

rá orientar a gestores e interesados en el área, en cuestiones que, aunque fundamentales, en no pocas ocasiones quedan fuera de su esfera de análisis.

.....

Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique, de Mary Zey (Thousand Oaks, Sage, 1998, 137 p.)

Said Hernández Quintana

Mi posición ha involucrado la argumentación contra los sociólogos funcionales más conservadores, los teóricos económicos más liberales de la teoría del agente-principal, la teoría económica institucional de los costos de transacción, y para la importante teoría de la dependencia.

Mary Zey, Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique

La euforia que concita el paradigma de la New Public Management (NPM), esto es, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar a la sociedad y satisfacer sus necesidades sociales; lo cual, según la NPM, se le atribuyen a una

burocracia que se caracteriza por estar compuesta de grupos de interés protegidos por el Servicio Civil de Carrera.

Es en este contexto donde se inserta el libro de Mary Zey, titulado *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*. Libro que responde a un debate que se puede sintetizar en una pregunta: para que el gobierno sea eficiente al responder a las exigencias sociales, ¿deben sus organizaciones actuar bajo principios de mercado (competencia, satisfacción al cliente, eficiencia, maximización), o responder, más bien, según lógicas internas y externas de poder político (negociación, coaliciones, valores, cultura)?

A continuación, se procede a dar una visión general del libro de Mary Zey, quien escribe este estudio como respuesta a las teorías económicas neoclásicas de elección racional y a las teorías de la economía organizacional. Hace una defensa de la validez empírica para definir cambios organizacionales que dependen de factores políticos, económicos y legales, determinados por su ambiente.

La autora inicia su estudio con la descripción de la Rational Choice Theory (RCT), la cual se caracteriza por considerar a la acción humana en términos económicos. En esta teoría, el individuo es egoísta, maximizador de sus intereses y, en su elección de decisiones racionales, no intervienen su ética ni sus valores.

Zey argumenta que esta visión económica concibe los resultados sociales como producto de acciones individuales que son explicadas sin hacer referencia a otros hechos sociales. La gente renuncia a su autonomía sólo si, al hacerlo, maximiza su beneficio. Puesto que todos maximizan en relación con los demás, se alcanza un equilibrio natural en el sistema.

La RCT se considera capaz de explicar fenómenos sociales no económicos; sin embargo, Zey la critica y dice que no logra manejar y explicar adecuadamente temas como el poder, la confianza, la comunicación o la solidaridad. Asimismo, pese a que las acciones están limitadas por una serie de circunstancias, dichas circunstancias y las acciones colectivas resultantes no son analizadas por la RCT.

Para estos teóricos, la racionalidad individual consiste en que toda elección se basa en preferencias, valoradas todas ellas racionalmente. Así, la racionalidad colectiva no se define como una acción tomada por un grupo en su conjunto, sino como agregación de acciones individuales para producir un resultado que, de alguna manera, beneficia a todos. El supuesto es: si los individuos actúan racionalmente, la colectividad resulta beneficiada.

Si bien la teoría de la utilidad (sobre la cual se construye la RCT) es normativa en su posición respecto a lo que debe ser una de-

terminación racional, la sustancia de la decisión no es de su interés. No importa que la meta del actor pueda ser peligrosa o que el actor sea perverso; mientras la decisión corresponda a los principios de consistencia (acciones que se sostienen en relación con las creencias y deseos del agente), completitud (estado en el que los individuos pueden comparar todas las opciones) y transitividad (preferencias ordenadas), las acciones serán racionales. Aquí el contexto es irrelevante.

La formación de Mary Zey, como socióloga organizacional con experiencia en sociología económica y teoría de la contingencia estructural en la Universidad de Wisconsin, permite explicar los siguientes puntos que ella expone en contra de la RCT.

Zey escribe que, al aplicar la RCT a las organizaciones, surgen muchos problemas, ya que sólo funciona bien en contextos ideales, teóricos y modelados, mientras que las organizaciones son entidades dinámicas, del mundo real, que existen en un estado de constante cambio. Puesto que en la RCT está implícito el supuesto de independencia en relación con el contexto, el problema por el uso de esta teoría es mayúsculo, ya que la elección de las organizaciones en el mundo real siempre depende del contexto.

En el siguiente cuadro, la autora muestra los contrastes fundamentales entre la RCT y la Organizational Theory (OT).

	<i>RCT</i>	<i>OT</i>
Supuestos sobre la naturaleza humana	Racional	Racional Emocional Habitual Normativo
	Codicioso y egoísta Maximizador Instrumental Jerarquiza preferencias	Egoísta e interesado en otros Niveles variables aceptables Instrumental y reflexivo, expresivo Preferencias fluidas
Unidad de análisis	Individual	Colectiva (organizacional e interorganizacional)
Conceptos de organización	Nominal Agregación de individuos	Real <i>Sui generis</i> y más allá de lo individual
Postura filosófica	Hobbesiana Intercambio	Platónica Explicativa, interpretativa, contextualista
Poder	No cuestiona la posición originaria	Poder que proviene del acceso a la posición
Modo de teorizar	Deductivo	Inductivo Axiomático Manejado por datos
Métodos	Prueba modelos Cuantitativo, pero no empírico	Construyendo teoría y probando hipótesis Cuantitativo empírico, y datos cualitativos
Criterio de validez	Ideal Predictivo	Realista Explicativo
Controles	Mercado Corporaciones controladoras de mercado	Medio ambiente, otras organizaciones, incertidumbre Corporaciones creadoras de mercados

Fuente: Mary Zey, *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, p. 36.

Las diferencias entre la *RCT* y la *Organizational Theory* (*OT*) sobrepasan todas las dimensiones, excepto que los teóricos de ambas perspectivas a menudo se enfocan en los mismos aspectos de la sociedad.

De cualquier manera, las conclusiones de cada uno son muy diferentes, no sólo porque utilizan filosofía y supuestos de la naturaleza humana distintos, sino porque los procesos teóricos y los métodos en sí

son fundamentalmente diferentes. Mientras que la *RCT* limita en todos los casos su visión de la motivación humana al interés propio, la *OT* acepta un rango de motivaciones humanas más amplio. Como consecuencia, la *OT* debe ser empírica y enfocada a los datos para que pueda obtener una verdadera visión de la actividad humana. En contraste, los teóricos de la *RCT* construyen sofisticados modelos predictivos y tienden

a subestimar los datos que no coinciden con su teoría.

La RCT restringe el egoísmo al ámbito de las motivaciones humanas en todos los casos, mientras que la OT mantiene un amplio rango de motivaciones para explicar la acción de los individuos. Como consecuencia, la OT debe ser más empírica y manejar más datos para que pueda obtener una verdadera visión de la actividad humana. Aunque algunos teóricos de la organización han tratado de utilizar los principios de la RCT, sólo se pueden analizar de esta manera los elementos económicos. Por tanto, *la RCT no puede ser suficiente para explicar la mayoría de las relaciones sociales*, por ejemplo, la naturaleza del poder, el conflicto de intereses con poder desigual, el altruismo, la cultura, la legitimidad, etcétera.

Por otra parte, Zey hace un recuento de la RCT aplicada a las organizaciones. Aduce que estas teorías conciben modelos organizacionales diseñados para lograr ciertos fines de acuerdo con ciertas metas u objetivos. En sentido estricto, la racionalidad estructural es una racionalidad "técnica" o "funcional", que implica una serie de acciones organizadas de tal modo que la primacía de las metas está predeterminada con máxima eficiencia.

Se han desarrollado varias teorías que especifican cómo apoyan los objetivos la conducta racional en las organizaciones.

Los objetivos no sólo son el criterio por escoger entre las alternativas, también las estructuras racionales son procesos para controlar a los empleados de la organización (véase Weber con su tipo ideal de burocracia).

La autora dice que hay dos teorías relativamente recientes que tienen sus raíces en las primeras teorías de la organización, pero que utilizan muchos de los enfoques de la teoría económica. Enumera las teorías del agente-principal y la de los costos de transacción. Tomadas juntas, dice, comprenden un subcampo conocido como economía organizacional.

Al contrario de la mayoría de las teorías organizacionales, que consideran a la organización como la unidad de análisis, las teorías económicas organizacionales se basan en el individuo. Zey critica esto, ya que, según la autora, esa concepción ignora la complejidad que se deriva de la estructura normativa, niveles, motivaciones humanas, conflictos y acciones.

Así, dice Zey, los teóricos de la economía organizacional creen que las organizaciones funcionan como mercados, pero sólo en un modelo ideal donde prevalece el equilibrio entre mercados y competidores. Son incapaces de explicar los cambios o acciones que se basan en el *toma-y-daca* que se da en los ambientes del mundo real. Como resultado, el poder y el acceso a los recursos, especialmente el capital, se mantie-

nen inexplicados por la RCT y la economía organizacional. En contraste, la teoría organizacional incluye elementos racionales y otros aspectos, como la estructura cultural.

En suma, la RCT, que emplea la visión económica de las organizaciones, ejemplifica de manera abstracta y deduce propuestas que se caracterizan por el desarrollo de modelos basados en suposiciones deliberadas, rígidas y simplificadas. En contraste, el análisis organizacional tiende a valorar más la descripción y la explicación, ya que su análisis es más empírico. *Los analistas organizacionales dedican mucho tiempo a la recolección de datos, al análisis e interpretación de éstos, mientras que, en la RCT, la principal preocupación es la construcción de modelos.*

El libro de Mary Zey termina con un capítulo en el que hace sendas críticas a once supuestos de la RCT. Éstos son:

1. *El individuo antecede y es anterior al grupo.* Esto no se sostiene, porque las decisiones son interdependientes al menos de cuatro maneras: *a)* la utilidad de un individuo puede depender de la utilidad de otro; *b)* la utilidad y el valor pueden depender de la utilidad o del valor que otros le asignen a un bien o servicio (por ejemplo, lo que da *status*); *c)* una elección presente puede limitar otras elecciones futuras; y *d)* no todos los resultados son de suma cero.

2. *Las personas sólo se interesan en sí mismas.* Las personas son más complejas. Los actos morales o emocionales tienen distintas razones de explicación y valoración. No sólo es la maximización de los beneficios.

3. *Las personas sólo actúan racionalmente.* La racionalidad formal de la RCT se refiere a la que consiste en instrumentar los medios para alcanzar fines, omitiendo la racionalidad de los valores que se refieren precisamente a los fines. Las personas usan por lo menos cuatro maneras de tomar decisiones: *a)* por memoria (hábitos), *b)* por estereotipos comunes, *c)* por juicios valorativos (moral), y *d)* por curiosidad frente a nuevas experiencias.

4. *Los valores son subjetivos.* Si de verdad fueran subjetivos, las preferencias variarían de individuo en individuo, por lo que no habría preferencias colectivas para el bienestar del grupo. Si esto fuera cierto, no habría ningún conjunto de valores comunes que proporcionaran la confianza necesaria para realizar cualquier interacción humana.

5. *Las personas maximizan su utilidad.* Puesto que la inteligencia, la información y el tiempo son limitados, el individuo no tiene recursos para analizar todas las posibilidades de cada opción que tiene para elegir, por lo que se queda con la primera que satisface sus necesidades.

6. *La utilidad es subjetiva.* El concepto de utilidad de la RCT excluye criterios afectivos, valorativos o habituales.

7. *El enfoque neoclásico es neutral en los valores.* Los modelos de *rational choice* se preguntan cómo maximizar la eficiencia o el crecimiento, pero nunca se dan cuenta de que la eficiencia y el crecimiento son valores en sí mismos. Priorizar la eficiencia sobre otros valores excluye las preguntas sobre la legitimidad del actual estado de cosas. Las valoraciones son inherentes al científico.

8. *El individuo es la unidad básica de análisis.* Es un supuesto reduccionista. Las decisiones por y para las organizaciones son distintas a las decisiones por y para los individuos. Las decisiones grupales se hacen a través de procesos de negociación, compromisos, y formando coaliciones. Las decisiones organizacionales son resultados políticos.

9. *Las organizaciones funcionan racionalmente.* Debido a la multiplicidad de actores y variedad de fines, existen múltiples racionalidades en el interior de una organización. Ineptitud, inacción, negligencia y errores humanos hacen no racional a la organización, es decir, medios-fines relacionados, eficiencia maximizada, y decisores que siguen criterios lógicos y racionales.

10. *Las organizaciones funcionan eficientemente.* Las organizaciones proporcio-

nan un contexto imperfecto para tomar decisiones. Los elementos estructurales (personas y actividades) se enlazan a menudo de manera laxa, las reglas se violan con frecuencia, las decisiones muchas veces son unilaterales e inciertas, la eficiencia tecnológica es problemática y se subvierten los sistemas de evaluación.

11. *Poder y conflicto están limitados.* De acuerdo con la teoría de la utilidad, una relación desigual persiste porque es beneficiosa para ambas partes, pero excluye la posibilidad de que exista coerción y que la parte subordinada pueda dejar una relación desventajosa. En general, la RCT tiene problemas para explicar los fenómenos del poder.

CONCLUSIONES

Como se observa, el debate entre la RCT y la OT oculta en realidad una discusión mayor. Se trata de la evolución de la administración pública como ciencia. Llama la atención que siempre esté presente una dicotomía entre la administración pública y la ciencia política. Desde el punto de vista teórico, la separación permitiría enfocar la agenda en temas de mayor interés, como la evolución del pensamiento político, el estudio de los partidos, la política pública naciente, la filosofía política y las instituciones políticas, etc., en lugar de dedicar tiempo a

temas aparentemente menos importantes como la administración pública.

La dicotomía derivó, por tanto, en que se aplicaran métodos gerencialistas para el cambio organizacional público —en la década de 1980, con el advenimiento de gobiernos conservadores— como resultado de las exageraciones de la burocracia, vista ésta desde la mera perspectiva administrativa. Esta visión parcial de la problemática del sector público llevó implícita la idea de que los asuntos políticos y administrativos, por ser diferentes, podían tratarse por separado en un proyecto de reforma.

El problema planteado sólo desde el punto de vista administrativo explica que la panacea para mejorar la administración pública haya sido la privatización de las empresas públicas consideradas ineficientes, o la administración de prácticas administrativas que han probado su éxito en casos seleccionados en el sector privado.

Dejar de lado actores como grupos de interés y órganos legislativos y no abordar, por ejemplo, cuestiones relativas a la historia de los cambios en el sector público o las características propias de las diferentes dependencias del gobierno que participan en las reformas, muestra claramente que existe un menosprecio por las relaciones estrechas entre política y administración pública.

Ésta es, sin lugar a duda, la principal aportación que hace Mary Zey a este debate. Es decir, ofrece elementos teóricos para entender por qué la visión maximizadora de la administración pública no resuelve todos los problemas del gobierno. De igual modo, ofrece interesantes argumentos para considerar enfoques en un nivel macro, donde las "pasiones" humanas deben ser igualmente observadas, ya que determinan buena parte del comportamiento organizacional.