas para su distanciamiento. Este tipo de equilibrio es estático, no hay tendencias a salir de él y ello parecería demostrar que ahí existe un orden. Un cambio en la proporción de fuerzas introduce el desorden. Desde esta perspectiva, entre orden y desorden hay discontinuidad y no coexistencia; son estados excluyentes y alternativos.

Para las teorías de ambigüedad organizativa, en cambio, la dinámica de la organización es el producto de sucesivos desequilibrios. De una manera esquemática puede afirmarse que dichos desequilibrios provienen de perturbaciones externas aleatorias y de las fluctuaciones propias de la organización. Así, las situaciones de equilibrio se van desplazando de sus puntos de origen y la estabilidad de la organización se constituye entonces sobre bases cambiantes, configurando una sucesión de estructuraciones y desestructuraciones permanentes.

Es importante realizar un señalamiento adicional para evitar una lectura descuidada de estas propuestas. Una rápida interpretación parecería que las propuestas que se han revisado consideran el contexto organizativo como un caos, es decir, como un contexto caracterizado por una falta total de orden. Todo lo contrario; estas teorías enfatizan la existencia de un considerable orden, aunque se trata de un orden muy distinto del usualmente considerado por las teorías clásicas de la toma de decisiones y la teoría de la organización (Cohen y March 1974: XV).

La confusión puede originarse al tratar de analizar los argumentos explicativos de las teorías de ambigüedad organizativa desde el mirador de las teorías clásicas, cuando resulta evidente que se trata de perspectivas conceptuales distintas. Por ejemplo, el modelo del cesto de basura describe la decisión como el resultado de la combinación azarosa entre participantes, problemas, soluciones y situaciones de decisión. Desde la perspectiva de las teorías clásicas tales combinaciones son extrañas, poco usuales, y, hasta cierto, carentes de toda lógica; no obstante, las relaciones que describe el modelo del cesto de basura son ordenadas en tanto que las

conexiones están dadas en términos contingentes y no necesariamente en forma de cadenas cuasa-efecto, como generalmente se interpreta.

Así pues, el estudio de la toma de decisiones no programadas desde la perspectiva de las teorías de ambigüedad organizativa implica, de hecho, cuestionar la imagen de que el mundo social se estructura con base en los principios de racionalidad y linealidad. Esta imagen ha permeado buena parte de los estudios de la racionalidad humana y, en cierta forma, el desarrollo mismo de la ciencia moderna (Rosenau 1991).

Esta perspectiva, sin embargo, presenta límites en sus capacidades explicativas que de no superarse pueden conducir al observador a falsas especulaciones sobre la naturaleza de la dinámica del acto decisorio.

El principal problema se puede originar al tratar de usar los argumentos explicativos de estas propuestas sin antes hacer un ejercicio de contextualización, esto es, sin haber identificado y explicitado las características propias del contexto y de la organización sujeta a estudio. Para tal efecto se deben reconocer no sólo las condiciones particulares de la toma de decisión (participantes, problemas, soluciones y situaciones de decisión) sino también el contexto organizativo (configuración organizativa, cultura organizativa, elementos constitutivos y flujos de funcionamiento) y el medio ambiente (características culturales de la sociedad, marco normativo, actores sociales y momento histórico) en los que la decisión se desarrolla. En la medida en que se reconozca la importancia de la contextualización se podrá ganar en capacidades interpretativas del acto decisorio y de la propia realidad organizativa.

CAPÍTULO CUARTO

MEDIO AMBIENTE Y CONTEXTO ORGANIZATIVO: LA TOMA DE DECISIONES DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

En los tres capítulos anteriores se han analizado las teorías de ambigüedad organizativa para el estudio de la toma de decisiones no programadas en organizaciones complejas. Durante la discusión de estas propuestas se ha identificado que uno de los principales límites que podrían enfrentar estas teorías se originaría de utilizar sus argumentos explicativos de manera mecánica, es decir, sin considerar las características específicas del medio ambiente y del contexto organizativo en el que se inscribe la toma de decisión.

Esta preocupación se fundamenta en las críticas que se han hecho al traslado mecánico de teorías y modelos organizativos que lejos de explicar el fenómeno organizacional propio de nuestras realidades organizativas, lo desvirtúa y subestima (Ibarra 1991; Cabrero y Arellano 1992).

En esta tesis se tiene la certeza de que la dinámica organizativa de países como el nuestro es fundamentalmente distinta a la observada en aquéllos en donde se desarrolló originalmente la teoría de la organización (principalmente en los países anglosajones, Francia, Alemania y los países escandinavos). Sin embargo, también se parte del supuesto de que las teorías de ambigüedad organizativa, si son utilizadas reflexivamente, pueden ayudar a comprender nuestras realidades organizativas. Su utilidad depende del manejo e interpretación que se pueda hacer de los elementos y

fuerzas contextuales e internas que inciden en la dinámica del proceso decisorio analizado. Por consiguiente, para el estudio de un proceso específico de decisión, desde la perspectiva de las teorías de ambigüedad organizativa, se propone hacer un trabajo de análisis mucho más amplio que involucre la consideración de, por lo menos, tres niveles: 1) *el contexto de la organización*, 2) *el contexto de la decisión* y 3) *el proceso específico de decisión*.

En las siguientes páginas se abordará cada uno de estos niveles de análisis. Cabe destacar que por razones de espacio las consideraciones que aquí se plantean tienen el único propósito de delinear los elementos y fuerzas que se consideran más importantes en cada uno de los niveles, es decir, que no se realiza un estudio acabado y completo, dejando abierto para discusiones posteriores muchos de los puntos aquí apenas delineados.

Sociedad y medio ambiente: el contexto de la organización

Toda organización se encuentra inmersa en un contexto específico. No está de un lado la organización con su organigrama, su programa de producción, y del otro sus problemas de relaciones humanas y de interrelación con otras organizaciones. Los dos aspectos de la organización se encuentran íntimamente vinculados. Por consiguiente es necesario ver a la organización en el marco de las fuerzas contextuales que inciden en su comportamiento, funcionamiento y estructuración.

Determinar qué factores del contexto tienen influencia en la dinámica de los

procesos organizacionales no es tarea sencilla. Parte del problema es que toda organización responde a una lógica diferente; cada una, dependiendo del papel que desempeñe en la sociedad, se ve condicionada más por una fuerza contextual que por otra.

En el cuadro 1 se sintetizan aquellas variables o fuerzas contextuales que se consideran importantes tomar en cuenta en el análisis de un proceso decisorio. Como se puede apreciar en este cuadro, en el estudio del contexto de la organización no basta con considerar los rasgos culturales que diferencian a la sociedad en donde está insertada la organización (Clegg 1990; Morgan 1990); también es necesario reconocer las complejas relaciones que puede establecer la organización con otros actores sociales, y la mediación normativa que puede haber en estas relaciones.

Entra cuadro 1

En el estudio de una organización específica es necesario abordar el binomio conceptual de *cultura y sociedad* porque es ahí donde los individuos establecen muchas de las prácticas y comportamientos informales que luego son reproducidos en la propia organización.³²

De acuerdo con Alvesson y Berg (1992) y March (1994), la cultura se expresa en forma de mitos, símbolos, rituales e historias. Estos elementos representan los lazos que mantienen los individuos con otros aspectos de su vida social, y a partir de su identificación y estudio se pueden entender formas particulares del comportamiento organizacional, especialmente aquellas características

comportamentales que tienen que ver con el uso del poder en la organización.

Por su parte, Smircich (1983) y March (1994) han argumentado que los elementos imaginarios de la cultura son los mecanismos más eficientes que se tienen en la comunicación del conocimiento social. Por consiguiente son elementos ampliamente usados en dos de las actividades más importantes de la organización: 1) en los procesos de integración de los grupos de trabajo y 2) en los procesos de adaptación organizativa ante los cambios del contexto, como mecanismo de laxitud organizativa.

En este sentido, las características culturales de la sociedad (entendidas como el conjunto de valores, hábitos y costumbres compartidos) tienen varias funciones importantes: primero, como elementos de identificación con los otros participantes de la organización; segundo, como recursos ampliamente usados en las negociaciones políticas y en la integración de acuerdos; tercero, como elementos de aprobación o rechazo de ciertos comportamientos; y cuarto, como medios que reproducen en el espacio organizativo de la diferenciación y estratificación social (Smircich 1983: 346).

Así pues, se deduce que la organización, como una forma de expresión social, requiere ser entendida en términos de la sociedad en la que se inscribe, como producto y productora de formas particulares de relaciones sociales; donde la racionalidad que describen estas relaciones tiene que ver con formas específicas de expresión del contexto de la organización en un tiempo y en un lugar determinado (Clegg 1990; Morgan 1990).

Por su parte, el concepto de *actores sociales* se relaciona con los agentes u otras

organizaciones externas que tienen capacidades de influencia en las formas de funcionamiento y comportamiento de la organización.

Para Mintzberg (1983: 37-53), los actores sociales se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: 1) los propietarios o dueños de la organización; 2) los asociados, como clientes o proveedores; 3) las asociaciones de empleados, como los sindicatos; y 4) los públicos, como agencias gubernamentales y grupos de interés. Esta clasificación sin duda es limitada porque está pensada para las grandes corporaciones norteamericanas; sin embargo lo que aquí cabe destacar es que en el estudio de cualquier proceso organizacional es necesario identificar las relaciones que tiene la organización con otros actores sociales, pues muchas veces en estos vínculos se establecen acuerdos, compromisos y demás relaciones que se reflejan directamente en la dinámica de los procesos organizacionales.

Cabe aclarar que cuando se establece la necesidad de identificar a los actores sociales con influencia en la organización, no se está hablando de manera abstracta; no se refiere a la identificación de las relaciones que se puedan tender con el "Estado" o el "Mercado", como si éstos fueran instituciones fantasmales y etéreas; sino que se está señalando la necesidad de ubicar concretamente qué empresa, qué secretaria de gobierno, qué organismo internacional está influyendo verdaderamente en el funcionamiento del proceso específico bajo estudio.

El otro factor contextual que se ha mencionado se refiere a las disposiciones legales y reglamentarias sociales que juntas crean el *marco normativo de acción*, al cual se tienen que ajustar las organizaciones en su funcionamiento. Es importante

considerar este elemento del contexto porque, si bien la norma nunca controla totalmente (Crozier y Friedberg 1977), establece los lineamientos de comportamiento mínimo esperado por la organización en sus relaciones con el contexto; además, el marco normativo en ocasiones determina diversas relaciones que se establecen al interior de la organización.

Ambos elementos del contexto de la organización aquí señalados (actores sociales y marco normativo de acción) deben ser considerados a la luz del *momento histórico del contexto*, pues partiendo del hecho de que las fuerzas contextuales que influyen en la organización están sujetas a una serie de modificaciones y reajustes continuos, es necesario reconocer que el estudio de un proceso decisorio en específico debe partir del análisis de los factores temporales que inciden en la planeación, estructuración y formas de funcionamiento de los distintos agentes decisorios, tanto del contexto como de la propia organización.

Por consiguiente, el estudio del momento histórico del contexto es importante porque nunca las fuerzas y actores contextuales se comportan de igual manera. Sus estrategias y pesos relativos de influencia en la organización son cambiantes, al ritmo en que se van generando nuevos escenarios, nuevas estrategias o, incluso, nuevas fuerzas o actores.

Esto conduce al problema de cómo construir el objeto de estudio: ¿cómo saber qué elementos relevantes considerar en el estudio de un proceso organizacional en específico? Desde el punto de vista de esta tesis la respuesta está en función de dos condiciones: primero, del reconocimiento de que el fenómeno organizacional estudiado

es un fenómeno en movimiento que se articula con otros que orientan las prácticas sociales; y segundo, de la demarcación temporal de esas relaciones contextuales más amplias, es decir, del establecimiento de recortes de tiempo que permitan delimitar el tipo de fuerzas y actores del contexto que estén afectando el funcionamiento de la organización.

Cada una de estas fuerzas contextuales tienen distintas disposiciones o necesidades que han de ser satisfechas por la organización. Pero quizá más interesante que sus necesidades resulte la forma en cómo consiguen que su poder, externo a la organización, llegue a influir en ésta; es decir, la forma como pueden condicionar las acciones de la organización encontrándose fuera del proceso interno de toma de decisiones y formas de funcionamiento.

En términos generales se puede decir que los elementos y fuerzas contextuales inciden en la organización a partir de cuatro *mecanismos de influencia* (Mintzberg 1983):

1) *Las normas sociales*. Las normas sociales, como ya se señaló, se filtran hacia las actividades de una organización por medio de todos y cada uno de los participantes. En primer lugar, a partir de los procesos de socialización a los que están sujetos los individuos (Weick 1969); en segundo, a partir de los *roles* que desempeñan los participantes en otros ámbitos de su vida (en la iglesia, en el matrimonio, en clubes sociales, etc.). En estos otros ámbitos desarrollan alianzas y suscriben determinados conjuntos de normas y conductas que tienen una ingerencia directa en sus actividades organizacionales. De hecho se podría decir que la

organización es la recreación de otros espacios y situaciones sociales donde los individuos transitan por diferentes situaciones informales directamente permeadas por sus vínculos con la sociedad. Por consiguiente toda decisión o acción tomada en la organización está sujeta a este tipo de influencias.

2) *Restricciones formales.* En cierto sentido las restricciones formales son normas sociales que se han convertido en oficiales. Cuando las normas sociales no son suficientes para que la organización siga un determinado comportamiento, algunos actores sociales pueden tratar de imponer restricciones legales al comportamiento de ésta. En términos generales estas restricciones se caracterizan por ser de carácter legal, estar definidas explícitamente, estar acompañadas por alguna sanción oficial y tender a acotar las acciones de la organización.

3) *Campañas de presión.* Cuando ni las normas sociales ni las restricciones formales son suficientes para obtener de la organización el comportamiento deseado por algunos actores sociales, éstos pueden ejercer su influencia promoviendo campañas de presión que pueden repercutir en forma directa en la organización.

Las campañas de presión pueden tomar una gran variedad de formas, algunas campañas tienen el propósito de obstruir determinadas acciones, mientras que otras están pensadas para iniciar otro tipo de respuestas. Por consiguiente, las campañas de presión son una de las formas más importantes de modificar el comportamiento de las organizaciones.

4) *Controles directos.* El control directo tiene que ver con aquellas disposiciones que le permitan a ciertos actores sociales incidir directamente en la toma de

decisiones. Estas disposiciones pueden ser desde la introducción de un representante en las estructuras decisorias hasta la imposición de ciertas premisas que delinien, previamente, el resultado del proceso decisorio.

Una vez que se han establecido qué fuerzas o elementos del contexto se ven involucrados en la dinámica organizativa es necesario abordar los términos específicos de estructuración y funcionamiento de la organización, pues son estos los elementos que constituyen el marco o el contexto en donde se desarrolla la decisión. A continuación se abordará este segundo nivel de análisis.

El arenal organizativo o el contexto de la decisión

Desde el punto de vista de este trabajo, para poder entender cómo funciona la organización se tiene que entender en primer lugar qué partes la componen, las funciones que desempeña cada una de ellas y la forma en que se relacionan entre sí.

En ocasiones se habla del funcionamiento de la organización en dos sentidos: el formal y el informal, como si en la práctica estas dos dimensiones de la organización pudieran separarse y analizarse una independientemente de la otra. No obstante, como Crozier (1963) lo ha demostrado, la normalización y los sistemas formales de autoridad afectan y son a su vez afectados por las relaciones de poder extraoficiales. De tal forma que aquí se comparte la idea de que el estudio de cualquier organización debe partir del hecho de que las estructuras formales e informales están estrechamente vinculadas.

Para el estudio articulado de los arreglos estructurales y formas de funcionamiento se propone partir del concepto de *configuración organizativa* (Mintzberg 1979). De acuerdo con este concepto las organizaciones se estructuran a partir de cinco *elementos constitutivos* (núcleo operativo, ápice estratégico, línea media, tecnoestructura y staff de apoyo) y cinco *flujos de funcionamiento* (flujo de autoridad formal, flujo de normatividad, flujo de comunicación informal, flujo de toma de decisiones y constelaciones de trabajo). En el cuadro 2 se muestra la forma en cómo se podría entender a la organización desde esta perspectiva. De la forma en que se relacionen estos elementos y flujos, señala Mintzberg, la organización adquiere una determinada configuración: empresarial, maquinal, profesional, diversificada, innovadora, misionera y política.

Entra cuadro 2

La teoría de las configuraciones organizativas se destaca por dos razones fundamentalmente: primero, porque sirve como una tipología de formas ideales o puras, cada una de las cuales es una descripción de un tipo básico de estructura organizativa, y a partir de las cuales se pueden generar hipótesis explicativas del funcionamiento del proceso organizativo analizado. Segundo, porque el conjunto de las cinco configuraciones, junto con el concepto de sistemas flojamente acoplados (Weick 1969), pueden concebirse como la base para describir híbridos organizacionales, es decir, pueden servir para el análisis de organizaciones que presentan dentro de sí mismas diferentes tipos de arreglos estructurales.

Este último punto es particularmente útil en contextos organizativos como el nuestro donde muchas veces las organizaciones no se estructuran de manera uniforme, sino que presentan dentro de sí mismas diferentes lógicas, racionalidades y formas funcionamiento que obligan hacer un estudio de la realidad organizativa de manera más flexible y abierta.

Desde el punto de vista de este trabajo el estudio de la configuración organizativa debe ser hecho, además, a luz de dos ejes de análisis que cruzan a la organización en todos sus procesos: 1) *la cultura organizativa* (Smircich 1983) y 2) *las relaciones de poder* (Crozier y Friedberg 1977).

Para efectos del análisis organizacional de un proceso decisorio específico, la cultura organizacional funge como un marco de referencia compartido: como valores aceptados por el grupo de trabajo que indican cuál es el modo esperado de pensar y actuar frente a situaciones concretas, tales como lenguajes propios de la organización, liderazgos internos o preferencias compartidas. Tratándose de un marco de referencia, el concepto de cultura no ayuda a encontrar soluciones puntuales a ciertos comportamientos de participantes o grupos de participantes, pero señala el tipo de preferencias o prioridades globales que pudieran estar orientando los actos de los individuos en la organización.

En términos generales, la cultura organizacional se integra con los siguientes elementos: a) las características culturales del contexto de la organización; b) la tecnología, los hábitos y modos de conducta aprendidos en la vida organizacional; c) la valoración social de los puestos de trabajo, su funcionamiento y su estratificación;

d) los roles que se instalan para mantener cohesionados a los grupos sociales, incluyendo liderazgos y otros componentes no jerárquicos de la organización; e) los actos simbólicos tales como ritos y ceremonias que no están escritos pero que funcionan como rutinas; f) las redes de comunicación que conectan a los participantes por razones afectivas o informales y no necesariamente por motivos técnicos o normativos; y g) el sistema de valores, mitos, símbolos y creencias compartidos en los grupos de trabajo.

Entendida de esta manera, en la cultura se encuentran algunos de los mecanismos para la legitimización e instauración de las relación de poder en la organización. Estos mecanismos reflejan el peso de las fuerzas culturales internas, propias de las relaciones instituidas dentro de la organización, como también los modos sociales de dominación imperantes en el contexto de la organización.

El concepto de cultura organizativa no puede ser entendido de manera monolítica y estable; por el contrario, la cultura se forja y se modifica en la cotidianidad de las relaciones internas y externas de la organización. Por consiguiente también debe considerarse que la cultura organizacional puede tener elementos contradictorios en sí mismos, pues no se estructura en forma jerárquica, y esto significa que pueden coexistir, en la misma organización, culturas locales con distintos grados de compatibilidad. De ahí la necesidad de recuperar el concepto de modos de racionalidad que obliga al estudio comprensivo de las realidades locales en que se desarrollan los procesos organizativos (Clegg 1990).

El otro eje de análisis es el de las relaciones de poder. A lo largo de los

capítulos precedentes se ha consolidado la imagen de la organización como una compleja red de relaciones de influencia mutua, intercambio y negociación política (Cyert y March 1963). Desde esta perspectiva el poder se constituye en una variable fundamental en el estudio e interpretación de los procesos organizacionales.

El poder, como se ha establecido, es un modo de acción que se ejerce en el marco de las relaciones entre participantes (Crozier y Friedberg 1977). Analizar las relaciones de poder requiere la respuesta a dos preguntas: por un lado, ¿cuáles son los recursos de que dispone cada participante involucrado en la relación?; por el otro, ¿cuáles son las limitaciones estructurales que caracterizan una situación de negociación concreta?

La primera pregunta remite a los recursos de negociación política (sean de tipo cultural, económico, social o simbólico) que pueden disponer los participantes o grupos de participantes en un tiempo específico. De acuerdo con Crozier y Friedberg (1977: 69) se pueden distinguir cuatro grandes fuentes de poder correspondientes a las diferentes *zonas de incertidumbre* especialmente pertinentes para una organización: las que provienen del control de una competencia particular y de la especialización funcional; las que están ligadas a las relaciones entre una organización y su contexto; las que nacen del control de la comunicación y de la información, y las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales.

La segunda pregunta sólo se podrá responder a partir del análisis estructural de las limitaciones que se imponen a todos los actores comprometidos en una relación: ¿cuáles son los recursos que un participante puede efectivamente movilizar en una

relación de poder? En este punto es donde intervienen las características estructurales de una organización, pues éstas delimitan el campo de ejercicio de las relaciones de poder entre los participantes y definen las condiciones en las que éstos pueden negociar.

Las limitaciones estructurales, en parte, están dadas por las reglas, normas y manuales de procedimiento que rigen el funcionamiento formal de una organización, pues son las que determinan los lugares donde podrán desarrollarse esas relaciones de poder. No obstante, debe considerarse que este ordenamiento al mismo tiempo que establece los límites estructurales genera nuevas zonas organizativas de incertidumbre (Crozier y Friedberg 1977: 60-61) que los participantes o grupos de participantes tratarán de controlar y alrededor de las cuales se crearán, por ende, relaciones de poder.

Otro tipo de límites estructurales son, como se dijo en el capítulo anterior, 1) las restricciones que se producen en estructuras especializadas, donde sólo unos cuantos participantes pueden tener alguna injerencia en la decisión; 2) los límites que imponga la jerarquía organizacional; y 3) las fechas límite, es decir, las restricciones que se le asignen a ciertos problemas, soluciones y participantes ante la necesidad de decidir en un tiempo específico.

De todo esto se deduce que el estudio del funcionamiento de la organización no puede abordarse en lo abstracto, ni se puede hacer a partir de conjeturas *a priori*. Tiene que pasar por la observación e interpretación de las actitudes y los comportamientos de los participantes; por el análisis de las restricciones de todo tipo

que limitan las capacidades de negociación política de los actores, para tratar de comprender los modos de racionalidad que motivan a los distintos agentes de decisión.

En síntesis, para el estudio de un proceso decisorio concreto deben evaluarse las relaciones de poder en la organización desde dos vías: por un lado, identificando los límites estructurales que la organización impone y a partir de los cuales se constituye la "arena organizativa" en que se dan las relaciones de poder y funcionamiento de los procesos organizativos; por otro, interpretando los modos de racionalidad de los participantes a partir de la identificación de las fuentes de poder, valores compartidos y expresiones comportamentales.

Así pues, el análisis de las fuerzas contextuales con influencia en la organización y la identificación de las características específicas de funcionamiento y estructuración son el marco dentro del cual se desarrolla la toma de decisiones. Pero en el estudio de una decisión concreta también hay que considerar elementos inherentes al propio proceso que lo condicionan. A continuación se abordará este último nivel de análisis.

Ambigüedad e interpretación en la toma de decisiones

De acuerdo con las teorías de ambigüedad organizativa, el proceso de toma de decisiones estratégicas (Simon 1965) es, de hecho, un proceso de *negociación política* en el que se ven involucrados problemas, participantes, soluciones y situaciones de decisión. En el cuadro 3 se esquematiza la forma en que se puede entender la

interacción de estos elementos y las fuerzas que también inciden en la dinámica de la decisión.

Entra cuadro 3

Al ser la toma de decisiones un proceso de negociación política se encuentra condicionada por la dinámica de las relaciones de poder que se dan dentro y fuera de la organización. De ahí la necesidad de considerar otro tipo de factores que podrían influir en el acto decisorio. En este capítulo ya se han mencionado algunos de estos otros elementos, no obstante en el propio proceso de decisión se encuentra un elemento que, por su importancia, merece una reflexión especial: *el acto de interpretación del proceso decisorio*.

Como señala March (1994), la interpretación que hacen de la decisión tanto participantes como observadores es la actividad más relevante del acto decisorio porque es a partir de ella que la decisión adquiere su importancia y significado.

Si se desea hacer inteligibles las decisiones y los sucesos que ocurren en el conjunto de los procesos organizacionales, es necesario disponer de un enfoque que contemple los factores que intervienen en las apreciaciones personales, pues los participantes generan sus propias teorías acerca de sus conductas y las utilizan para orientar sus actos y explicarlos a terceros. Estos conceptos propios son sólo, en una medida parcial, un espejo de las normas que regulan formalmente sus vidas en la organización.

Las apreciaciones personales incluyen variables tales como las expectativas de

los miembros, sus motivos y valores que no son constantes, y no pueden darse por supuestos más allá de un lugar y tiempo determinados. Para hacer inferencias y predicciones sobre la conducta de un participante ante una contingencia es necesario caracterizar la situación de que se trata, ya que los significados se obtienen de distintas maneras según los niveles de incertidumbre, la urgencia temporal, la imprevisión o la complejidad técnica de los problemas a resolver por los miembros.

Cabe anotar que, como ya se mencionó, el contexto de la organización también determina la generación de los significados utilizados por los miembros para entender la realidad. Las interpretaciones provienen de la interacción social y adquieren su efectividad en el marco de un contexto social específico (March 1994: 210).

Así pues, el conocimiento que adquieren los miembros acerca de los procesos organizativos no es el resultado de una lectura y el registro pasivo de datos informativos exteriores. El conocimiento es, en todo caso, una actividad subjetiva que se construye y se elabora de manera continua mediante las transacciones constantes entre personas y su contexto más amplio. En otras palabras, la formación del conocimiento de los actores no es una reproducción literal del medio en la mente individual sino la posibilidad de asignar significados a partir de los acontecimientos.

La dinámica de los procesos organizativos se entienden en función de una escala compleja de valores con los cuales el significado del proceso se compara, se desecha o se incluye. En este punto es donde se verifica que los símbolos están asociados a un sistema de valores; los símbolos satisfacen necesidades por lo que ellos representan o significan (Alvesson y Berg 1992).

Los sistemas de valores y las relaciones de poder que de ellos emanan se perciben en la cotidianidad de las organizaciones. Sin embargo, su carácter subjetivo hace que la realidad de los procesos organizativos sean generalmente de naturaleza ambigua e indeterminada.

De esto se deduce que el estudio de los procesos decisorios, desde la perspectiva de las teorías de ambigüedad organizativa, requiere de un doble trabajo complementario e interdependiente: 1) la descripción del proceso, y 2) la interpretación de ese proceso.

Describir e interpretar el proceso decisorio de una organización es hacer una operación de distinción, lo que significa distinguir una figura de un fondo. De esto se deduce que: a) la decisión, es decir, el resultado del proceso decisorio, existe en tanto que un observador le de un significado o interpretación, y b) dado que la decisión existe como una interpretación del observador, éste no hace meramente una "lectura" del proceso, ni está en una posición pasiva respecto de ésta; por el contrario, decir cuál es la entidad de la decisión, es un acto creativo del observador, un acto interpretativo.

Al igual que los participante, el observador hace una descripción de la realidad en términos congruentes con su propio esquema conceptual, referencial y operativo, y con sus propias experiencias.

La descripción de una realidad compleja, como la de las anarquías organizadas, será siempre parcial, dada la incapacidad del observador para percibir todas las relaciones que se desarrollan simultáneamente. De ahí que los objetos que se

seleccionen, las relaciones que se establezcan como relevantes, los ciclos que se definan como preponderantes, surgirán tanto del objeto de análisis (la organización y su contexto) como de la riqueza interior del aparato conceptual del observador.

Si toda descripción es parcial, su riqueza surgirá de la variedad de nuevas conexiones que el observador pueda crear o más bien recrear en lo que percibe. Las dos consecuencias citadas permiten entender porqué pueden diferir las descripciones e interpretaciones dadas por distintos observadores, no hay elementos para poder pensar en interpretaciones iguales.

Estas consideraciones teóricas son la base para establecer la metodología que debe seguirse cuando el observador o los participantes traten de estudiar el proceso de toma de decisiones desde una perspectiva de ambigüedad; metodología que tendrá que tener en cuenta el caso concreto que se estudie, evitando las pretensiones de generalidad de las conclusiones a las que se llegue, pues cada proceso responde a una lógica y a situaciones diferentes.

Con lo dicho hasta aquí podría parecer que se está afirmando que el proceso decisorio se reduce a una actividad de interpretación; que la decisión es lo que el observador o participante interpreta. Nada más lejos que esto. La decisión es un proceso constreñido por varios factores y elementos que provienen tanto de dentro como de fuera de la organización; elementos y factores que en ocasiones son medibles y apreciables directamente. Lo que aquí se quiere establecer es que la decisión es, entre otras cosas, un proceso organizacional que puede ser visto y estudiado como un proceso simbólico, y por tanto que se requiere del reconocimiento de la actividad

interpretativa que tanto observadores como participantes pueden hacer de la decisión.

Entre otros elementos internos del proceso que afectan a la decisión están:

1) la *información* que pueden tener los participantes en el momento de la negociación política, y a partir de la cual los participantes delimitan sus estrategias de comportamiento. En la toma de decisiones, la información se convierte en un valioso recurso de fuentes de incertidumbre que puede ser usado en favor de ciertos intereses y, por tanto, también es un recurso de negociación. No tener acceso a la información modifica considerablemente el balance de poder en la decisión.

2) Los *antecedentes del proceso*, es decir, las actividades decisorias que precedieron a la toma de decisiones sujeta a estudio. Como se ha señalado anteriormente, la decisión no puede ser entendida como un acto aislado sino que se tiene que considerar como un proceso largo y extendido en el tiempo, en la que es difícil precisar cuándo comenzó y cuándo ha terminado. Desde esta perspectiva, la decisión es una concatenación de acciones que se van sobreponiendo una tras otra, y donde la linealidad descrita por las teorías clásicas queda enjuiciada.

3) la *estrategia o misión organizativa* que delimita las políticas más generales de la organización, y a la cual se tienen que ceñir las decisiones estratégicas de los participantes. En este sentido, la misión funciona como marco genérico que delimita la dinámica del proceso decisorio, y si bien no la determina sí crea ciertas condiciones mínimas que los participantes tienen que respetar durante su permanencia en la organización.

4) los *límites estructurales* que inciden específicamente en el proceso decisorio

analizado. Estos límites estructurales pueden ser, como ya se ha señalado, a) las restricciones que se producen en estructuras especializadas, donde sólo unos cuantos participantes pueden tener alguna injerencia en la decisión; b) los límites que imponga la jerarquía organizacional y c) las fechas límite, es decir, las restricciones que se le asignen a ciertos problemas, soluciones y participantes ante la necesidad de decidir en un tiempo específico.

Contextualización y complejidad: relaciones entre niveles de análisis

Antes de finalizar el capítulo es necesario señalar un aspecto que hasta el momento se ha dejado de lado: las relaciones que existen entre cada nivel de análisis y entre los elementos que constituyen cada nivel no se estructuran de forma lineal. En ocasiones se piensa que los niveles más generales son los que determinan a los más específicos y concretos; pero aquí se sostiene la idea de que las relaciones existentes entre los distintos componentes de la organización son mucho más complejas, donde lo general condiciona a lo particular pero donde también las particularidades repercuten en los aspectos más amplios. En el cuadro 4 se intenta esquematizar la complejidad que implican estas relaciones.

Entra cuadro 4

Aquí se señalaron algunos elementos que se cree importante considerar en el estudio de un proceso decisorio. No obstante, el análisis de estos elementos debe

partir primeramente del establecimiento de los pesos específicos de influencia de cada elemento o fuerza y, en segundo lugar, de la identificación del tipo de relaciones que se establecen entre cada nivel de análisis.

El primer punto se relaciona con el problema de identificar no sólo los elementos que están incidiendo en el proceso decisorio sino también con la necesidad de precisar la pertinencia o grado de influencia real que estén ejerciendo. El segundo punto consiste en la definición precisa del tipo de relaciones que se establecen: de condicionamiento, de determinación, o de algún otro tipo.

Desde el punto de vista de este trabajo se puede señalar a las relaciones como de condicionamiento cuando los elementos o fuerzas de algún nivel de análisis generan las premisas básicas a las que se tiene que ceñir las acciones de los otros niveles, pero que, no obstante, existe un cierto margen de discrecionalidad. La relación es de determinación cuando la influencia que puede ejercer un nivel o un elemento sobre otro es de manera contundente. Así, por ejemplo, la cultura organizativa generalmente propicia una relación de condicionamiento con respecto a los participantes dado que éstos toman decisiones no sólo con base en sus características culturales sino también con respecto a otras premisas de decisión que van más allá de los arreglos culturales. Pero, por otra parte, la información de que se disponga en un proceso decisorio en específico sí puede generar, en ocasiones, ciertas relaciones de determinación, pues es a partir de ella que los participantes van modelando sus posibles estrategias de acción.

Así pues, se piensa que en este capítulo se han planteado los puntos más

importantes que permitan un adecuado uso de las teorías de ambigüedad organizativa en realidades contextuales distintas a las originalmente planteadas.

Las teorías de ambigüedad pueden servir en el entendimiento de nuestros procesos organizativos no como puntos de llegada, sino como referencia teórica que, partiendo de una adecuada contextualización, proporcione nuevas líneas de explicación para entender la ambigüedad y el desorden de nuestras *anarquías organizadas*.

CONCLUSIONES

LA DECISIÓN COMO UN PROBLEMA DE AMBIGÜEDAD ORGANIZATIVA

Se ha trabajado mucho sobre cómo comprender mejor el acto decisorio. Los enfoques sobre este tema han reflejado hasta cierto punto el desarrollo de diversos marcos de referencia que emplean los investigadores para explicar los fenómenos sociales. Inicialmente predominaron los argumentos económicos y las ideas que describían el comportamiento decisorio de manera idealizada. Esto implicaba trabajar con supuestos generales y conjeturales acerca de las capacidades humanas en la toma de decisiones.

En el ámbito de esta perspectiva se consolidó la idea de que el proceso decisorio se desarrolla de manera secuencial. De acuerdo con esta interpretación el acto decisorio consistía básicamente en tres etapas: 1) la identificación o reconocimiento de una necesidad o problema que requiere de un diagnóstico y una elaboración de posibles alternativas de solución; 2) el desarrollo o diseño de una solución específica y 3) la selección o autorización que permite convertir la alternativa seleccionada en una acción concreta (Mintzberg *et al.* 1976).

El modelo del hombre económico, sustento teórico de esta interpretación secuencial de la decisión, descansa en dos supuestos principales: por un lado, supone que el hombre busca las soluciones óptimas y, por otro, que tiene el conocimiento perfecto de todas las alternativas posibles de solución que, por ende, le permitan

elegir el mejor curso de acción. Dados estos supuestos la toma de decisiones se reduce a un problema técnico, y es posible mejorar la "calidad" de la decisión a partir del perfeccionamiento de las técnicas de recolección y evaluación de datos. Sin embargo, estos supuestos han evidenciado ser inadecuados para tratar con situaciones más concretas (Simon 1989; Elster 1989).

A finales de la década de los años cuarenta, Simon (1947) replanteó el problema de la racionalidad y la decisión a partir del modelo de la racionalidad limitada. De acuerdo con este modelo la decisión se realiza a partir de ciertas premisas de decisión, provenientes de un complejo proceso de socialización y límites intrínsecos a la naturaleza humana (Simon 1947; 1989). Por consiguiente, la toma de decisiones no se realiza con criterios objetivos de cálculo y maximización sino con niveles de satisfacción subjetivos e inconmensurables.

El concepto de satisfacción puede no referirse a la adecuación técnica de una decisión adoptada para alcanzar una meta sino más bien puede reflejar la estrategia más aceptable en términos de mantener el consenso del grupo organizado en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, el comportamiento racional significa sustituir la compleja realidad existente por un modelo de realidad que sea lo suficientemente simple como para ser manejado por un proceso humano de solución de problemas. De esta manera se habla de una racionalidad limitada, es decir, la falible capacidad para tomar decisiones objetivamente racionales dados nuestros límites para percibir, comprender e interpretar el mundo que nos rodea.

Los planteamientos de las *Teorías del comportamiento decisorio* (los modelos neoclásicos y el modelo de la racionalidad limitada) han sido recuperados por los especialistas de la *Teoría de la toma de decisiones organizacionales* para explicar la naturaleza y la dinámica del acto decisorio en contextos organizativos. Desde la perspectiva de la propuesta que suscribe el concepto de la racionalidad limitada, la organización es un conjunto de redes decisorias y de influencia mutua. En su opinión, lo importante no es estudiar cuál ha sido el resultado del acto decisorio sino el proceso por medio del cual se llegó a la decisión.

Esta propuesta ha llevado a indagar sobre la forma en que una organización se estructura y funciona. Los resultados de estas investigaciones apuntan a identificar el poder como una de los elementos esenciales en la naturaleza del funcionamiento organizativo, pues es a partir de éste que los individuos se relacionan y establecen sus vínculos de interacción. Pero el poder también actúa como elemento diferenciador entre los individuos que integran una organización; la diferencia se origina de la desigual distribución que existe para movilizar recursos (económicos, políticos y/o simbólicos). En este trabajo se recuperó la propuesta clasificatoria de Simon (1965), a partir de la que se distingue entre decisiones programadas y no programadas.

Las decisiones programadas corresponden a aquellas que tienen una ruta de acción predefinida y se llevan a cabo en los niveles operativos de la organización. Por su parte, las decisiones no programadas son de carácter estratégico y, por ende, se relacionan con los asuntos más importantes de la organización. Las decisiones no programadas suponen un amplio margen de discrecionalidad por parte de los

participantes porque no existe un patrón de conductas preestablecido. Por consiguiente, los participantes involucrados en este tipo de decisiones establecen vínculos en forma de relaciones de poder, pues es a partir de la negociación e intercambio políticos que resuelven sus diferencias de intereses y prioridades de decisión. Así, las decisiones estratégicas son procesos de poder político, conflicto y negociación (Pettigrew 1973).

Las capacidades de análisis de este enfoque del poder permitieron desarrollar las *teorías de ambigüedad organizativa*. Estas teorías consideran el acto decisorio no programado como un proceso flojamente acoplado que puede ser interpretado a la luz de la lucha por el poder, no porque esta lucha determine el proceso decisorio sino porque es a partir de la inestabilidad y la discontinuidad de las negociaciones políticas que la toma de decisiones se va sucediendo dinámica y conflictivamente. Por ello es difícil precisar cuándo, dónde o quién comenzó la decisión. De esta forma, se establece que la toma de decisiones estratégicas es difícil de estudiar en tanto que su naturaleza es ambigua.

De acuerdo con esta perspectiva, la ambigüedad organizativa resulta de: 1) la indeterminación de las preferencias de los individuos, 2) la continua negociación política entre los participantes y 3) la subjetividad que existe tanto en el observador como en los participantes, cuando se interpreta el proceso decisorio (Olsen 1976; March 1994). Por ello la ambigüedad organizativa, más que ser una condición extraordinaria es una característica perenne en la vida cotidiana de las organizaciones.

De acuerdo con las teorías de ambigüedad organizativa la clave para entender los procesos decisorios consiste en analizarlos como cestos de basura donde los participantes arrojan problemas y soluciones; y en función de la cantidad de cestos que existan, de las mezclas de problemas que contengan y de la cantidad de tiempo de que dispongan los actores, se quedan con un cesto o lo dejan por otro (Cohen *et al.* 1972: 2).

Del conjunto de argumentos que proponen las teorías de ambigüedad organizativa es posible calificar la toma de decisiones estratégicas como un proceso continuo, dinámico, social, político y ambiguo.

En mi opinión, estas capacidades explicativas permiten entender con mayor precisión la naturaleza de la dinámica decisoria de las organizaciones de la administración pública. Por ejemplo, en el trabajo de Kingdon (1995) se estudia, a partir del modelo del cesto de basura, el proceso de integración de la "agenda de las políticas públicas" del gobierno federal de los Estados Unidos de América. En su análisis, el autor establece que las organizaciones públicas se asemejan más al concepto de la anarquía organizada que al modelo de burocracia profesional descrito por Weber: no existen acuerdos claros sobre qué objetivos se persiguen, las interacciones con el contexto externo y la propia dinámica interna hacen imposible establecer quiénes son los responsables de las decisiones tomadas y, la mayor parte del tiempo, la gente no sabe cómo hacer su trabajo, prevaleciendo la tecnología del "ensayo y error" (*the technology of foolishness*). De esta forma, la dinámica del proceso para elaborar la agenda pública se da en un ambiente de ambigüedad e

incertidumbre. A este respecto, Kingdon establece:

People do disagree about what they want government to accomplish, and often precisely. They often do not know how to accomplish what they want to accomplish, even if they can define their goals. If they want to eliminate poverty, for instance, the technology to do so is quite elusive; it is not like making widgets. People also do not necessarily understand the organization of which they are a part: the left hand does not know what the right hand is doing. Participation is definitely fluid. Even within a relatively hierarchical bureaucracy, some people take on an importance that is not commensurate with their formal role, and others are important despite considerable powers on paper. Both the legislature and the executive branch are in the act, further clouding organizational boundaries. And various categories outside of government also drift in and out of decision making. Participation changes from one decision to another and one time to the next. Turnover of personnel adds to the fluidity. Thus a description of the federal government as an organized anarchy is not far wide of the mark (Kingdon 1995: 85).

Otro ejemplo es la obra de Pinfield (1986) quien, analizando la toma de decisiones en la Administración Pública Federal Canadiense, llega a la conclusión de que las teorías de ambigüedad organizativa son un adecuado marco conceptual para explicar el proceso decisorio cuando éste se desarrolla en contextos en que los objetivos perseguidos son ambiguos.

El autor distingue entre decisiones *estructuradas* (aquellas que se realizan de acuerdo con los supuestos de las perspectivas secuenciales) y decisiones *anárquicas* (aquellas que describen un curso de acción del tipo de cesto de basura). Ambas, de acuerdo con Pinfield, coexisten en un mismo espacio organizativo y los dos marcos de referencia conceptual son útiles en la explicación de la dinámica decisoria de las organizaciones públicas. Este hecho hace de la administración pública un conjunto de

organizaciones flojamente acopladas en las que cohabitan tanto estructuras anquilosadas como estructuras altamente innovadores, pues el comportamiento y el cambio no se desarrollan de manera simétrica en toda la organización. Así pues, se requiere de esquemas epistemológicos flexibles que permitan entender y captar las peculiaridades organizativas de este sector.

Por su parte, el texto de Pressman y Wildavsky (1979), aún cuando no está escrito con miras a demostrar las capacidades explicativas de las propuestas de ambigüedad organizativa, representa un caso susceptible de ser usado para demostrar que las relaciones intergubernamentales pueden ser entendidas como un gran cesto de basura, en el que confluyen intereses opuestos, conflictos y extensas negociaciones políticas. En este caso, las decisiones generalmente no siguen la lógica medios-fines; por el contrario, se desarrollan en ambientes poco claros e inciertos.

Así pues, existen los elementos suficientes para pensar que la incorporación de los conceptos y argumentos de las teorías de ambigüedad organizativa a los estudios de la administración pública pueden ser útiles para entender de manera integral la naturaleza específica de su dinámica decisoria particular y de su configuración organizativa más general.

Claro está, no obstante, que para el estudio de la toma de decisión en una organización específica, es necesario considerar las particularidades del contexto en el que se desarrolla el proceso. Querer estudiar nuestras organizaciones públicas sin evaluar sus particularidades contextuales e internas pueden llevar a planteamientos muy generales que, lejos de explicar el fenómeno, proporcionen descripciones

limitadas e ingenuas obviando los conflictos y contradicciones que se dan dentro de la organización.

En este trabajo se apuntan algunos elementos que se juzga importante considerar para una adecuada contextualización de las teorías de ambigüedad organizativa. No obstante, se reconoce el hecho de que la tesis deja la deuda de no avanzar un estudio empírico que permitiera valorar sobre el terreno las capacidades explicativas de esta propuesta en el contexto mexicano.

A pesar de esta limitante, la revisión que aquí se ha realizado permite reconocer dos grandes aportaciones: por un lado, al cuestionar las interpretaciones de orden, linealidad y racionalidad en la toma de decisiones de las teorías clásicas, se han podido eliminar algunos de los supuestos que reducían el comportamiento humano y de las organizaciones a un mero problema técnico. En este sentido, las teorías de ambigüedad organizativa han permitido descubrir nuevos linderos de investigación social dado que sus propuestas permiten entender fenómenos que antes se menospreciaban o, sencillamente, no se les prestaba la atención requerida. Por el otro, al proponer una nueva teoría decisoria a partir del concepto de *ambigüedad*, se avanza en el fortalecimiento de las nuevas corrientes teóricas en las ciencias sociales que parten de la aceptación de los hechos sociales como sucesos de carácter parcial, discontinuo y desordenado (Rosenau 1991).

Ante el cuestionamiento de los modelos clásicos de organización, las teorías de ambigüedad organizativa seguramente ayudarán a entender mejor la dinámica de las decisiones estratégicas de nuestro país. El estudio de una realidad compleja como lo

es la de la administración pública mexicana será siempre parcial debido a la incapacidad que tenemos para percibir la totalidad de las relaciones que la integran. Sin embargo, nuestra comprensión se verá favorecida si contamos con un bagaje conceptual rico y estimulante que permita encontrar nuevas formas de interpretar los contextos decisorios en los que se desarrollan las agencias públicas, distinguiendo sus rasgos organizacionales específicos. Este es el papel que podrían desempeñar las teorías que aquí se han analizado; su lectura puede funcionar como un excelente detonador conceptual de nuestras inexploradas realidades organizacionales.

NOTAS

1. En este mismo sentido se ha de entender la decisión *óptima*: una decisión óptima es la que maximiza la función de utilidad de una persona.
2. En el primer capítulo de *Juicios Salomónicos*, Elster (1989) establece los lineamientos de las más importantes críticas que se le han hecho a la teoría de la elección racional. Aquí se retoman los tres argumentos principales que señala este autor.
3. Importantes para la ciencia económica y para la ciencia política, puesto que son la columna vertebral de la modelización matemática de las negociaciones en los conflictos de intereses.
4. Un equilibrio Nash es una situación donde nadie puede mejorar su posición cambiando unilateralmente de estrategia. Las estrategias racionales, de acuerdo con este criterio, son las que llevan al equilibrio Nash. Pero si el juego tiene varios equilibrios Nash, cada jugador tiene varias estrategias igualmente racionales a su disposición, y la teoría no permite elegir entre ellas (Harsanyi 1986).
5. En síntesis, el argumento del dilema del prisionero es como sigue: dos presos han sido detenidos por el mismo crimen, pero la policía no tiene más pruebas contra ellos que las denuncias que se hacen el uno al otro. Ante esta situación, cada prisionero no puede seguir más que dos tácticas: negar los hechos o incriminar al otro. Si los dos niegan, la policía no tendrá pruebas para hacer los cargos y no podrá condenarlos más que a un año de prisión por delitos menores. Si uno de los prisioneros decide denunciar al otro, se liberará al denunciante y al otro se le condenará a veinte años de cárcel. Pero, si ambos se denuncian mutuamente, cada uno de ellos pasará diez años en la cárcel. El no saber las preferencias --ni mucho menos la decisión-- uno del otro, ocasiona que los individuos no puedan decidirse claramente por una respuesta única (Hardin 1982).
6. Simon (1986) profundiza en la distinción analítica entre *racionalidad sustantiva*, instrumentalmente orientada a lograr resultados esperados, y *racionalidad procesal*, directamente aplicada a la participación en los acontecimientos inmediatos.
7. En efecto, antes que Simon, Barnard reflexionó en torno al problema del comportamiento racional del hombre en las organizaciones. La diferencia entre una y otra propuestas no está sólo en que Simon fue más preciso en sus juicios, sino en la interpretación que hacen uno y otro del hombre no racional y las organizaciones racionales. De acuerdo con el modelo de Barnard el individuo, aunque es no racional, logra la racionalidad por medio de las organizaciones. La persona, según Simon, es

deliberadamente racional (aunque de forma limitada), pero la participación en la organización no produce una persona más racional o superior (Krupp 1975).

8. El concepto de comportamiento satisfactorio resulta más claro cuando se constata que, en una situación de solución de problemas, el decisor no está afectado solamente por la obtención de un fin unitario y aislado. Se enfrenta más bien con el problema de encontrar una alternativa que le permita satisfacer una serie de fines. Por ejemplo, puede suceder que el problema consista en pronunciarse por un plan, entre varios alternativos, para la producción de una máquina (fin principal), que tiene que sujetarse a las siguientes condiciones: no tiene que costar más de cierta cantidad de dinero, tienen que construirse en un determinado período de tiempo, y otras. Estas constricciones pueden ser igualmente contempladas como fines que el decisor tiene que tener en cuenta en su decisión por uno de los planes. Así pues, si busca una solución satisfactoria, deberá detenerse tan pronto como encuentre un plan que llene las condiciones señaladas; si quiere encontrar el plan óptimo tendrá que seguir buscando hasta que encuentre todos los planes posibles que satisfagan las condiciones impuestas y, entre ellos, elegirá el más económico.

9. En efecto, Simon ha establecido que el individuo toma decisiones "sujetas a la influencia del grupo organizacional en el que participa". Esto se hace por medio de los llamados *mecanismos externos* (como la autoridad, el consejo, la información y el entrenamiento), o bien, a partir de *mecanismos internos* (como el criterio de eficiencia, de lealtad e identificación organizativa). El resultado es que se logra que los miembros de la organización adapten sus decisiones a los objetivos de la organización, siéndoles facilitada la información necesaria para tomar las decisiones consideradas organizacionalmente correctas (Simon 1947: 12-17).

10. Una proposición fáctica es una afirmación "acerca del mundo observable y de la manera en que opera" (Simon 1947: 45). Una afirmación de valor tiene un carácter imperativo y ético. Como tal, no viene referida a lo que es, sino más bien a lo que debería ser. A pesar de que Simon admite que en las situaciones concretas de toma de decisiones resulta difícil distinguir el elemento fáctico del elemento ético, considera que la distinción es analíticamente posible y útil.

11. Simon se cuida bien de poner en claro que no existe una correspondencia estricta entre premisas fácticas y de valor, por un lado, y relaciones entre medios y fines, por otro. En realidad, dado un fin en la elección de los medios para su realización no pueden ser eliminadas las consideraciones de valor. Además, en una cadena de medios y fines, un fin intermedio es un medio respecto de otro más alejado. Así pues, la elección del fin de más bajo nivel puede venir influenciada por consideraciones fácticas (Simon 1947: 62-66).

12. Esa contribución es directa si las finalidades de la organización tienen un valor personal directo para el individuo. Por ejemplo, la persona que participa en una organización religiosa. La contribución es indirecta si la organización ofrece

recompensas personales (monetarias o de otro tipo) al individuo en pago a su disposición a aportar su actividad a la organización. Estas recompensas son lo que en adelante se denominan como *alicientes* (Simon 1947: 105).

13. Es importante señalar que la teoría clásica de la organización usualmente ha considerado al conflicto como resultado de un fracaso o de un mal manejo administrativo. Por ejemplo, para Barnard (1938) el conflicto es posiblemente la secuela del fracaso del liderazgo. Para los teóricos de la burocracia (Merton 1949) el conflicto a veces parece ser únicamente el resultado de defectos humanos tales como la codicia. Para los clásicos de la dirección es la consecuencia de la falta de control, de planeación y de ejecución adecuados. Para los teóricos de las Relaciones Humanas es una combinación de mal liderazgo, ausencia de dirección participativa o algo que es temporalmente constructivo, puesto que descubre áreas en las que hay que trabajar más. En suma, la meta siempre ha sido la eliminación del conflicto, aunque en el corto plazo se le perciba como constructivo. Follett (1940) intentó elaborar una teoría que considerara al conflicto como parte inherente de la vida organizacional que emana de las características organizacionales, más que de las individuales. Esta teoría fue la que posteriormente March y Simon (1958) retomaron e incorporaron en su análisis.

14. Es importante señalar que la organización como coalición no dispone de un "botín" para repartir entre sus miembros. Al contrario, la suma total de los pagos colaterales de que dispongan para repartir entre los miembros de la coalición y la utilidad total de los pagos efectivamente realizados, depende de la distribución hecha dentro de la organización.

15. En efecto, los pagos realizados no son necesariamente simétricos, es decir, alguien puede recibir mayores beneficios que el resto de la coalición.

16. Todas las decisiones programadas o de rutina surgen originalmente de una decisión no programada que establece el procedimiento programado. Simon (1965) utiliza el término no programado para describir esta clase de decisiones y enfatiza que implican encontrar soluciones a los nuevos problemas o a los no estructurados.

17. Este proceso tiene, según Cyert y March (1963: 33), tres estadios:

a) El proceso de negociación o regateo mediante el cual se fija la composición y condiciones generales de la coalición.

b) El proceso organizativo interno de control mediante el cual se estabilizan y elaboran los objetivos.

c) El proceso de adaptación en la experiencia mediante el cual se alteran los acuerdos organizativos como respuesta a los cambios ocurridos en el medio ambiente.

18. En este sentido, el poder reside "implícitamente en la dependencia del otro", es decir, las partes involucradas en una relación de poder están ligadas unas con otras mediante una dependencia mutua. En virtud de esta dependencia es más o menos

imperativo que cada parte esté en condiciones de controlar o influir en la conducta de la otra. Estos lazos de dependencia mutua implican, al mismo tiempo, que cada parte es capaz, en algún grado, de garantizar, facilitar o estorbar, los objetivos de la otra, y que, a decir de Crozier y Friedberg (1977), esto se logra mediante el uso de los espacios de incertidumbre.

19. Lo cual no implica que Crozier y Friedberg desconozcan que la racionalidad humana es limitada. Cuando los autores hablan de fines se hace con pleno conocimiento de que el proceso de selección de éste no ha sido el producto de una racionalidad absoluta sino de un proceso con información y análisis de opciones limitado.

20. Es importante ver la estrecha relación que existe entre esta forma de interpretar el poder y el concepto de laxitud organizativa de Cyert y March (1963).

21. Esto no quiere decir, como lo señalan el propio Crozier y Friedberg, que un individuo no pueda hacer relaciones de poder más que en una organización. Significa sencillamente que cualquiera que sea el grado de formalización de un "conjunto organizado", la existencia de relaciones de poder es sinónimo de la existencia de un mínimo "de organización" de las relaciones entre los individuos.

22. El concepto de *zonas de incertidumbre* es extraído de la obra de March y Simon (1958: 124), quienes perciben a la *incertidumbre* como un elemento de conflicto organizacional porque el individuo no conoce las distribuciones probables que relacionan las selecciones de comportamiento y los resultados del medio ambiente.

23. Para Crozier y Friedberg en la relación individuo--organización se pueden distinguir cuatro fuentes de poder correspondientes a los diferentes tipos de fuentes de incertidumbre, a saber: 1) las que provienen del control de una competencia particular o de la especialización funcional; 2) las que están ligadas a las relaciones entre una organización y su contexto; 3) las que nacen del control de la comunicación e información y, 4) las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales (Crozier y Friedberg 1977: 69-74).

24. En adelante se utilizará el término "decisión" o "toma de decisiones" sin calificativos, sin embargo, el lector debe estar consciente de que los conceptos y argumentos que en adelante se exponen se centran específicamente en los procesos decisorios no programados.

25. Las características de ambigüedad que aquí se retoman son algunas de las conclusiones a las que llegó un grupo de investigadores de la *Universidad Carnegie Mellon* que, a finales de la década de los años sesenta, se dedicó a estudiar los fenómenos administrativos y organizacionales que se experimentaban en muchas de las universidades y *colleges* de la Unión Americana como resultado de la efervescencia social de esos años. Esas investigaciones se publicaron primeramente en el texto de

Cohen y March (1974) y posteriormente fueron retomadas en otros textos como el de March y Olsen (1976a). Es importante resaltar este hecho porque las teorías de ambigüedad organizativa surgieron de la búsqueda de una serie de "propuestas" que permitieran darle a las presidencias universitarias un mayor control sobre la administración de sus organizaciones (Cohen y March 1974: 206-229).

26. Los primeros textos que abordan la teoría de las anarquías organizadas basan sus argumentos principalmente en exploraciones empíricas realizadas en organizaciones de educación superior (Cohen y March 1974; Sproull *et al.* 1978). Pero, en estudios más recientes (Padgett 1980; Masuch y LaPoint 1989) se ha explorado la posibilidad de interpretar los procesos de decisión de una organización "convencional", es decir, una organización con una muy definida jerarquización y rígidos controles en los procedimientos de trabajo, a partir de la óptica de las teorías de ambigüedad. Las primeras conclusiones a las que se llegó apuntan a que dichas propuestas permiten comprender el proceso decisorio más allá de los ordenamientos estructurales, es decir, permiten introducir elementos que antes se soslayaban, como la indeterminación de las preferencias o las capacidades de influencia que puede tener el contexto para modificar o anular las decisiones tomadas, aún en escenarios donde aparentemente la ambigüedad está minimizada.

27. Desde el punto de vista de este trabajo, este concepto parece particularmente apropiado para comprender los procesos organizativos de la Administración Pública ya que su configuración permite y reproduce la ambigüedad organizativa: no son pocas las dependencias públicas en la que se puede constatar una falta de coordinación entre las actividades y los objetivos de los individuos --que están separados en unidades funcionales--, la existencia de múltiples ámbitos de interés y jurisdicción que se sobreponen desordenadamente, y los complejos procesos de toma de decisiones.

28. De acuerdo con este sumario estadístico un "problema importante" es aquel que propicia varias decisiones. Pero, una "decisión importante" es aquella que se relaciona sólo con algunos problemas en específico e involucra a unos cuantos participantes (Cohen *et al.* 1972: 5).

29. Cabe señalar que las teorías de ambigüedad organizativa también consideran que la estructura social y las características específicas de la organización pueden determinar el desarrollo de la toma de decisiones (March y Olsen 1976b). Los arreglos jerárquicos, por ejemplo, pueden determinar ciertos momentos y espacios de participación de los individuos; mientras que los rasgos de la estructura social pueden hacer que ciertas normas o tradiciones prevalezcan, aún en los "procesos de cambio" organizativo. Por ende, para esta perspectiva la explicación de los rasgos del *contexto*, en el que se desarrolla la toma de decisiones, son considerados como elementos fundamentales para comprender la dinámica del acto decisorio.

30. En este caso se puede considerar que esta falta de acoplamiento es una propiedad básica de, por ejemplo, las Universidades públicas ya que raras veces cuentan con procedimientos directos de supervisión y control de las actividades de enseñanza o de sus resultados; en su lugar se puede observar cómo ciertos profesores se hacen cargo del proceso al utilizar mecanismos informales para valorar la efectividad alcanzada en el aula. Ciertamente, a este respecto, las organizaciones universitarias se encuentran muy apartadas de los modelos clásicos de organización.

31. Se entiende por *socialización* al proceso que integra a los individuos en sus respectivas colectividades; es decir, como el proceso de conocimiento e internacionalización de los valores, normas, etcétera que orientan a las conductas culturales (Weick 1969).

32. Los conceptos de sociedad y cultura son más complementarios que distintos porque mientras que la sociedad es concebida como la compleja estructuración de relaciones entre individuos, la cultura es el contenido de dichas relaciones, constituida por todos los recursos materiales e imaginarios, que los individuos heredan, utilizan, transforman, aumentan o transmiten (Morgan 1990).

BIBLIOGRAFÍA¹

- Alvesson, Mats y Per Olof Berg (1992) *Corporate Culture and Organizational Symbolism*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Barnard, Chester (1938) *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Becker, Gary (1986) "The economic approach to human behaviour" en J. Elster (ed.), *Rational Choice*, Oxford, Blackwell, págs. 111-132.
- Bell, D., H. Raiffa y A. Tversky (1988) "Descriptive, normative and prescriptive interactions in decision making" en D. Bell, H. Raiffa y A. Tversky (comps.), *Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 10-52.
- Cabrero, Enrique y David Arellano (1992) *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?*, México, CIDE, Documento de Trabajo 8.
- Clegg, Stewart (1990) *Modern Organizations. Organizations Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Child, John (1973) "Organization: a choice for man", en J. Child (comp.) *Man and Organization*, Londres, Allen and Unwin, págs. 92-120.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972) "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo, págs. 1-25.
- Cohen, Michael y James March (1974) *Leadership and Ambiguity*, Boston, Harvard Business School Press, 1986.
- Crozier, Michael (1963) *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1977) *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1990.
- Cyert, Richard y James March (1963) *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero, 1965.

¹ En la bibliografía, la fecha que aparece entre paréntesis corresponde a la primera edición; la otra fecha corresponde a la edición consultada. Cuando el texto consultado es la primera edición sólo aparece la fecha entre paréntesis.

- DiMaggio, Paul y Walter Powell (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, págs. 65-81.
- Domenech, Antoni (1991) "Introducción: Elster y las limitaciones de la racionalidad", en *Jon Elster. Domar la suerte*, Barcelona, Paidós, págs. 9-49.
- Elster, Jon (1979) *Ulises y las sirenas*, México, F.C.E., 1989.
- Elster, Jon (1983) *Uvas amargas*, Barcelona, Paidós, 1988.
- Elster, Jon (1989) *Juicios salomónicos*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Enderud, Harald (1976) "The perception of power", en J. March y J. Olsen (comps.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, págs. 386-396.
- Follett, Mary Parker (1940) *Administración dinámica*, México, Herrero, 1965.
- Georgiou, Petro (1973) "The goal paradigm and notes towards a counter paradigm", *Administrative Science Quarterly*, vol. 18, núm. 2, págs. 291-310.
- Gil Calvo, Enrique (1993) "La hipótesis del rol egoísta. Límites de la teoría de elección racional", en E. Lamo y J. Rodríguez (comp.), *Problemas de teoría social contemporánea*, Madrid, CIS, págs. 225-266.
- Glassman, Robert (1973) "Persistence and loose coupling in living systems", *Behavioral Science*, vol. 18, núm. 1, págs. 83-98.
- Hardin, Russel (1982) "Collective action and prisoner's dilemma", *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, págs. 16-49.
- Harsanyi, J. (1986) "Advances in understanding rational behaviour", en J. Elster (ed.), *Rational Choice*, Oxford, Blackwell, págs. 70-110.
- Ibarra, Eduardo (1991) "Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la Teoría de la Organización", en E. Ibarra y L. Montaña (comps.) *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, Porrúa, págs. 29-66.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Cambridge, Harper Collins.

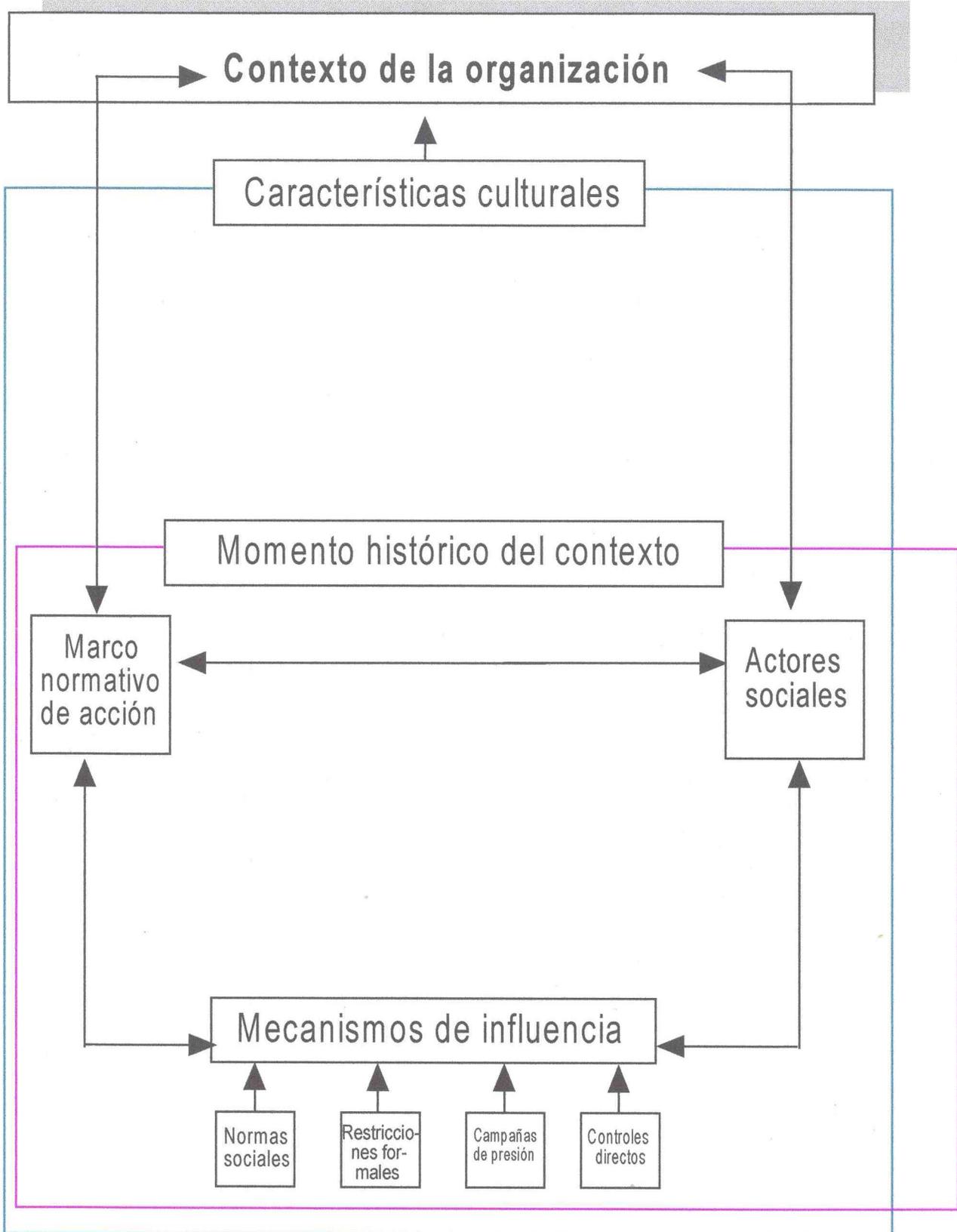
- Krupp, Sherman (1975) "Chester Barnard and Herbert Simon: equilibrium, goal fulfillment, and rational organization", en E. Ibarra y L. Montaña (comps.), *Teoría de la organización: fundamentos y controversias*, México, UAM-I, 1989, págs. 147-160.
- Lindblom, Charles (1959) "La ciencia de salir del paso", en L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, págs. 201-225.
- Lukes, Steven (1985) *El poder. Un enfoque radical*, México, Siglo XXI.
- Masuch, Michael y Perry LaPoint (1989) "Beyond garbage cans: an all model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 34, núm. 1, marzo, págs. 38-67.
- March, James (1962) "The business firm as a political coalition", *The Journal of Politics*, vol. 24, núm. 4, noviembre, págs. 662-678.
- March, James (1981) "Footnotes to organizational change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, núm. 2, págs. 563-577.
- March, James (1994) *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, Nueva York, The Free Press.
- March, James y Martha Feldman (1981) "Information in organizations as signal and symbol", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, núm. 2, págs. 171-186.
- March, James y Johan Olsen (1976a) (comp.) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- March, James y Johan Olsen (1976b) "Organizational choice under ambiguity", en J. March y J. Olsen (comp.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, págs. 10-23.
- March, James y Zur Shapira (1982) "Behavioral decision theory and organizational decision theory", en G. Ungson y D. Braustein (eds.) *Decision Making: An Interdisciplinary Inquiry*, Kent, Kent Publishing Company, 92-115.
- March, James y Herbert Simon (1958) *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel, 1977.
- Merton, Robert (1949) *Teoría y estructura social*, México, F.C.E., 1992.
- Mintzberg, Henry (1979) *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 1991.

- Mintzberg, Henry (1983) *El poder en la organización*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Mintzberg, Henry, Duru Raisinghani y André Théoret (1976) "The structure of unstructured decision processes", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 2, junio, págs. 246-275.
- Morgan, Glenn (1990) *Organizations in Society*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Mouzelis, Nicos (1967) *Organización y burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, 1991.
- Olsen, Johan (1976) "Choice in an organized anarchy" en J. March y J. Olsen (comp.), *Ambiguity and Choice in Organization*, Bergen, Universitetsforlaget, págs. 82-139.
- Padgett, John (1980) "Managing garbage can hierarchies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 4, diciembre, págs. 583-604.
- Perrow, Charles (1985) *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill, 1991.
- Pettigrew, Andrew (1973) *The Politics of Organizational Decision-making*, Cambridge, Harper & Row Publishers.
- Pinfield, Lawrence (1986) "A field evaluation of perspectives on organization decision making", *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, núm. 3, septiembre, págs. 365-388.
- Pressman, Lee y Aaron Wildavsky (1979) *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Rosenau, Pauline M. (1991) *Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, inroads, and intrusions*, New Jersey, Princeton University Press.
- Sen, A. (1980) "Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica", en F. Han y M. Hollis (comp.), *Filosofía y teoría económica*, México, F.C.E, 1984, págs. 170-195.
- Sfez, Lucien (1984) *Crítica a la decisión*, México, F.C.E.
- Simon, Herbert (1947) *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- Simon, Herbert (1965) *The New Science of Management Decision*, Nueva York, Prentice-Hall, 1977.

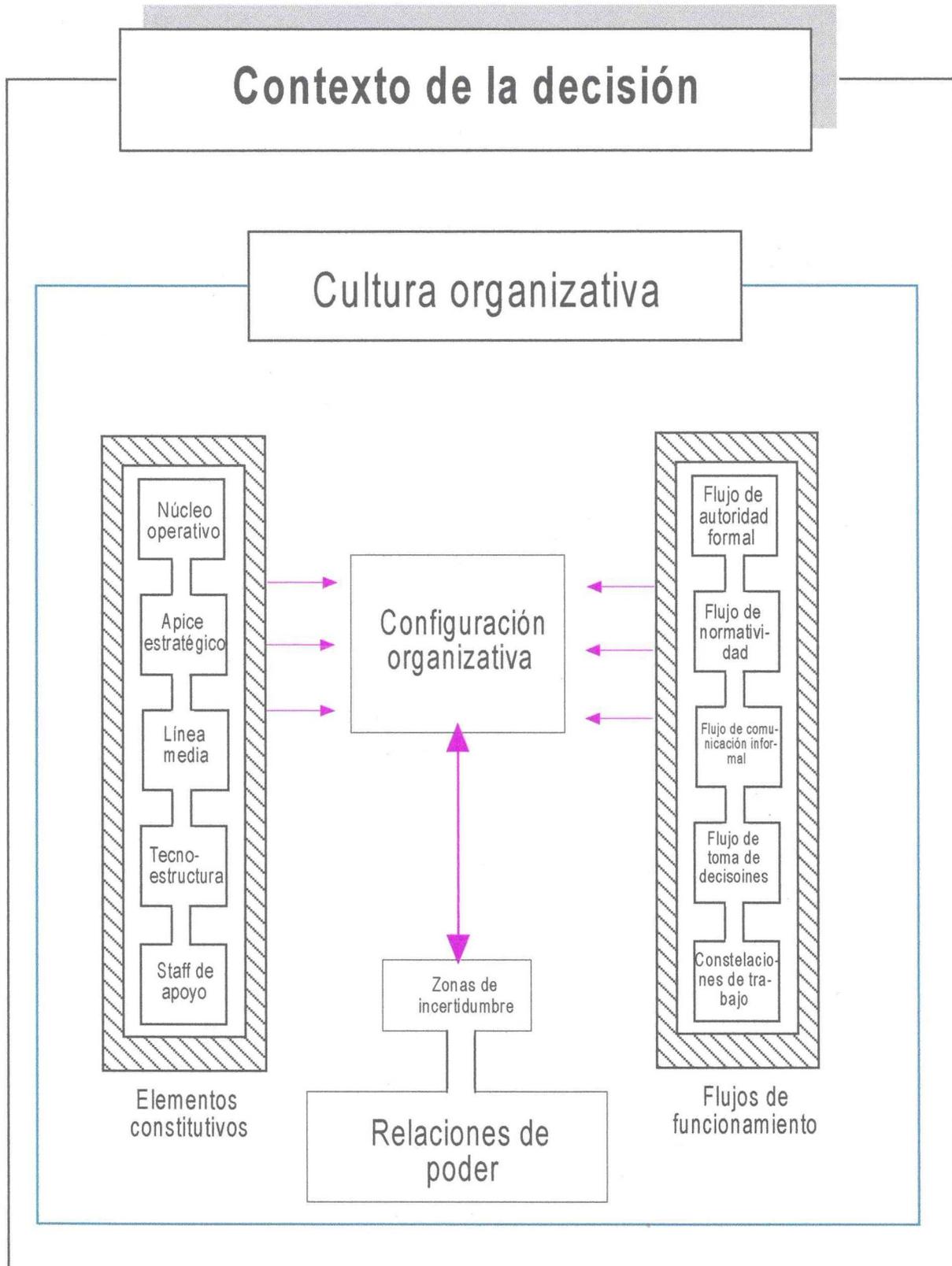
- Simon, Herbert (1986) "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en F. Han y M. Hollis (comp.), *Filosofía y teoría económica*, México, F.C.E, págs. 130-169.
- Simon, Herbert (1989) *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, F.C.E.
- Simon, H., D. Smithburg y V. Thompson (1950) *Administración pública*, México, Letras, 1968.
- Smircich, Linda (1983) "Concepts of culture and organizational analysis", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, núm. 3, septiembre, págs. 339-358.
- Sproull, Lee, Stephen Weiner y David Wolf (1978) *Organizing and Anarchy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weick, Karl (1969) *The social psychology of organizing*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Weick, Karl (1976) "Educational organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, marzo, págs. 1-19.

A N E X O S

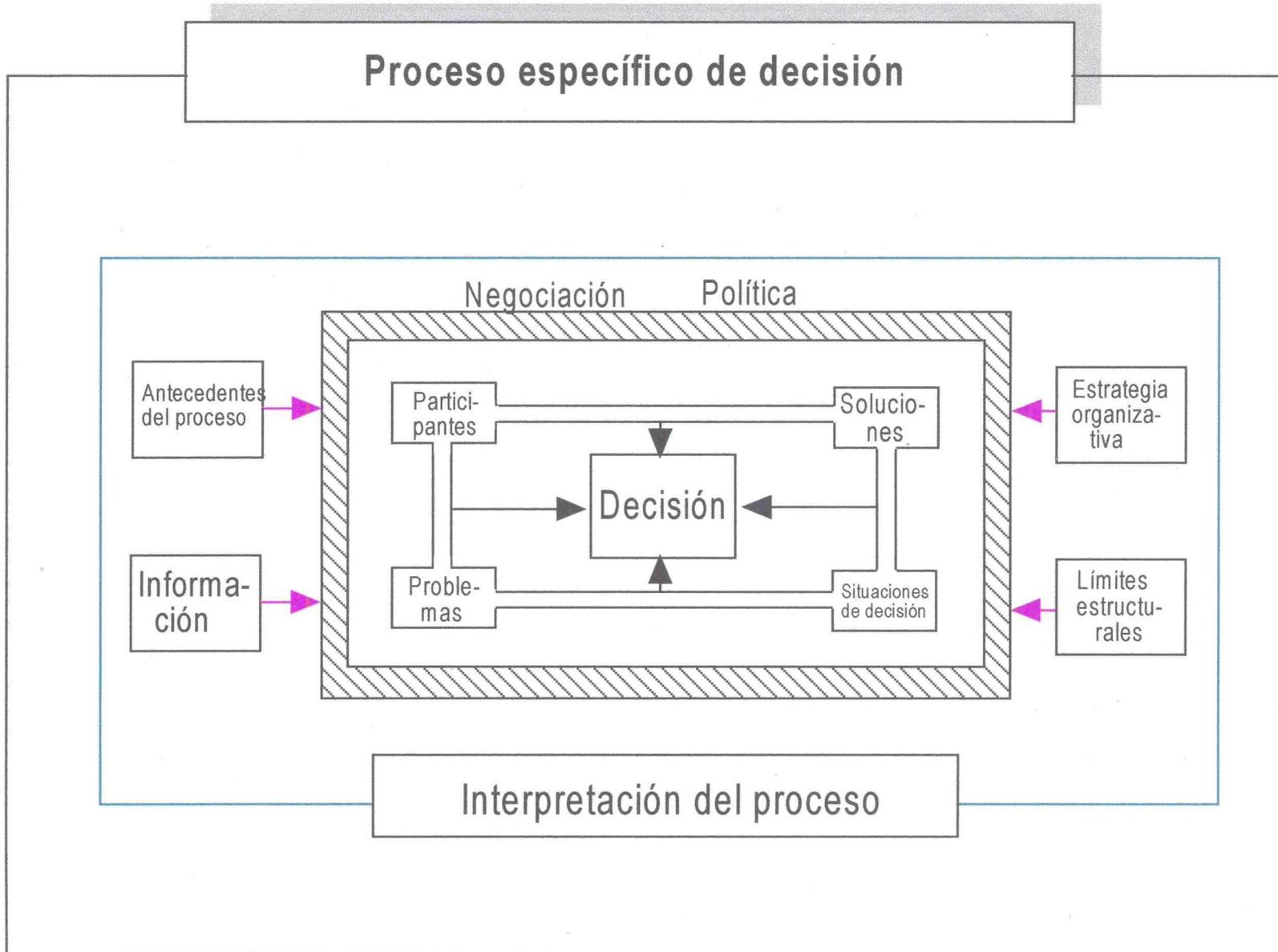
Cuadro 1



Cuadro 2

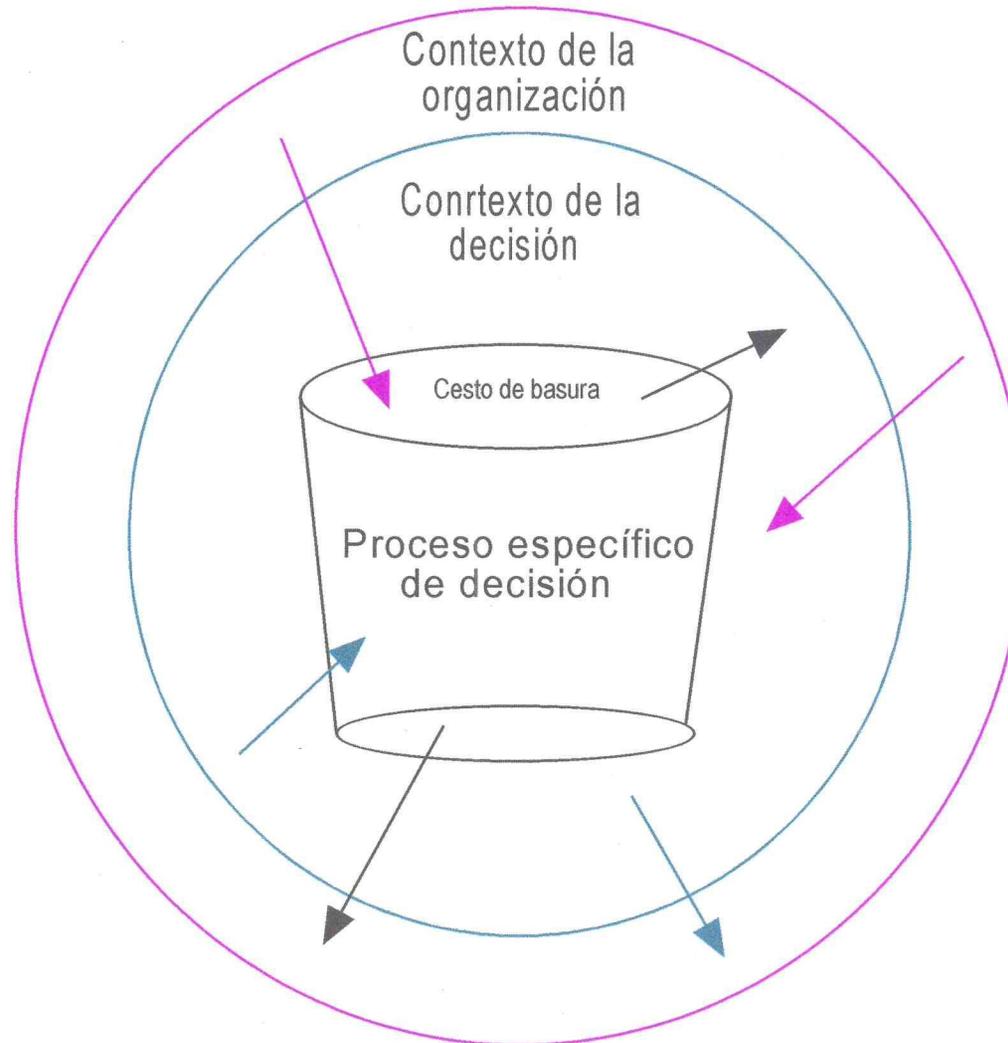


Cuadro 3



Cuadro 4

Relaciones entre niveles



Teorías de ambigüedad organizativa

Bases Conceptuales

Escuela del comportamiento

La decisión es un proceso con aspectos psicológicos. El individuo decide de acuerdo con ciertos parámetros que proceden de un aprendizaje más que de una opción arbitraria o autónoma. La toma de decisiones se desarrolla de acuerdo al "modelo del hombre administrativo" que describe un comportamiento racionalmente limitado y cuyas decisiones satisfacen un determinado marco valorativo (Simon 1947).

Teoría del equilibrio organizativo

La clave de la participación individual estriba en el generar al grupo organizado como un sistema en equilibrio. Los individuos estarán dispuestos a aceptar su condición de miembros de la organización cuando su actividad dentro de ella contribuya, directa o indirectamente, a sus propios fines (Simon, et al. 1950).

Teoría del conflicto

El conflicto es una condición permanente de la organización, dado que 1) existen objetivos divergentes y 2) los recursos son escasos como para poder satisfacer todas las demandas de los participantes (March y Simon 1958).

Teoría del poder

El poder es la fuerza o potencial de influencia por medio del cual los eventos o procesos organizacionales pueden efectuarse. La negociación política involucra aquellas actividades o comportamientos en que el poder es desarrollado y usado como medio de construcción de objetivos (Simon y March 1958; Cyert y March 1963).

Teoría de objetivos

Los objetivos que persiguen las organizaciones son múltiples y están en un conflicto permanente, por lo que es necesaria la negociación entre los individuos y grupos de éstos. Bajo esta perspectiva cada participante posee poder y cada uno controla la integración de los objetivos en la medida de sus capacidades de negociación y regateo (Cyert y March 1963).

Teorías de Ambigüedad Organizativa

Anarquías organizadas

Una anarquía organizada es aquella organización que no tiene ni claridad ni consistencia en qué es lo que se quiere hacer (ambigüedad de objetivo), cómo se supone que lo van hacer (tecnología indeterminada) y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (constante flujo de decisores) (Cohen y March 1974; March y Olsen 1976).

Modelo del cesto de basura

La clave para entender los procesos decisivos es visualizar las situaciones de decisión como "cestos de basura" donde los participantes arrojan problemas y soluciones; y en función de la cantidad de cestos que existan, de las mezclas de problemas que contengan y de la cantidad de tiempo que dispongan los participantes, el acto decisonal se concreta o no en una acción determinada (Cohen et al. 1972).

Sistemas flojamente acoplados

Un sistema flojamente acoplado es una organización (o parte de ésta) cuyos eventos son correspondientes unos de otros, pero que, no obstante, mantienen una identidad y especificidad propia. Se deja de ver a la organización como un ente monolítico (Weick 1969; 1976).

Aportes de la Teoría	Utilidad Teórica	Comentarios
La decisión como proceso dinámico	El acto decisorio es un proceso continuo porque los sucesos que siguen a los actos de decisión, como consecuencia de ellos, son generadores, a su vez, de nuevas realidades.	
La decisión como proceso continuo	La toma de decisiones se sucede continuamente y de manera dinámica, al ritmo en que se van desarrollando las negociaciones políticas. Sucede así que el proceso decisorio es un proceso inestable y en constante cambio.	No obstante, si bien la toma de decisiones es un proceso dinámico éste no es ilimitado. Las normas sociales, la estructura organizacional y los distintos arreglos de las relaciones entre los individuos pueden limitar el dinamismo del proceso decisorio.
La decisión como proceso social	La toma de decisiones se desarrolla en contextos altamente interrelacionados, donde el decisor no puede ser visto como autodeterminado sino socialmente influido en forma de hábitos, costumbres y, en suma, por todo un largo proceso de aprendizaje y socialización.	La toma de decisiones como proceso social puede ser identificado no sólo como una consecuencia de los procesos de socialización que han experimentado los distintos participantes, sino también puede ser considerado a partir de la explicitación del carácter simbólico que puede tener la decisión en un momento dado.
La decisión como proceso político	A partir de la negociación política es posible establecer objetivos. Estos son, aparentemente, los puntos de referencia con los que se desarrolla el proceso decisorio. De tal forma, que las consecuencias que se desprenden de él, es decir, las acciones no son sino el reflejo o manifestaciones más o menos específicas de los recursos de poder que cada participante puede controlar.	La decisión como resultado de la negociación política puede nacer y ejercerse independientemente de objetivos y consensos. En el dominio de las relaciones, el poder también se constituye en la cotidianidad de las prácticas del trabajo, y no sólo en los actos trascendentes de la consolidación de objetivos.
La decisión como proceso ambiguo	La toma de decisiones es un proceso ambiguo en tanto que es difícil determinar quiénes participan en él, dónde o cuándo comenzó o que sentido ha tomando. El acto decisorio, por tanto, se describe como un proceso flojamente acoplado entre participantes, problemas, soluciones y contextos.	A pesar de la ambigüedad que se describe en el proceso decisorio éste no es carente de todo orden. Si se describe un orden en los procesos, pero es un orden distinto a como usualmente es visualizado en las teorías convencionales.