

Góran Ahme y Nils Brunsson*

La regulación suave desde una perspectiva organizacional¹

En este artículo, analizamos el concepto y el fenómeno de la “ley suave” en relación con el concepto de organización. Ofrecemos un marco teórico para comprender varias formas de regulación dentro y fuera de las organizaciones. Dedicamos especial atención a la regulación en un tipo de organización que es particularmente importante en el escenario global: la metaorganización.

Palabras clave: teoría de la organización, metaorganización, organización y regulación, institucionalismo.

Soft Regulation from an Organizational Perspective

In this article we discuss the concept and phenomenon of “soft law” in relation to the concept of organization. We provide a theoretical framework for understanding various forms of regulation within and outside organizations. We pay special attention to regulation in one type of organization that is particularly important on the global scene: the metaorganization.

Keywords: organizational theory, metaorganization, organization and regulation, institutionalism.

* El doctor Góran Ahme trabaja en la Universidad de Estocolmo, correo electrónico: goran.ahme@sociology.su.se. El doctor Nils Brunsson trabaja en la Escuela de Economía de Estocolmo, correo electrónico: fnb@hhs.se. Este artículo es una versión revisada del capítulo de Góran Ahme y Nils Brunsson, “Soft Regulation from an Organizational Perspective”, en Ulrika Mórth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

¹ Artículo recibido el 16 de enero de 2005 y aceptado el 15 de abril de 2005. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

INTRODUCCIÓN

En el mundo moderno hay un alto grado de orden. En cierta medida, el orden global es creado por un aumento en los elementos y normas culturales comunes (Thomas *et al.*, 1987). Sin embargo, la mayor parte del orden global es creado por organizaciones y elementos organizacionales, de los cuales los de mayor importancia son las reglas, pautas explícitas de conducta que la gente y las organizaciones siguen en todo el mundo. La sociedad moderna está permeada de reglas, tanto en el ámbito nacional como en el global. Las reglas que tienen un impacto global dan lugar a semejanzas y armonizaciones globales, son instrumentos poderosos de coordinación más allá de las largas distancias y ofrecen la base para la diferenciación y los órdenes de estatus a escala global. La mayoría de estas reglas son estándares voluntarios más que directrices obligatorias (Brunsson y Jacobsson, 2000). En las sociedades modernas, esos estándares están por todas partes: regulan todo, desde el cuidado infantil hasta los procedimientos administrativos, la producción industrial y el comercio.

Los estudiantes de derecho y —en cierta medida— los politólogos han mostrado en fechas recientes mucho interés en reglas no vinculantes, especialmente en la escena global. Esto ha producido una amplia literatura sobre la llamada “ley suave” (*soft law*) (cfr. International Organization, 2000). En este texto, analizamos el concepto y el fenómeno de la ley suave en relación con el concepto de organización. Ofrecemos un marco teórico para comprender varias formas de regulación dentro y fuera de las organizaciones. Dedicamos especial atención a la regulación en un tipo de organización que es particularmente importante en el escenario global: la *metaorganización*.²

² Las metaorganizaciones son organizaciones que tienen como miembros a otras organizaciones. Algunos ejemplos muy conocidos son la Unión Europea, las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, todas las cuales tienen estados como miembros, pero hay otras 10 mil metaorganizaciones globales o regionales más que organizan estados, empresas o asociaciones. Las metaorganizaciones están involucradas en gran parte de la elaboración de reglas.

MARCO DE REFERENCIA

La “ley suave” es un concepto con muchas definiciones que van desde las muy estrechas hasta las muy amplias, las cuales parecen incluir la mayor parte de los tipos de reglas (Wellens y Borchardt, 1989, 273). Por lo general, se define a la ley suave en relación con el concepto de ley: ley suave es un tipo de ley que en ciertos sentidos se deriva de aspectos fundamentales de una ley real o “ley dura” (Abbott y Snidal, 2000), lo cual es una desviación importante, pues la ley suave no es legalmente vinculante. El concepto de vinculación puede, a primera vista, parecer relacionado con los que cumplen la regla y sus oportunidades de evitar el cumplimiento, pero de hecho el concepto se usa para describir la situación y las actividades de los que establecen la regla. La ley suave es emitida por los que establecen reglas que no tienen el derecho de formular reglas legalmente vinculantes, o por quienes establecen reglas que tienen ese derecho, pero deciden no ejercerlo. El efecto en los que cumplen las reglas es otro asunto, aunque obviamente relacionado.

Nosotros sostendremos que el concepto de regla está, de manera fundamental, conectado con el concepto de organización, independientemente de si llamamos a las reglas leyes o simplemente reglas. La discusión jurídica de la distinción entre ley dura y suave debe ser complementada por una discusión fundamental de la relación entre organización y regla.

En la siguiente sección comenzamos recordando al lector que las reglas vinculantes presuponen una organización formal, ya sea que la organización sea un estado, una empresa o una asociación. Demostraremos cómo las características fundamentales de las organizaciones —elementos organizacionales— pueden utilizarse para sustentar reglas organizacionales y crear una situación que llamamos regulación dura. La regulación suave se define como una situación en la que no se usan por completo todos los elementos organizacionales.

En la segunda sección, demostraremos cómo es utilizada la regulación suave fuera de las organizaciones por reguladores que carecen de una organización y no tienen acceso a elementos organizacionales. Sin embargo, varios grados y tipos de regulación suave son usualmente usados por los reguladores dentro de las organizaciones. En muchos casos, estos reguladores no son capaces de ejercer su dere-

cho a la regulación dura o se abstienen de hacerlo. En ese sentido, ofreceremos algunas explicaciones generales de la regulación suave dentro de las organizaciones.

En la tercera parte, y la más extensa, analizaremos la regulación en las metaorganizaciones. Ofreceremos varias razones de por qué es probable que las formas suaves de regulación existan en esas organizaciones. Estas formas suaves de regulación están relacionadas con las fuentes especiales y las características del conflicto en dichas organizaciones, con las condiciones especiales de dependencia entre miembros y organización y con la consiguiente capacidad de usar técnicas de resolución de conflicto tales como la centralización de la autoridad.

En la cuarta sección señalamos los métodos para sustentar reglas distintas a los elementos y métodos organizacionales, las cuales son importantes para los reguladores en las metaorganizaciones.

ORGANIZACIÓN Y REGLAS

No es ninguna coincidencia que el establecimiento de reglas y su seguimiento se haya destacado en las primeras teorías de la organización (cfr. Weber, 1968; Thompson, 1967; Clegg y Dunkerley, 1980). Las organizaciones formales, como empresas, asociaciones o estados, son sistemas de coordinación en los cuales hay un mecanismo de decisión por medio del cual puede decidirse de manera colectiva lo que deben hacer los miembros de la organización y qué instrumentos deben emplearse para controlar su conducta. En otras palabras, existe una autoridad central, a menudo representada por una unidad organizacional especial, que recibe nombres tales como junta directiva, gerencia, gobierno o liderazgo. La habilidad para ejercer esa autoridad es con frecuencia una manera efectiva de lograr la acción coordinada, y la capacidad de lograr la acción coordinada es un elemento clave para crear y mantener organizaciones. La autoridad organizacional-jerárquica es un aspecto fundamental de las organizaciones y el deseo de crear dicha autoridad es una razón común para establecerlas.

Hay muchas maneras de controlar la conducta en las organizaciones, desde el control a través de una intervención directa en las acciones del individuo hasta formas más indirectas como la asignación de recursos o el establecimiento de objeti-

vos o por medio de intentos de influir en las normas y las percepciones de los miembros de la organización. La gestión por reglas es una forma importante de control indirecto realizado a distancia tanto en tiempo como en espacio; las reglas se establecen antes de que se realicen las acciones que se busca controlar y no se necesita un contacto directo con los que deben seguir las reglas (Galbraith, 1973). En comparación con la intervención directa, el atractivo que tiene para los gerentes el hecho de administrar con reglas radica en el hecho de que, en general, no lleva tanto tiempo. Por su parte, para los seguidores de la regla, el atractivo radica en el hecho de que lo anterior implica más estabilidad y certidumbre.

La gerencia de la organización tiene el derecho de formular reglas formalmente vinculantes, una especie de regla a la que nos referiremos como “directrices” (Brunson y Jacobsson, 2000). Se espera que las directrices sean seguidas por los miembros de la organización. Este derecho de hacer obligatorio el cumplimiento de las reglas presupone una organización, pues no existe fuera de ellas. Seguir las directrices es una parte esencial del contrato explícito o implícito entre una organización y sus miembros, lo cual se mantiene vigente, mientras el miembro permanezca en la organización. Desde luego, las directrices pueden ser cuestionadas y suele suceder que los miembros abandonan una organización si no están totalmente de acuerdo con las directrices. Sin embargo, en las organizaciones existe una aceptación tácita en lo que respecta al derecho de la gerencia a dar directrices, incluso en organizaciones que son descritas como no jerárquicas o democráticas. El método por el que se formulan esas directrices puede involucrar a pocos o muchos miembros de la organización.

ELEMENTOS ORGANIZACIONALES

Las organizaciones no sólo tienen autoridades centrales con derecho a establecer reglas vinculantes, éstas también tienen acceso a otros derechos fundamentales, como son las condiciones e instrumentos que vienen con la institución de una organización formal. De hecho, existen otros seis elementos de las organizaciones formales que apoyan el establecimiento de reglas, el cumplimiento de las reglas y el seguimiento de las reglas: 1) los miembros de la organización, 2) el derecho de

la gerencia a la información, 3) su derecho a emitir sanciones, 4) su monopolio para emitir reglas, 5) la habilidad de la organización para acumular recursos, y 6) su estructura, la cual facilita la estabilidad. Estos elementos se describen en las páginas siguientes.

Los miembros son fundamentales en las organizaciones, pues constituyen un grupo específico de actores que tienen cierto grado de compromiso hacia la organización, su gerencia y sus reglas. La gerencia sólo puede formular directrices y esperar su cumplimiento teniendo en cuenta a los miembros de su propia organización. Pero incluso en lo que se refiere a los miembros, los derechos de la gerencia están limitados: sólo ciertas acciones dentro de áreas específicas y en ciertos momentos pueden ser regulados por la organización; los empleados de una empresa tienen una “zona de indiferencia” (Barnard, 1968) limitada. Debemos aclarar que si bien este término puede sonar extraño cuando se aplica a asociaciones y estados, hemos decidido utilizarlo a continuación.

Además, la gerencia tiene el derecho de obtener información acerca de las actividades de los miembros de la organización, con lo que se supone que tiene la habilidad de verificar que se están siguiendo las reglas. De igual manera, la gerencia tiene un derecho principal de emitir sanciones —tanto recompensas como castigos— relacionadas con el grado de cumplimiento. En ciertas organizaciones, especialmente los estados, la gerencia puede utilizar la violencia para obligar la implantación de sus reglas. Algunas organizaciones tienen sistemas detallados de sanciones. Dichos sistemas, que son comunes en el mundo de los deportes, por ejemplo, permiten que las organizaciones manejen las ofensas sin recurrir de inmediato a la exclusión del miembro que no cumple. La expulsión y otras sanciones son penalizaciones que están equilibradas con el derecho de los miembros a salirse de la organización y, de este modo, escapar de la obligación de ser controlados, cuando menos por la gerencia de esa organización en específico. A fin de que las reglas sean efectivas, es importante que no compitan entre sí; los miembros deben saber cuáles reglas aplicar en qué situación. En última instancia, la gerencia de la organización tiene un monopolio sobre el establecimiento de reglas dentro de la organización y puede utilizar este monopolio para evitar que las reglas compitan entre sí.

Otro elemento de las organizaciones es su habilidad para acumular recursos y

estos recursos pueden usarse como reglas de apoyo. La gerencia puede asignar recursos dependiendo del cumplimiento de las reglas: los individuos o las divisiones organizacionales pueden ser recompensados por seguir ciertas reglas o por seguir-las bien. Además, los recursos pueden verse como bienes comunes para todos los miembros de la organización. A un miembro se le da acceso a ciertos recursos organizacionales, lo que crea un incentivo para volverse o seguir siendo un miembro de la organización y estar sujeto a sus directrices. Las organizaciones pueden usar sus recursos para emitir sanciones en forma de recompensas.

Las organizaciones tienen ciertas reglas acerca de la fijación de reglas y forman parte de lo que generalmente se llama estructura o constitución de la organización. Identifican quién puede ser miembro de la organización y los requisitos para seguir siéndolo. Detallan cómo debe ejecutarse el control organizacional e incluyen reglas acerca de la división de la autoridad dentro de la organización; el mandato de la gerencia para establecer reglas puede ser delegado dentro o fuera del grupo ejecutivo. Otras reglas se refieren a cómo deben utilizarse las reglas y otras formas de control, cuáles son las áreas de su incumbencia (la zona de indiferencia), así como procedimientos para informar y evaluar. Esas reglas sirven como restricciones para quienes fijan las reglas, pero también crean una legitimidad fundamental para las reglas que son fijadas por las personas correctas de la manera correcta.

Junto con la acumulación de recursos, las estructuras le dan a las organizaciones una posición más independiente, una vida propia y cierta estabilidad. Los miembros se vuelven reemplazables e intercambiables; las reglas siguen aplicándose aun si los miembros cambian. Las organizaciones constituyen una forma de inercia; son sistemas con continuidad en los que se puede esperar que el futuro, cuando menos en ciertos aspectos, se parezca al pasado. Una situación así fija las reglas: las reglas no sólo ayudan a crear cierta estabilidad con el paso del tiempo, sino que también son más fáciles de formular y aplicar si existe una estabilidad. Las reglas están vigentes por un tiempo y controlan el futuro. Por consiguiente, la continuidad que ofrecen las organizaciones facilita el control mediante reglas, y el que fija las reglas de la organización puede esperar que toda la organización perdure y, en consecuencia, que las circunstancias y condiciones para implementar las reglas también perduren.

Un tipo de organización que podemos usar para ilustrar estos elementos de la organización formal es el estado. El control por medio de reglas ha recibido mucha atención en los estados. Puede decirse que una gran parte del trabajo del gobierno se administra a través de reglas. La mayoría de los estados modernos son organizaciones altamente complejas en donde otras formas de control organizacional son más difíciles de ejecutar. La idea del imperio de la ley expresa las ventajas normativas que tiene controlar por medio de reglas sobre otros mecanismos de control, tales como intervenciones *ad hoc*: los miembros de los estados, los ciudadanos, tienen el derecho de saber cuáles acciones están permitidas o prohibidas y cuáles se esperan de ellos. También existen demandas no sólo por la falta de competencia regulatoria, sino también por reglas claras y comprensibles. Los intentos de los estados por administrar mediante objetivos a menudo degeneran y se convierten en gestión por reglas (Brunsson, 1997). Los fuertes reclamos que se escuchan en estados modernos por una gestión por reglas y procedimientos justos para fijar reglas son particularmente justificados, porque existen obstáculos fuertes en contra de los ciudadanos que abandonan el estado (y cuando se va, la gente termina en otro estado parecido).

La mayoría de los estados modernos tienen centros de autoridad muy elaborados, reglas claras acerca de cómo ser miembro de ellos, acceso a grandes recursos y constituciones. Los diferentes aspectos de la regulación a menudo son visibles en los estados, pues con frecuencia son realizados por diferentes partes de la organización. En el sistema de la ley, la legislación se lleva a cabo en ciertas partes de la organización, en donde otras partes auditan y unas terceras imponen sanciones (Abbott y Snidal, 2000). Existe un sistema judicial completo para evitar, o cuando menos manejar, la competencia entre varias reglas de un solo estado. Se ha dicho que la coherencia de todas las leyes es un prerrequisito para la legitimidad de un sistema legal (Franck, 1999).

REGULACIÓN DURA Y SUAVE

Si bien podría llamarse a las directrices o reglas vinculantes como reglas duras o incluso ley dura, pensamos que estos conceptos no son útiles en un análisis basado

en las teorías de la organización. Preferimos discutir, en cambio, la regulación dura y suave, y relacionar estos conceptos con el número de elementos organizacionales usados y el alcance con el que se usan. Las organizaciones formales constituyen una base sólida para la forma más dura de regulación, cuando se evocan todos los elementos organizacionales. Como demostramos previamente, las organizaciones pueden ofrecer un contexto favorable al cumplimiento de las reglas, aun si las reglas son altamente detalladas.

Podríamos definir la regulación en términos absolutos como dura, cuando los que fijan las reglas emplean todos los elementos organizacionales, y como suave, cuando no usan ninguno. Pero una definición más relativa parece ser más apropiada: es decir, mientras más elementos organizacionales estén involucrados en la elaboración de las reglas y mientras mayor uso se les dé, más dura será la regulación, y viceversa. Entre las posiciones extremas de esta escala, obviamente podemos encontrar combinaciones muy diferentes de elementos organizacionales.

De acuerdo con las nociones de ley dura y suave, nuestros conceptos de regulación dura y suave caracterizan las condiciones en que se produce la oferta de las reglas. Si bien el grado de dureza tiene consecuencias obvias para los afectados por las reglas, los conceptos no describen por sí mismos esa situación. Si los posibles seguidores de reglas tienen, en la práctica, muchas o pocas opciones en lo tocante a seguir las reglas, y poca o mucha libertad para hacerlo, todo depende no sólo de la dureza de la regulación, sino también de otros factores contextuales. La habilidad de la organización para moldear la conducta de sus miembros es, en general, mucho menor de lo que podría esperarse cuando se ven las cosas desde el lado de quienes suministran las reglas; como saben todos los policías, los abogados y la mayoría de los políticos y gerentes.

LA REGULACIÓN SUAVE FUERA Y DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES

La forma más dura de regulación presupone organizaciones formales, la forma más suave, no. Por ello, podemos esperar que exista mucha regulación suave fuera de las organizaciones, pero que no se encuentre exclusivamente ahí. Hay mucha regulación suave también dentro de organizaciones modernas.

FUERA DE LAS ORGANIZACIONES

Fijar las reglas no es privilegio único de los líderes organizacionales. También se fijan reglas fuera de las organizaciones. Existen actores que establecen reglas para otros sin ser gerentes de la organización a la cual pertenecen los posibles seguidores de la regla. De hecho, es menester decirlo, en el mundo moderno hay una gran multitud de dichos reguladores (Brunsson y Jacobsson, 2000). A modo de ejemplo podemos decir que los autores de libros sobre etiqueta social definen reglas para cualquier individuo potencial y los autores de libros de administración fijan reglas para organizaciones a las cuales no tienen acceso.

Organizaciones tales como las sociedades nacionales para la conservación de la naturaleza o el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) fijan reglas acerca de la responsabilidad ambiental que esperan sean seguidas por todos los individuos y las organizaciones sin importar que sean miembros de esas organizaciones o no. Amnistía Internacional define reglas acerca de la manera en que los ciudadanos deben ser tratados por sus estados, aunque los estados no sean miembros de Amnistía. La última década presencié el surgimiento de muchos encargados de fijar reglas y de reglas dirigidas a hacer que todas las compañías sean socialmente responsables. Las organizaciones de estándares internacionales como la Organización Internacional de Estandarización (ISO por sus siglas en inglés) o el Comité Europeo de Normalización (CEN) formulan reglas acerca de plazos, productos, procesos de producción y administración que están dirigidas hacia todos los interesados.

Podría parecer que esta manera de fijar reglas es muy ambiciosa, pues los que se encargan de hacerlo quieren que las reglas se apliquen más allá de los confines de sus propias organizaciones. Por otro lado, la falta de organización formal hace que la regulación sea suave. Los que fijan las reglas no tiene acceso inmediato a los elementos organizacionales que pueden apoyar las reglas dentro de las organizaciones. Tampoco pueden establecer directrices vinculantes. Más bien, están confinados a lo que definen como estándares, a reglas que son formalmente voluntarias. Por consiguiente, esos encargados de fijar las reglas son estandarizadores en lugar de directores (Brunsson y Jacobsson, 2000). Además, no hay miembros involucrados, lo que significa que los estandarizadores no están limitados a fijar las reglas para un

conjunto definido de miembros, sino que pueden establecer reglas fuera de la zona de indiferencia de cualquiera. Asimismo, la falta de miembros vuelve incierto conocer quién seguirá esas reglas, o incluso saber si alguien lo hará.

Los estandarizadores no tienen derecho a la información acerca del cumplimiento de las reglas y tampoco tienen un derecho formal de emitir sanciones. También es difícil evitar la competencia regulatoria; el número de encargados potenciales de fijar las reglas aumenta dramáticamente cuando no es un requisito ser miembro de la organización. Además, no hay garantía de que las reglas sean seguidas a lo largo del tiempo. En general, los estandarizadores deben ofrecer a sus futuros seguidores de reglas una mayor discreción para interpretar y seguir las reglas que los gerentes que están proporcionando directrices a sus miembros organizacionales.

DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES

Si bien las organizaciones formales pueden dar cabida a la forma más dura de regulación, no toda la regulación organizacional es de este tipo. Todo lo contrario; las formas más suaves de regulación son comunes dentro de organizaciones modernas. Se utilizan reglas, pero no con el apoyo de todos los elementos organizacionales. En la práctica, los gerentes no siempre son capaces de regular del modo duro y tampoco están dispuestos a hacerlo.

La gerencia puede abstenerse de usar elementos organizacionales de diversas maneras. Puede optar por no usar su autoridad jerárquica, estableciendo estándares en lugar de directrices; dar consejos acerca de cómo deberían actuar los miembros en lugar de invocar la autoridad gerencial para hacer que cumplan. Por ejemplo, muchas agencias gubernamentales se han vuelto asesoras más que directoras en décadas recientes (Jacobsson y Sailin-Andersson, 1995). De igual modo, muchos departamentos de las empresas, como departamentos de tecnología de la información y desarrollo organizacional, se han convertido en asesores o han sido sujetos de *tercería (outsourcing)* y ahora venden su asesoría como consejeros independientes.

Los gerentes pueden optar por usar estándares, porque éstos provocan menos resistencia que las directrices, pues les permiten cierta discreción a los futuros seguidores de las reglas. Además, los gerentes pueden percatarse de que no tienen la

base de conocimiento específico para garantizar que sus reglas sean siempre buenas y la libertad que los estándares les dan a las personas en niveles inferiores de la organización les permite aplicar su conocimiento más especializado a decidir acerca de la solidez de una regla en situaciones individuales. Si no, los gerentes pueden establecer directrices que son lo suficientemente abstractas o vagas para permitir un amplio espacio de interpretación, haciendo posibles diferentes interpretaciones en distintas situaciones. O la especificación de las reglas puede estar relegada a niveles inferiores en la jerarquía, que es la idea de las llamadas directrices de esquema.

La información sobre el cumplimiento de las reglas puede ser difícil de recopilar. En organizaciones grandes, es imposible que todos sepan lo que está pasando. E incluso si hay cierta información, la existencia de estándares y reglas abstractas o vagas hace difícil determinar si la conducta está de acuerdo con las reglas.

A pesar de que las organizaciones acumulan recursos, tal vez no tengan suficientes para construir elaborados sistemas de recopilación de información e interpretación del cumplimiento de las reglas. Asimismo, pueden carecer de los recursos para aplicar grandes recompensas por el cumplimiento de reglas. Las sanciones negativas pueden ser difíciles de aplicar sin arriesgarse a perder a los miembros organizacionales y sin aumentar la dificultad de reclutar a otros nuevos: a menudo, el número de miembros de una organización puede no ser suficientemente estable como para que puedan mantenerse las reglas.

Además, las organizaciones pueden producir reglas contradictorias por varias razones: compromisos entre diferentes grupos e intereses (March y Simon, 1958), delegación confusa de autoridad a varios centros de control (Mintzberg, 1979), una tendencia a olvidar las decisiones pasadas (Brunsson, 1998), una necesidad de doble discurso (Brunsson, 2002) o constituciones organizacionales ambiguas o impugnadas. Dichas situaciones presentan argumentos en favor de los estándares y no de las directrices, porque la competencia entre estándares no es un problema tan obvio como la competencia entre las directrices.

Finalmente, cada vez es más difícil proteger las reglas organizacionales de las reglas contradictorias que son externas a la organización. Muchos grupos profesionales tienen su propio sistema de reglas que a menudo tienen un mayor impacto en la conducta que cualquier regla operante en la organización en la que están emplea-

dos (Abbot, 1988). Y, como se mencionó antes, en el mundo moderno los estandarizadores son numerosos y la organización moderna es el objetivo de un enorme número de estándares producidos por estandarizadores externos.

Los estándares ambientales o de derechos humanos, así como los estándares administrativos, de productos, entre otros, influyen en lo que pueden producir las compañías y el estado, en cómo pueden hacerlo y en cómo está organizada su administración. Dichos estándares a menudo se refieren al conocimiento científico o general, a valores fundamentales y, a veces, se considera que tienen más autoridad que cualquier regla que una organización local pueda generar (Jacobsson, 2000; Drori *et al.*, 2003). Si las organizaciones adaptan sus reglas a dichos estándares, hay muchas oportunidades de que el cumplimiento sea relativamente alto; mientras que las reglas que no son congruentes con dichos estándares corren el riesgo de ver afectada su pertinencia frente a la competencia.

En resumen, si bien las organizaciones son los únicos sistemas que permiten la regulación más dura, no toda regulación existente en las organizaciones es dura. En la siguiente sección, afirmaremos que la tendencia hacia la regulación suave es particularmente fuerte en organizaciones cuyos miembros son otras organizaciones.

LA REGULACIÓN EN LAS METAORGANIZACIONES

Para los que quieren regular organizaciones que no sean las propias, la estandarización fuera de las organizaciones no es la única opción. Una alternativa es crear una nueva organización de la que sean miembros la propia organización y otras. A esa asociación de organizaciones la llamamos metaorganización: una organización cuyos miembros son organizaciones, no individuos. Algunas metaorganizaciones conocidas son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas. Otros ejemplos de metaorganizaciones son organizaciones comerciales nacionales e internacionales, federaciones deportivas, sindicatos nacionales y federaciones profesionales internacionales.³ Llevan nombres como asocia-

³ Nuestro conocimiento sobre las metaorganizaciones proviene de estudios empíricos de seis metaorganizaciones: la Comunidad de Escuelas Europeas de Administración (CEMS), la Asociación Sueca de Servicios Tem-

ciones, federaciones, comunidades, sindicatos o ligas. Pero estos nombres no deben confundirse con conceptos analíticos para la forma organizacional, como estado, empresa o asociación.

En comparación con federaciones estatales o grupos comerciales, que tal vez puede considerarse que tienen organizaciones como miembros, la forma básica de las metaorganizaciones es el estado o la empresa. Las organizaciones miembro pueden abandonar la metaorganización cuando lo deseen, pero esto no sucede con filiales en grupos o en estados que pertenecen a federaciones. En grupos o federaciones no está claro que los miembros sean realmente organizaciones independientes; podemos considerarlos como individuos ordenados en varias subunidades organizacionales (Ahrne y Brunsson, 2001).

Parece que las metaorganizaciones son cada vez más comunes, especialmente en el ámbito internacional y transnacional, y son herramientas importantes para establecer reglas transnacionales. Junto con los estandarizadores, crean una gran parte de la regulación en la sociedad moderna. Las metaorganizaciones son relativamente fáciles de crear, en particular porque no requieren muchos recursos iniciales (Van Waarden, 1992). Se espera que muchas organizaciones pertenezcan cuando menos a una metaorganización. En 1992, el estado de Suecia pertenecía a 3 754 metaorganizaciones (*Riksdagens revisores*, 1995/1996), una cifra cinco veces mayor que en 1960. Pero a pesar de ser muchas, las metaorganizaciones han generado poco interés entre los estudiosos de las organizaciones, que han extendido sus esfuerzos a analizar organizaciones cuyos miembros son individuos.

La mayoría de las metaorganizaciones fueron formadas con el propósito principal de emitir reglas comunes para sus organizaciones miembro. A menudo se quieren proteger de otros organismos potenciales que dictan reglas, como los estados, o quieren influir en ellos (Jutterstrom, 2004). Al formar una metaorganización, se crean, en principio, todos los elementos organizacionales que pueden ser utilizados para llevar a cabo una regulación dura. Sin embargo, en la práctica, las metaorganizaciones están más restringidas en sus elementos organizacionales que la mayoría de las organizaciones que tienen individuos como miembros. Como se explicó antes, con

porales de Trabajo, Negocios y Personal (SPUR), la Asociación Sueca de Balón Suelo (SIBF), la Asociación Sueca de Autoridades Locales, la Asociación Sueca de Industria y la Unión Europea (véase Ahrne y Brunsson, 2001).

frecuencia hay conflicto acerca de la regulación en las metaorganizaciones y, dada la relativamente débil autoridad central de las metaorganizaciones, esos conflictos son difíciles de resolver. En cambio, los intereses enfrentados dan lugar al uso de la regulación del extremo suave de la escala.

CONFLICTO

Si bien las metaorganizaciones se forman con la suposición de que los miembros tienen intereses comunes, al igual que ocurre en todas las organizaciones, éstas no pueden evitar los conflictos internos. Podría decirse aún más, las metaorganizaciones albergan más fuentes de conflicto que las organizaciones compuestas por individuos.

Una de dichas fuentes tiene que ver con el hecho de que puede haber enormes diferencias entre los miembros de una metaorganización. Si bien las organizaciones miembro siempre comparten cierta semejanza que constituye la base de la existencia de la metaorganización, también hay diferencias, a menudo radicales (Van Waarden, 1992, 526). Por una parte, esas diferencias se refieren al tamaño de las organizaciones: cuántos miembros deben tener y cuántos recursos controlan. Por ejemplo, tanto Japón como Malta son miembros de las Naciones Unidas: son parecidos en muchos aspectos, el más importante de los cuales es tal vez su categoría de estado, pero tienen tamaño y recursos enormemente distintos. Diferencias tan grandes fácilmente crean diversos intereses y conflictos entre los miembros. En nuestra investigación, observamos una tensión recurrente entre compañías pequeñas y grandes en asociaciones comerciales, y entre ciudades pequeñas y grandes en la Asociación Sueca de Autoridades Locales, muy parecida a las tensiones entre estados grandes y pequeños en la Unión Europea y las Naciones Unidas (Ahrne y Brunsson, 2001).

Además de los conflictos entre los miembros, hay también tensiones entre los miembros y la propia metaorganización. Una fuente importante de esta tensión es la competencia entre los miembros y la organización al realizar tareas importantes. Tanto los miembros como la metaorganización son organizaciones y tienen la capacidad de acción de las organizaciones. Esta competencia genera conflictos entre los que piensan que la metaorganización debe llevar a cabo ciertas tareas y los que piensan

que las organizaciones miembro deben hacerlo. La competencia y los conflictos son particularmente probables si la metaorganización ejecuta tareas parecidas a las de sus miembros. El hecho de que la Unión Europea realice muchas tareas que sus miembros han realizado o estén realizando sugiere altos niveles de conflicto en esa metaorganización. Esperamos menos conflictos en una organización como la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés), que establece reglas para el tráfico aéreo, pero no realiza ninguna operación de tráfico aéreo.

SOBERANÍAS EN COMPETENCIA

Una manera importante de resolver conflictos en las organizaciones es el uso de la autoridad central. La gerencia de la organización decide cuál regla debe seguirse y los otros miembros cumplen. Pero la autoridad central de las metaorganizaciones es comparativamente débil, en parte porque las metaorganizaciones engendran una competencia particularmente fuerte entre la necesidad de soberanía e identidad de la organización y la misma necesidad de sus miembros.

La soberanía y la identidad son aspectos constitutivos de las organizaciones: todas reclaman cierto grado de soberanía e identidad si queremos creer que son organizaciones y si queremos encontrar valioso participar en ellas o lidiar con ellas en tanto organizaciones. Como planteamos con anterioridad, deberían, por ejemplo, ser capaces de establecer sus propias reglas. No puede esperarse que los miembros y otras partes que interactúan con la organización acepten con facilidad que la soberanía de la organización con la que están tratando haya sido entregada en parte a una metaorganización. Empleados o clientes de una empresa no están forzosamente impresionados por referencias a decisiones hechas por una organización comercial de la cual es miembro la empresa; para los ciudadanos de un estado, las reglas decididas por la OCDE o la UE, y no por un estado, no son necesariamente legítimas. Y si la gente no acepta las decisiones de dichas metaorganizaciones a una escala amplia, tendrán dificultades al ver la relevancia de la empresa o el estado como una organización.⁴ Preferirían tratar con la organización real: en este caso, la metaorganización.

⁴ No entramos en una discusión de todas las tácticas que una organización puede emplear para hacer que las personas acepten dicha situación, pero van desde afirmar que las decisiones de la metaorganización cons-

Por otro lado, si la metaorganización no puede tomar decisiones o establecer reglas que tengan cualquier impacto en sus miembros, la propia existencia de la metaorganización está amenazada. Así, si la metaorganización tiene un fuerte grado de soberanía, la organización miembro tendrá menos, y viceversa. De esa manera, pudiera aseverarse que las organizaciones se debilitan entre sí.

La competencia por la soberanía entre el miembro y la organización es fuerte para fijar reglas, en general y en lo particular, cuando las reglas se refieren a la identidad de los miembros, lo cual suele ser el caso de las metaorganizaciones. Las reglas requieren semejanzas y muchas reglas de las metaorganizaciones requieren que todos los miembros instalen estructuras organizacionales similares, programas o principios. Estos requisitos de semejanza incluyen reglas acerca de cómo volverse miembro, así como reglas para miembros existentes. Esas reglas plantean una amenaza a la identidad de las organizaciones miembro y, a la larga, a su existencia. Es decir, si somos tan parecidos, ¿por qué seguir como organizaciones separadas y no fusionarnos en una sola organización con individuos como miembros? Esa amenaza suele provocar resistencia entre los miembros.

Sin embargo, un resultado común es que la soberanía y la identidad de la metaorganización siguen siendo relativamente débiles y los miembros relativamente fuertes, cuando menos en el corto plazo y cuando menos para los miembros estrella. Ese resultado es indicado por las continuas diferencias entre gerentes de los miembros más importantes de las metaorganizaciones y los gerentes de la propia metaorganización. Compárese el estatus del ejecutivo en jefe de British Airways con el director de la Asociación de Aerolíneas Europeas (AEA por sus siglas en inglés), por ejemplo; y supuestamente miles de millones de personas conocen el nombre del presidente de Estados Unidos, mientras que pocas han escuchado el nombre del director de la OCDE.

tituyen hechos inalterables del entorno de la organización miembro, hasta tratar de convencer a los miembros de organizaciones miembro que también pertenecen a las metaorganizaciones (como es el caso cuando la Unión Europea y sus miembros afirman que los europeos son ciudadanos de la Unión Europea, así como de un estado miembro).

DEPENDENCIA

No sólo la autoridad central de la metaorganización se ve debilitada cuando los miembros reclaman identidad y soberanía propias, sino que también la autoridad de la metaorganización es minada por su dependencia de los miembros. Por lo general, los miembros controlan más recursos que la organización y suelen tener una mayor capacidad de acción. Los miembros controlan a menudo los ingresos de las metaorganizaciones; pocas tienen suficientes recursos propios. Entonces, para recibir recursos e incluso para garantizar la realización de algunos tipos de acciones, la metaorganización depende del consentimiento activo de sus miembros.

Las metaorganizaciones no sólo dependen de sus miembros en un sentido general; son muy dependientes de la atracción y retención de miembros específicos. Las metaorganizaciones se definen en la búsqueda de cierta categoría de organizaciones y cada categoría contiene un número limitado. Por ejemplo, las Naciones Unidas es una organización de todos los estados, la Unión Europea es una organización de los estados europeos y la IATA es una organización de aerolíneas. En consecuencia, sólo un número limitado de organizaciones puede volverse miembro y la mayor parte de metaorganizaciones tiene relativamente pocos miembros; hay algunas que tienen decenas de miembros, algunas cientos, pero muy pocas tienen más de mil miembros. La pequeña reserva de miembros potenciales aumenta la dependencia de la metaorganización de cada miembro y, lo que es más, la metaorganización debe reclutar con frecuencia a todas o casi todas las organizaciones de la categoría relevante, a fin de obtener legitimidad e importancia.

Además, la identidad y el estatus de una metaorganización están supeditados a la identidad y el estatus de sus miembros. Como se dijo, por lo general los miembros son conocidos y, al parecer, más importantes que la organización en sí; de hecho, las metaorganizaciones se presentan dando una lista de sus miembros. Si alguno de los municipios suecos abandonara la Asociación Sueca de Municipios, por ejemplo, la organización tendría una identidad obviamente diferente de la que tiene en la actualidad como organizadora de todos los municipios. Una Unión Europea en donde Francia y el Reino Unido fueran cambiados por Turquía y Rumania sería una organización muy distinta. Asimismo, si ninguna organización importan-

te y de prestigio se inscribe en una metaorganización, puede disminuir el interés de todas las demás organizaciones por afiliarse o por seguir siendo miembros. En este sentido, hay una interdependencia mutua de los miembros.

La dependencia que las metaorganizaciones tienen de sus miembros no sólo conduce a una autoridad central débil, una situación en donde a la organización se le dificulta la toma de decisiones que no satisfagan a todos los miembros. También significa que no debe permitirse que los miembros disidentes se retiren o sean expulsados: el método de solución de conflictos por medio de la salida no puede usarse, impidiendo así que las metaorganizaciones utilicen un método de resolución de conflictos que no sea la centralización de la autoridad. La metaorganización suele ser demasiado dependiente de sus propios miembros para correr el riesgo de perderlos. Los miembros problemáticos no pueden ser fácilmente intercambiados por otros. De hecho, la rotación de miembros en muchas metaorganizaciones es muy baja, incluso inexistente.

PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN

La autoridad central de las metaorganizaciones se ve también debilitada por la falta de un método institucionalizado para tomar decisiones por medio de votos. El derecho al voto es una cualidad fundamental de las asociaciones y la suposición básica en asociaciones de individuos es que cada miembro tiene la misma influencia: una persona, un voto. En las metaorganizaciones, la situación es más compleja y no hay una norma generalmente compartida acerca de cómo votar. Debido a las extraordinarias diferencias entre los miembros, es probable que cualquier noción de igualdad sea refutada, especialmente por los miembros más grandes y ricos. El principio de una persona, un voto incluso puede utilizarse para darles más votos a los miembros de la organización con más miembros propios. Las diferencias entre los miembros llevan a demandas de diferencias en el poder de voto, el número de representantes y de influencia en general.

En vista de que no hay una norma general, hay muchas soluciones, y todas las soluciones son inestables: las sugerencias de ajustes en los principios de influencia formal son notorias en las metaorganizaciones. Y cualquier principio puede ser ta-

chado de injusto; la legitimidad y la autoridad de las decisiones son refutadas sin importar el principio usado.

Todas las soluciones suelen ser problemáticas. Darle a las organizaciones grandes más representantes en los organismos de toma de decisiones es probablemente crear problemas prácticos cuando esos organismos aumentan su tamaño y se vuelven más difíciles de dirigir. La solución opuesta, reducir la representación de miembros más pequeños, crea quejas por insuficientes recursos democráticos. El déficit tanto en autoridad como en democracia en el caso de la OCDE es común en todas las metaorganizaciones.

ESTRATEGIAS: CONSENSO Y REGULACIÓN SUAVE

Las metaorganizaciones son capaces de usar algunos de los elementos de la organización ya citados para que su regulación sea más dura de lo que lograrían los estandarizadores sin una organización. Una metaorganización tiene acceso a un conjunto diferente de miembros a los que puede dirigir sus reglas y, al afiliarse a la organización, ellos han adquirido cierto grado de compromiso para aceptar y seguir las reglas organizacionales. Además, la organización es capaz de protegerse de reglas en competencia mejor que los estandarizadores. Y la baja rotación de miembros constituye una estabilidad útil para la gerencia por reglas.

Por otro lado, como se dijo antes, las metaorganizaciones suelen contener fuertes elementos de conflicto y los conflictos son difíciles de resolver, porque hay una autoridad central débil y pocas oportunidades de expulsar a los miembros. Es difícil llegar a decisiones sobre reglas y difícil obligar a los miembros a cumplirlas.

Además, no puede tomarse por descontado que una metaorganización, en la práctica, tenga los recursos o la legitimidad para obtener información acerca de lo que está sucediendo exactamente dentro de las organizaciones miembro. Y las sanciones negativas a menudo requieren una autoridad central más fuerte que la que ofrecen las metaorganizaciones. Como se describió antes, la sanción negativa extrema de la exclusión rara vez es realista. Las sanciones positivas requieren menos autoridad pero más recursos; y como los miembros de la mayoría de las metaorganizaciones poseen muchos más recursos que la metaorganización en sí, es difícil movilizar san-

ciones positivas de cualquier importancia. Las organizaciones con muchos miembros, como la OCDE (Noaksson y Jacobsson, 2003) y la Unión Europea (Aldestam, 2004), son capaces de ignorar las reglas.⁵

Al tomar decisiones acerca de las reglas, las metaorganizaciones deben encontrar un equilibrio entre hacer demandas demasiado fuertes a sus miembros o hacer demandas demasiado débiles que puedan evitar que la organización logre sus metas. Esta necesidad de equilibrio lleva a una fuerte preferencia por el consenso: si todos los miembros no están de acuerdo con una decisión, entonces no hay decisión. Algunas veces, el derecho al veto es, de hecho, parte de la constitución. Al tomar decisiones sólo por consenso, es más fácil que una metaorganización retenga a sus miembros y que los miembros conserven su identidad y soberanía como organizaciones individuales. Si no se requiere consenso, a menudo hay reglas fuertes acerca de las mayorías calificadas (Braithwaite y Drahos, 2000, 487).

Otra estrategia es reducir el área en donde la metaorganización puede fijar reglas, limitando así la zona de indiferencia y preservando la soberanía de las organizaciones miembro en la mayoría de las áreas. Este enfoque facilita la toma de decisiones, pero reduce la importancia de la metaorganización. Los intentos por ampliar la zona de indiferencia constituyen algunos de los procesos más problemáticos y disputados en las metaorganizaciones. En la Unión Europea, un intento por limitar la influencia de las metaorganizaciones sobre sus miembros es la proclamación del principio de subsidiaridad según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más bajo posible.

Además, las metaorganizaciones tienden a evitar intentos de emitir directrices; en cambio, emiten estándares. Las metaorganizaciones están llenas de recomendaciones, lineamientos, políticas, parámetros, clasificaciones, códigos de práctica, convenciones, protocolos, libros blancos y libros verdes, los cuales constituyen o contienen reglas que no forzosamente deben seguir todos los miembros. Algunas metaorganizaciones sólo emiten estándares. Sólo 36 de las 188 reglas de la OCDE se definen como directrices (Marcussen, 2004). La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

⁵ Hay muchos ejemplos. Este documento se escribió un día después de la decisión de la Unión Europea de no sancionar a dos de sus miembros más grandes, Francia y Alemania, por desbalancear sus presupuestos, a pesar de que había una regla clara que ha sido también violada a todas luces, y a pesar de que existe una regla que indica cuáles deberían ser las sanciones.

ha producido muchos más estándares que directrices, y lo hace ahora más que durante sus inicios en la primera parte del siglo xx (Brannstrom, 2004). Los diferentes pilares de la Unión Europea pueden entenderse como definiciones diversas de zonas de indiferencia, con acuerdos sobre los cuales la Unión Europea puede crear directrices y sobre los cuales sólo se permite emitir estándares.

Hay muchas razones para que existan más estándares que directrices en las metaorganizaciones. Fijar estándares es menos importante, una decisión menos dramática, que establecer directrices. Las directrices no dejan una opción legítima para los que siguen las reglas; puesto que los que siguen reglas deben cumplirlas, puede decirse que los que hacen las reglas tienen toda la decisión. La decisión y, por tanto, la responsabilidad recaen en los que definen las reglas y otros miembros de la organización sólo se vuelven responsables si las rompen. Se puede decir que fijar estándares es sólo “media decisión”, pues parte de la decisión para actuar de acuerdo con la regla se pospone y se deja a los futuros seguidores de las reglas. La mayor parte de la responsabilidad radica en los seguidores de las reglas, porque ellos tienen el sí final. Por lo tanto, es más fácil estar de acuerdo con los estándares que con las directrices. Además, las constituciones suelen ser menos restrictivas acerca de quién puede fijar estándares y por cuál procedimiento. Por último, puesto que los estándares les dan más libertad a los seguidores de reglas que las directrices, son más fácilmente aceptados por los miembros que quieren libertad y que no tienen problema en aceptar la responsabilidad: los estándares ofrecen más facilidades que las directrices para combinarse con reclamos de soberanía provenientes de los miembros de las metaorganizaciones. Los estándares, en ocasiones, son aceptados incluso fuera de la zona de indiferencia normal de los miembros.

Nada de esto significa que no se establecen directrices en las metaorganizaciones. Pero las directrices son aceptadas con más facilidad si los miembros conocen que las oportunidades de la metaorganización de recibir información y emitir sanciones son pequeñas. Y las directrices sin información o sanciones son ejemplos de regulación suave.

Además, el método para decidir las directrices suele ser la negociación más que la persuasión (compárese March y Simon, 1958). Debido a la soberanía de cada organización miembro y a la falta concomitante de autoridad en las metaorganizacio-

nes, persuadir se convierte en una tarea tediosa —tratar de cambiar las metas y preferencias de las organizaciones miembro— y la persuasión como tal puede incluso ser considerada ilegítima. Del mismo modo, los miembros de las metaorganizaciones son representados por otra persona; no todos los miembros están presentes en la organización como sucede en las organizaciones compuestas por individuos. Incluso si los representantes de las organizaciones miembro se convencen entre sí de los atractivos de una directriz, está lejos de ser cierto que el conflicto se haya resuelto, pues los representantes pueden, después, tener dificultades para convencer a los miembros de sus propias organizaciones. Es tentador usar la negociación en lugar de la persuasión para hacer tratos sin cambiar las preferencias de los miembros. Sin embargo, se corre el riesgo de que la negociación tenga consecuencias perjudiciales para las organizaciones (March y Simon, 1958) en el sentido de que, a menudo, crea compromisos que hacen que las reglas sean vagas, ambiguas o incluso incongruentes y, por tanto, menos importantes.

Parece que es más fácil que las metaorganizaciones establezcan y apliquen directrices claras cuando están negociando y cuando reclutan nuevos miembros. Las reglas para ser miembro no son estándares, sino directrices y a menudo se percibe que son particularmente legítimas o vinculantes. Las directrices, los requisitos de información y las sanciones disponibles (el no acceso) fueron sorprendentemente más duros para los nueve solicitantes de la Unión Europea aceptados en mayo de 2004 que para los miembros existentes. En la década de 1990, cuando la OIT quería garantizar que algunas de sus directrices fuera realmente seguidas por todos sus miembros, declaró en retrospectiva que esas directrices eran reglas que constituían el hecho de ser miembro, reglas a las que cada miembro ya se había comprometido al momento de afiliarse (Brannstrom, 2004).⁶

⁶ A veces es más fácil romper las reglas de ser miembro después de serlo por algún tiempo que cuando se está entrando en una organización. Un ejemplo reciente y dramático (aunque no necesariamente típico) ocurrió en 2003, cuando al estado de Suecia le pareció apropiado organizar un referendo acerca de unirse al “tercer paso” en el orden de la moneda de la Unión Europea, un conjunto de reglas que Suecia prometió seguir como parte del acuerdo cuando entró en la Unión. Además, la mayoría de los votantes suecos votó para romper esas reglas, pero Suecia aún es miembro de la Unión Europea y no ha sido sancionado de ninguna manera.

En resumen, la regulación en las metaorganizaciones suele ser relativamente suave y la regulación suave tiene muchas formas. La regulación suave es una manera de no explotar algunos elementos organizacionales de la metaorganización y, por tanto, darle más espacio a los elementos organizacionales en las organizaciones miembro.

EXPLOTAR LOS EFECTOS DE LAS REGLAS

La regulación suave no es lo mismo que la regulación fallida. Por el contrario, la regulación suave a menudo es eficaz, incluso en las metaorganizaciones. Con frecuencia hay poco cumplimiento inmediato de las reglas, pero sí un cumplimiento sustancial a lo largo del tiempo, pues las organizaciones utilizan métodos distintos a los elementos organizacionales para aplicar sus reglas: métodos que podemos reconocer como estandarizadores. Mencionamos aquí sólo tres de dichos métodos, porque están muy relacionados con la naturaleza de las reglas; o más precisamente, porque están relacionados con los efectos generales de las reglas.

Las reglas no tienen tan sólo un papel importante cuando alguien trata de controlar el comportamiento de otra persona. Las reglas influyen en las normas, las reglas facilitan la coordinación y las reglas crean diferenciación y órdenes de estatus. Todos esos efectos de las reglas son frecuentemente explotados por los que quieren que sus reglas sean seguidas.

Si tienen suerte, los que establecen las reglas ven cómo éstas se vuelven normas, es decir, normas internalizadas que se perciben como un elemento propio en lugar de una regla o se experimentan como externas, pero dadas por descontadas y se aceptan como condición de vida. Las normas no amenazan nuestro concepto de identidad y soberanía, ya sea como individuos o como organización, o cuando menos son mucho más fáciles de combinar con la soberanía y la identidad que las directrices y los estándares. Cuando las reglas se convierten en normas, las posibilidades de cumplimiento aumentan sustancialmente.

Muchos de los estándares presentados en los libros de etiqueta en los últimos 500 años finalmente se han convertido en normas de la sociedad occidental (Elias, 1978). Los estandarizadores idealistas, como los que fijan normas acerca de qué son

productos o vidas ambientalmente aceptables o los que fijan estándares para derechos humanos, están esperando que sus estándares se vuelvan normas y dedican mucha energía a ese fin (Bostrom, 2001). Algunos estándares gerenciales se vuelven normas temporales: modas fuertes que muchos gerentes creen por un tiempo (Abrahamson, 1996; Brunsson, 2000).

Las organizaciones, incluidas las metaorganizaciones, facilitan la producción de normas. Las organizaciones ofrecen campos donde las personas se reúnen con regularidad y donde a menudo se desarrollan, con el tiempo, normas comunes (Martin, 1992). Crear una metaorganización aumenta las oportunidades de los miembros de convertir reglas en normas. En cambio, el proceso es más complicado y un resultado exitoso es más incierto que en las organizaciones compuestas por individuos, debido al asunto de la representación y los otros problemas de persuasión a los que nos hemos referido.

El llamado “método abierto de coordinación”, practicado en Estados Unidos, es un ejemplo notable de cómo las metaorganizaciones tratan de convertir sus estándares en normas. Tal vez los estándares tienen un mayor potencial para influir las normas que las directrices. Seguir directrices tan sólo confirma la identidad existente como miembro de una organización, pero como seguir un estándar es decisión propia, el cumplimiento de los estándares forma parcialmente la identidad propia. Por ello, con el tiempo, los estándares que cumplimos pueden convertirse en normas para nosotros, reglas que pensamos que son propias y no impuestas desde afuera. Esta percepción es particularmente probable si queremos usar esas reglas para evaluar activamente a otros, como en la llamada revisión de pares practicada en la Unión Europea y en la OCDE. Dichas dinámicas pueden ofrecer una razón por la cual los procedimientos interactivos de fijación de estándares son considerados más efectivos para el control que el uso de directrices en esas organizaciones.

Las reglas también son instrumentos importantes de coordinación. Si la gente o las organizaciones tienen grandes necesidades de coordinación con otros, necesitan y son propensos a aceptar reglas que faciliten dicha coordinación. Sistemas técnicos como el Internet siguen muchas reglas que deben ser aceptadas por todos los que quieran usar el sistema. La necesidad de coordinación es explotada a menudo por quienes fabrican las reglas; es más fácil hacer que los demás sigan nues-

tra regla si todos coinciden en que es necesaria y en que una situación sin ninguna regla es inaceptable. Y las reglas bien pueden ser estándares; el cumplimiento está garantizado por la necesidad de coordinación. De modo que en las metaorganizaciones es más fácil coincidir en reglas y aplicarlas si existe una necesidad común de coordinación. Al crear o reforzar dicha necesidad, las metaorganizaciones hacen que funcione la regulación suave; la creación de un mercado común o la organización de campeonatos mundiales son algunos ejemplos.

Finalmente, las reglas crean diferenciación y órdenes de estatus. Las personas y las organizaciones son frecuentemente medidas según si siguen o no cierta regla, o cuán bien lo hacen. Al crear propaganda para sus reglas, quienes las establecen explotan el interés que las personas y las organizaciones tienen en lograr cierto estatus, lo cual es obvio en varias formas de clasificación, pero también en otros casos. También es común en las metaorganizaciones donde los que luchan por aplicar la ley pueden señalar diferentes grados de cumplimiento de los miembros: un concepto que en la literatura de la Unión Europea se refiere como “nombrar y avergonzar” (Héritier, 2003). Si el estatus de un miembro es afectado por su grado de cumplimiento, tiene un incentivo para cumplir. Que exista información pública sobre el comportamiento de los miembros es necesario para que este incentivo funcione; sin embargo, las directrices o sanciones no lo son.

Tratar de convertir las reglas en normas y de explotar los efectos de las reglas sobre la coordinación y los órdenes de estatus son estrategias comunes para quienes fijan las reglas con poca o ninguna autoridad organizacional o con débil o ningún elemento organizacional. De modo que es la relativa debilidad de las metaorganizaciones la que hace que sus gerentes usen esas estrategias, pero porque esas estrategias a menudo son efectivas, es que la regulación en las metaorganizaciones a menudo funciona.

CONCLUSIONES

En este artículo hemos planteado que las organizaciones son instrumentos fundamentales para la regulación. Constituyen una condición necesaria para las directrices y varios elementos de la organización ayudan a crear y aplicar tanto directrices como

estándares. Esta condición da lugar a que definamos la forma más dura de regulación como una regulación en la que se usan todos los elementos organizacionales. Sin embargo, las organizaciones no siempre logran en la práctica lo que prometen en principio, ya que, con frecuencia, hay razones prácticas para evitar la regulación dura y, como a menudo hay limitaciones prácticas para llevarla a cabo, hay mucha regulación de un tipo más suave en las organizaciones. Las limitaciones a la regulación dura son particularmente fuertes en las metaorganizaciones, lo que explica por qué esas organizaciones producen tanta regulación suave. En cambio, con frecuencia la regulación suave funciona. Y la mayoría de las metaorganizaciones son más fuertes como reguladores que la mayoría de los estandarizadores sin una organización, particularmente en el largo plazo. Todas las metaorganizaciones establecidas, discutidas en este artículo, se han convertido exitosamente en reguladoras de la sociedad global moderna.

Creemos que los estudiosos de las organizaciones internacionales, como la Unión Europea y las Naciones Unidas, le han prestado poca atención a las teorías generales de la organización en sus análisis. Y los estudiosos de la organización le han prestado poca atención a las organizaciones compuestas de organizaciones y no de individuos. Creemos también que, como estudiosos de varias de dichas organizaciones, no debemos sorprendernos por las pretensiones de singularidad de la organización. El concepto de metaorganización es una herramienta para analizar las características comunes y la dinámica en un grupo importante de organizaciones, ya sea que sus miembros sean aerolíneas, asociaciones deportivas o estados europeos, y sin importar si son nacionales, regionales o globales. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbot, Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Abbott, Kenneth y Duncan Snidal (2000), "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, pp. 421-456.
- Abrahamson, Eric (1996), "Technical and Aesthetic Fashion", en Barbara Czarniawska y Sevón Guje (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlín, Walter de Gruyter.

- Ahrne, Góran y Nils Brunsson (2001), *Metaorganisationer identitet och auktoritet*, Estocolmo, Score rapportserie.
- Aldestam, Mona (2004), "Soft Law in the State Aid Policy Area", en Ulrika Morth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Barnard, Chester (1968), *The Functions of the Executive*, 13a. ed., Cambridge, Harvard University Press.
- Bostrom, Magnus (2001), *Miljörörelsens mangfald*, Lund, Arkiv.
- Braithwaite, John y Peter Drahos (2000), *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brunsson, Karin (1997), *Ramar Regler Resultat vem bestammer over statens budget*, Estocolmo, ESO. (Finansdepartmentet Ds 1997, p. 79.)
- (1998), "Non-Learning Organizations", *Scandinavian Journal of Management*, vol. 14, núm. 4, pp. 421-432.
- Brunsson, Nils (2000), "Standardization and Fashion Trends", en Nils Brunsson y Bengt Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press.
- (2002), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, 2a. ed., Oslo, Abstrakt Liber Copenhagen Business Press.
- Brunsson, Nils y Bengt Jacobsson (2000), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press.
- Brannstrom, Lelia (2004), "Reglering i en metaorganisation fallet ILO", en Goran Ahrne y Nils Brunsson (eds.), *Regelexplosionen*, Estocolmo, EFI.
- Clegg, Stewart y David Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Drori, Gili S., John W. Meyer, Francisco O. Ramírez y Evan Schofer (2003), *Science in the Modern World Polity: Institutionalization and Globalization*, Stanford, Stanford University Press.
- Elias, Norbert (1978), *The Civilizing Process. The Development of Manners*, Nueva York, Urizen Books.
- Franck, Thomas (1995), *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Galbraith, Jay R. (1973), *Designing Complex Organizations*, Reading, Addison Wesley.

- Héritier, Adrienne (2003), “New Modes of Governance in Europe—Increasing Political Efficiency and Policy Effectiveness”, en Tanja Boerzel y Cichowski (eds.), *State of the European Union*, vol. 6, Oxford, Oxford University Press.
- International Organization (2000), vol. 53, núm. 3.
- Jacobsson, Bengt (2000), “Standardization and Expert Knowledge”, en Nils Brunsson y Bengt Jacobsson, *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press.
- Jacobsson, Bengt y Kerstin Sahlin Andersson (1995), *Skolan och det nya verket. Skildringar fran styrningens och utvarderingarnas tidevarv*, Estocolmo, Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, Kerstin (2004), “Between the Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy”, en Ulrika Morth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jutterstrom, Mats (2004), *Att paverka beslut. Foretag i EU:s regelformande*, Estocolmo, EFI.
- March, James y Herbert Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Marcussen, Martin (2002), *OECD og idéspillet Game over?*, Kobehavn, Hans Reitzel.
- (2004), “OECD Governance through Soft Regulation”, en Ulrika Morth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Martin, Joanne (1992), *Culture in Organizations*, Nueva York, Oxford University Press.
- Noaksson, Niklas y Kerstin Jacobsson (2003), *The Production of Ideas and Expe Knowledge in OECD. The OECD Job Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*, Estocolmo. (Score raportserie 2003, p. 7.)
- Riksdagens revisorer (1995/1996), *Forslag till riksdagen 1995/1996, RR 12*, Estocolmo, Riksdagen.
- Thompson, James (1967), *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Van Waarden, Frans (1992), “Emergence and Development of Business Interest Associations. An Example from the Netherlands”, *Organization Studies*, vol. 13, pp. 521-562.
- Weber, Max (1968), *Economy and Society*, vols. 1 y 2, ed. por Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley, University of California Press.
- Wellens, K.C. y G.M. Borchardt (1989), “Soft Law in European Community Law”, *European Law Review*, vol. 14, pp. 267-321.

