

# ELEMENTOS DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL PARA ABORDAR LA REFORMA BANCARIA DEL ESTADO MEXICANO Y EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES CREDITICIAS (1990-2001)

**Héctor Rogelio Nuñez Estrada**

*Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A*

## Introducción

Este ensayo es un avance para integrar un marco teórico que permita revisar críticamente los diferentes aspectos que trata la teoría organizacional, tales como las reformas del Estado, el cambio organizacional y su velocidad, su relación con el entorno, la función de las reglas y la toma de decisiones, a fin de explicarnos por qué bancos exitosos al principio de la década de los noventa tuvieron quiebra técnica en 1995 y posteriormente la quiebra real al final de la década a pesar de los distintos programas de salvamento bancario, hasta concretar su venta a instituciones de crédito extranjeras.

Analizaremos la reforma financiera y sus efectos en la institución bancaria. La hipótesis que planteo es que los cambios organizacionales que se hicieron en los bancos, derivados de dicha reforma, fueron inoperantes ante un contexto aceleradamente cambiante por las reformas económicas y financieras instrumentadas al principio de la década pasada. En este sentido la reforma financiera emprendida por el Estado tuvo resultados inesperados y desconcertantes, pues si se quería una banca nacional sólida para apoyar el desarrollo económico y de los negocios, el resultado obtenido fue el inverso.

Consideramos que los directivos que adquirieron los bancos en más de dos veces su valor accionario real, poco se preocuparon por una política adaptativa o de cambio organizacional que hiciera frente a un entorno bastante dinámico y hostil derivado de una apertura financiera acelerada. Su predicción fue que habría un crecimiento sostenido de los negocios como resultado de la aprobación del TLC. En este sentido llevaron a cabo un crecimiento exponencial en el otorgamiento de créditos, que al emerger la crisis de 1994-1995 no pudieron ser recuperados.

## La reforma financiera del Estado

Podríamos señalar que los procesos acelerados en ciertas etapas de transición en el entorno son fenómenos nuevos y complejos. En nuestro caso nos referimos a la llamada globalización, que en el caso de México llevó al gobierno a realizar una profunda reforma financiera –la cual se presenta en sus rasgos más generales– que trajo situaciones adversas para el país y que solamente benefició a un pequeño núcleo de banqueros y empresarios.

Durante los años noventa existieron en nuestro país dos etapas en el proceso de reforma. La primera abarca de 1990 a 1994, periodo en el cual la transformación profunda del sistema financiero se inició con un hecho significativo: la reforma del artículo 28 de la Constitución, cuya iniciativa fue enviada por el entonces presidente Salinas al Congreso de la Unión en mayo de 1990, la cual posibilitó la reprivatización de la banca.

A partir de ahí se desencadenaron múltiples cambios, como la integración de los grupos financieros a fin de prepararse para el proceso de internacionalización, el cual fue planteado en forma de apertura gradual en el Tratado de Libre Comercio; la autonomía del Banco de México, la nueva Ley de Instituciones de Crédito, y las reformas a la Ley de Organizaciones Auxiliares de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores, todo lo cual posibilitó la internacionalización de los capitales como requisito previo para firmar el mencionado Tratado.

Esta primera parte de la reforma dio como resultado un gran incremento, tanto del volumen crediticio otorgado por la banca, como del crecimiento de la inversión financiera nacional y extranjera en acciones de la Bolsa, así como un crecimiento sustantivo de la deuda pública por colocaciones de títulos, particularmente los denominados en dólares en el mercado de dinero, ante expectativas de crecimiento de la economía que finalmente no se concretaron, todo lo cual desembocó a fines de 1994 en la profunda crisis de la economía mexicana y su impacto internacional del llamado "efecto tequila".

A partir de ahí, el efecto devastador de los flujos externos de capital especulativo sobre el sistema financiero y la estructura productiva quedó plenamente demostrado. Consideramos que la mencionada crisis contribuyó a desestructurar y llevar a la quiebra técnica a una gran cantidad de organizaciones financieras, concretamente bancos, empresas de factoraje, arrendamiento y uniones de crédito. Tal situación se debió a la interacción de estas causas externas que se combinaron a las causas internas de las organizaciones financieras.

Los bancos, ante la necesidad de recuperar lo más pronto posible lo invertido en la compra por sus nuevos propietarios –que no tenían experiencia en la gestión bancaria, y que habían comprado a más de 2.5 veces el valor en libros–, aunado a las expectativas de un crecimiento futuro de la economía y de los

negocios, tomaron decisiones de otorgar créditos sin considerar las posibilidades reales de recuperación y sin exigir las garantías suficientes que los avalarían.

No tomaron en cuenta en una gran cantidad de operaciones lo establecido en los manuales de crédito y en la reglamentación existente en la operatividad bancaria expedida como circulares por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Este mismo órgano no ejerció su función de inspección y vigilancia de las operaciones bancarias tal como lo establece la Ley, dejando crecer los problemas.

En ciertos casos se otorgaban créditos para capital de trabajo, es decir de corto plazo, que los empresarios utilizaban para inversión en activos fijos. Mientras las ventas se mantuvieron, se podían pagar, pero en cuanto se redujeron se hizo imposible y continuó el crecimiento sin límite de la cartera vencida.

La segunda parte de la reforma instrumentada a partir de 1995, tuvo otras características, pues en gran medida fue para resolver los problemas creados por la crisis mencionada, como fue la quiebra técnica de los bancos, permitiendo llevar a cabo las diversas etapas del rescate bancario hasta llegar al FOBAPROA, fondo proveniente de recursos fiscales aplicados para pérdidas, derivadas de ineficiencia, fraudes y mala administración, y finalmente su legalización bajo la modalidad de Ley de Protección al Ahorro Bancario y la constitución del IPAB.

En este segundo periodo, paralelamente se intentó barrer con las salvaguardas impuestas originalmente en el Tratado de Libre Comercio al sistema financiero. Se pasó de una reforma legal, que permitía la apertura gradual a la participación del capital extranjero en el sistema bancario, a la autorización de su control total sin límites.

La reforma fundamental en esta segunda parte fue la modificación creciente de las aportaciones de capital extranjero y, por lo tanto, del incremento del control en la propiedad bancaria y en general de los grupos financieros, aparentemente como una respuesta a la quiebra técnica del sistema bancario con el propósito de capitalizarlos y buscando racionalizar las operaciones crediticias, situación derivada de los ordenamientos de los programas de ajuste elaborados por los organismos internacionales.

En esta segunda fase de las reformas financieras, se llegó al extremo con una iniciativa de Ley del entonces presidente Zedillo, que permitió la partici-

pación sin restricciones del capital extranjero en las entidades financieras.

En la interpretación gubernamental, las primeras etapas de salvamento bancario serían suficientes para poner a flote las instituciones bancarias; sin embargo, el problema siguió creciendo hasta que finalmente el gobierno tuvo que asumir el monto total de cartera vencida.

La reprivatización bancaria respondió tanto a un proyecto político como a una necesidad funcional de la banca. El gobierno, durante alrededor de 8 años que actuó como dueño, había implantado las reglas de su funcionamiento y orientaba el crédito hacia sus intereses particulares, promoviendo la inversión en títulos gubernamentales, es decir, fue su caja de financiamiento y de distribución. Los créditos no se orientaron a financiar fundamentalmente proyectos productivos empresariales, sobre todo por los incrementos estratosféricos de la tasa de interés que acompañaron a los distintos programas de ajuste, entre los más severos, el de finales de 1987.

La ideología dominante de adelgazamiento del Estado fue el factor que posibilitó llevar a cabo una demanda del capital financiero internacional relativo a la propiedad bancaria. Incluso durante la discusión de las cláusulas específicas del TLC en 1993, se presionó para permitir la participación total en el capital bancario por parte de bancos extranjeros, situación que de momento no prosperó. En menos de un año, con la profunda crisis iniciada en diciembre de 1994, se presentaban las condiciones objetivas para hacer efectiva esa demanda, y en el 2001 fue un hecho consumado.

Por los resultados que se obtuvieron, las instituciones bancarias no se orientaron a conceptos de eficiencia y productividad, sino que el balance de su operatividad fue de incompetencia. Se ha señalado irónicamente que hubiera sido mejor regalar los bancos a los extranjeros desde un principio, que reprivatizarlos y salvarlos de la quiebra, ya que el costo económico y social hubiera sido mucho menor.

Sin embargo, en la concepción de las autoridades financieras se optó por la reprivatización, aun cuando se ha reconocido expresamente que bajo la administración estatal, "...se encontraban sanos financieramente y que, en efecto, mostraban utilidades en su operación" (Ortiz, 1994:85). Según el subsecretario de Hacienda Ortiz, el problema no era tanto de eficiencia, sino de competencia incluso a

nivel internacional, por lo cual, "...no resultaba tan ventajoso...mantener en manos del Estado ese servicio exclusivo, pues poco beneficio directo reportaba a la sociedad" (Ortiz, 1994:85).

A propósito sobre el debate vigente acerca de lo *nacional*, March y Olsen, al examinar diversas críticas que se le hacen a los sistemas políticos, que evidentemente incluyen al Congreso y al aparato judicial, señalan que: "...la tercera crítica concierne a la pérdida de propósito nacional y dirección central. Se considera que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los intereses económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales" (March y Olsen, 1997:168).

Al respecto, al mes de junio de ese último año el porcentaje de control del capital bancario abarcaba alrededor del 80% en manos extranjeras lo cual, tomando en cuenta que los bancos eran estatales, se debe considerar como una sustancial reforma en la organización de la administración pública, como una reforma de gran escala realizada con la participación del Congreso, pero al margen de los intereses de la nación.

El principio ideológico de que el mercado asignará con eficiencia los recursos, en este caso particular, por los resultados, llevó a un funcionamiento ineficiente y costoso, y además a manejos fraudulentos que han llevado al propio Congreso a no permitir hasta ahora que se revelen integralmente las operaciones contenidas en la auditoría del FOBAPROA presentadas en el informe Mackey.

En una información revelada a mediados del año 2001, se presentan en el cuadro 1 las operaciones llamadas reportables, es decir, que se hicieron al margen de la normatividad y que debieran investigarse.

La información anterior no es más que una muestra de irregularidades cometidas en el proceso de salvamento bancario y a las cuales hacemos referencia en el presente ensayo.

El supuesto neoliberal de aligerar de decisiones al gobierno central para hacerlo más eficiente y poder atender mejor los problemas sociales resultó contraproducente, el "mercado" competitivo finalmente provocó una mayor intervención del Estado en el sector financiero, producto paradójicamente de la misma liberalización financiera y transformándose en un hecho sin precedentes de protección a la iniciativa privada. Después de ese proceso, todo lo que se hable

**CUADRO 1**  
**Operaciones reportables**

Resumen de las transacciones Reportables identificadas	De acuerdo al informe
A. Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el FOBAPROA a través del programa PCCC	
(a) Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	24,000,000,000
(b) Identificados por los Despachos Contratados que NO fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA	700,000,000
B. Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación o afiliación	42,000,000,000
C. Las transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras mexicanas.	6,000,000,000
<b>Total</b>	<b>72,700,000,000</b>

Fuente: Dirección electrónica: [congresopr.org](http://congresopr.org)

de privatizar o desregular debiera ponerse no sólo en tela de juicio, sino que debería encontrar fuerte oposición en la sociedad.

Al respecto, March y Olsen señalan los procesos de resistencia social contra las privatizaciones en países como Noruega y Dinamarca desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. "En Suecia y Finlandia, los gobiernos consideraron a la privatización aún menos atractiva como un plan explícito, en tanto que, en su programa de 1987, el nuevo gobierno socialdemócrata noruego se mostró muy negativo en cuanto a la privatización como solución a los problemas contemporáneos" (March y Olsen, 1997:176).

En ese mismo periodo, paradójicamente el nuevo gobierno mexicano emprendió los proyectos más grandes de privatización, entre los cuales se encuentra la reprivatización de los bancos, teniendo como señuelo los beneficios que obtendríamos de la competencia a través del funcionamiento del libre mercado sin intervención gubernamental, tal como lo planteaban Reagan en estados Unidos y Thatcher en Inglaterra.

Como ya lo hemos señalado, los bancos reprivatizados estaban sujetos a regulaciones y normas establecidas en la Ley de Instituciones de Cré-

dito, donde se definió el papel de supervisión de la operatividad a la entonces Comisión Nacional Bancaria, la cual no cumplió su función. En los hechos se llevó demasiado lejos la ideología de desregulación, al grado de que dicha Comisión se desentendió de los propios ordenamientos legales que le daban vida y adoptó el principio de "dejar hacer, dejar pasar".

### **Cambios del entorno organizacional**

Dentro de la teoría organizacional, encontramos planteamientos que analizan las reformas del Estado y los cambios del entorno organizacional que nos orientan para elaborar una interpretación. Por ejemplo, March y Olsen señalan que en lo general los cambios que parecen adaptables producen consecuencias inesperadas y desconcertantes (March y Olsen, 1997). En este caso, la reprivatización bancaria llevó a las instituciones financieras a la quiebra, y el Estado tuvo que asumir el "salvamento". Como expresó el director general de uno de los bancos, con el rescate "resultó peor el remedio que la enfermedad".

Surge la necesidad de por lo menos plantear distintos escenarios resultantes de la reforma del entorno en las instituciones directamente involucradas, situaciones de causa-efecto que seguramente en el caso de la banca mexicana nunca se consideraron, ya que predominó un discurso en el que el país resultaría beneficiado. Nunca se tuvieron expectativas de conflicto donde las instituciones no supieron hacer frente a los cambios del entorno.

Se trataba de realizar cambios en la estructura: procedimientos y reglas que no solamente se pusieran en el papel, sino que tuvieran los mecanismos de supervisión y vigilancia para someterlos a una especie de auditoría continua y evitar su simulación. Esas condiciones, aun sin cambios tan drásticos en el entorno, conducirían tarde o temprano a decisiones de inversión equívocas o mas bien determinadas por prácticas descuidadas al no seguir en lo esencial los procedimientos, lo que en muchos casos condujo a la realización de operaciones de tipo fraudulento, como lo revela el cuadro 1.

Mintzberg considera que el diseño de una decisión estratégica surge a raíz de un cambio en el entorno, para lo cual hay que desarrollar un nuevo sistema. Sin embargo, no es fácil el análisis de este tipo de

procesos de elaboración de decisiones estratégicas, como la que tuvieron que ser elaboradas para evitar una situación como la presentada en el periodo 1991-1994 en los bancos mexicanos, donde el proceso de toma de decisiones para el otorgamiento de créditos se dislocó por múltiples causas –seguramente por la sobreposición de una estructura informal que no permitió o impidió que el problema se detectara y frenara a tiempo– hasta desembocar en formas que violentaron la normatividad, llegando en una gran cantidad de casos a situaciones ilícitas.

Al respecto, Mintzberg considera que existe poca información “...acerca de la comunicación informal que necesariamente acompaña un proceso de decisión estratégico...así como sobre los problemas políticos que surgen inevitablemente a raíz de un importante cambio en una organización, o sobre los numerosos ciclos, interrupciones y retrasos que surgen en el transcurso del proceso” (Mintzberg, 1999:91).

El proceso de decisión deberá estar sujeto a controles, pero también las acciones y los resultados. Se parte de un análisis de la información hasta llegar a la ejecución y la acción, donde se confronta “lo que de hecho se hace” con “lo que se autoriza”.

Un factor importante de influencia sobre la estructura de la organización es el llamado *entorno*, que podría considerarse lo externo, lo que la rodea. Por ejemplo, la situación y las expectativas de la economía y de los negocios, las condiciones políticas, los clientes, los competidores.

Mintzberg analiza diversas características del entorno que afectan a las organizaciones: el entorno puede ser estable o dinámico. “Existe una variedad de factores que pueden hacer que un entorno sea dinámico, incluidos los gobiernos inestables, los cambios impredecibles de la economía, las variaciones imprevistas de las demandas de la clientela... Los auténticos problemas surgen a raíz de los cambios que se producen inesperadamente, sin que haya podido discernirse pauta alguna con anterioridad... el entorno dinámico hace que el trabajo de la organización resulte incierto e impredecible” (Mintzberg, 1999:309).

No cabe duda de que era un entorno dinámico en el que se situaron los bancos a principios de la década pasada, pudiendo enunciar aspectos como la intensificación del proceso globalizador que llevó a México a la apertura comercial y financiera, las expectativas

de un crecimiento sostenido que no se concretaron, la política pública de privatización bancaria y sus particularidades de ejecución; el crecimiento exponencial de la demanda de crédito y la falta de previsión dentro de las instituciones financieras de respuestas planeadas ante estos cambios dinámicos.

Desde esta perspectiva, podemos considerar al entonces entorno de los bancos como bastante complejo. Los directivos bancarios no estaban interiorizados en el manejo bancario, pues provenían de otros campos operativos. Algunos de ellos habían contribuido intensamente en el crac bursátil de 1987, donde también afloraron una gran cantidad de malos manejos y de violaciones a la legislación.

Mintzberg también considera que la hostilidad del entorno afecta el funcionamiento de la estructura por “...la predictibilidad del trabajo, dado que los entornos hostiles son impredecibles. Pero es todavía de mayor interés su relación con la variable intermedia de la velocidad de reacción, dado que los entornos de suma hostilidad suelen exigir reacciones rápidas de la organización” (Mintzberg, 1999:310).

Desde otra perspectiva, la del nuevo institucionalismo, se parte de dos supuestos: que las instituciones cambian poco a poco a plazos largos, derivado esto de su interrelación con el ambiente; y que las normas y reglas son determinantes en el comportamiento individual, el cual tiende a ser relativamente estable. En su vertiente sociológica, la concepción del mundo de los actores dentro de una institución esta determinada por la cultura institucional, y dichos actores no podrían considerar ninguna alternativa al margen de ella.

Al respecto, Vergara considera que “...el nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales” (Vergara, 1997:22). La pregunta que surge es: ¿Cómo se transforman las instituciones?.

En el caso de México, pareciera reproducirse este modelo, pues la velocidad de la apertura financiera derivada del tratado de libre comercio y la expansión acelerada del crédito debido tanto a expectativas favorables de crecimiento como a la política de rápida recuperación de la inversión de la compra de los bancos, no permitieron una adecuación o modernización de la estructura organizacional bancaria (su funcionalidad y operatividad) a las nuevas condiciones de integración al mundo globalizado. En este

sentido las organizaciones y los actores fueron excesivamente pasivos, sin percibir que les iba la supervivencia en ello.

Existen otras corrientes que nos señalan que se puede interactuar desde dentro de las organizaciones, pero no fue éste el caso, pues una gran parte de ellas llegaron hasta la quiebra final, su fusión y hasta la desaparición, antes de haber cambiado internamente. Los cambios posteriores fueron importados de instituciones financieras del exterior, o por las recomendaciones dadas por el FMI en su nueva arquitectura financiera e instrumentada a través de regulaciones por los órganos de inspección y vigilancia de carácter gubernamental.

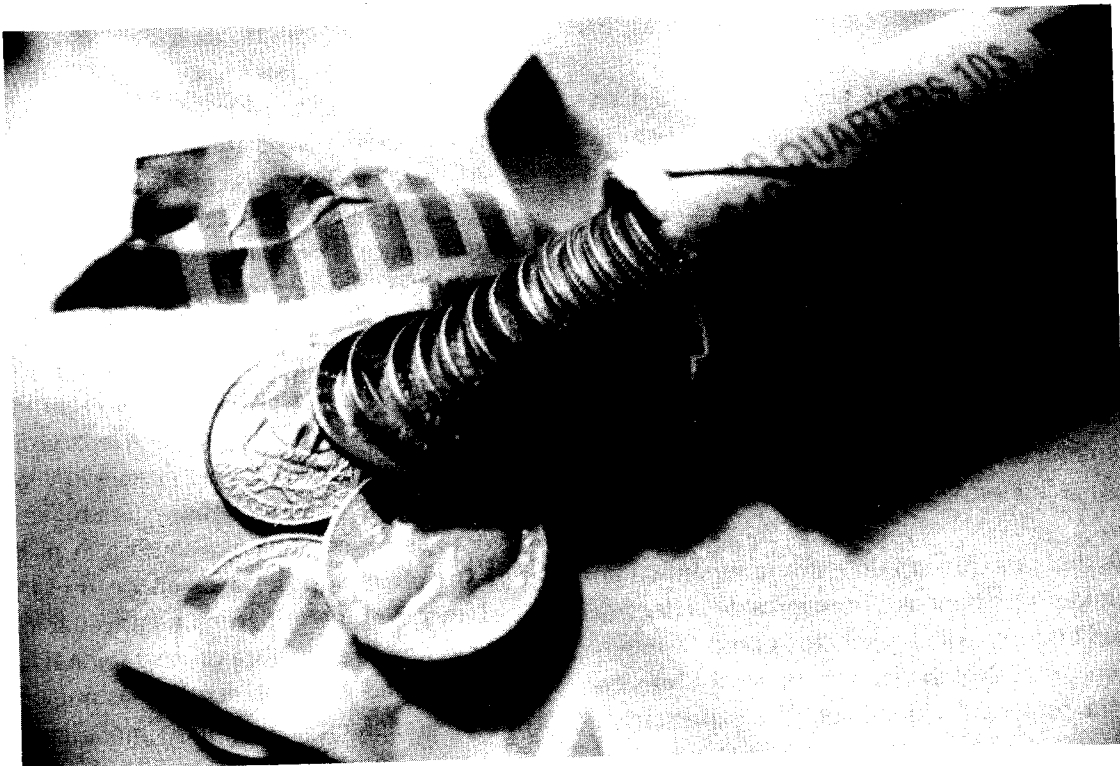
El medio ambiente se transformaba no con lentitud, sino con vertiginosa velocidad, y las instituciones financieras no respondieron a la misma velocidad. Al respecto de la velocidad y las condiciones del cambio, Powell y DiMaggio plantean que en estas circunstancias: "El cambio institucional es, entonces, una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar" (citados por Vergara, 1997:22).

En el caso bancario la transformación del medio ambiente hizo saltar la estructura organizacional bancaria en distintas dimensiones: la financiera, la

estructural y la patrimonial, donde se basaron procesos de reforma institucional tanto externos, impulsados por el gobierno al intentar diversos programas de salvamento bancario, como internos, por los consejos de administración y directivos bancarios que intentaban salvar la institución, con algunas decisiones de carácter emergente al realizar ahorros de costos a través de despidos masivos de personal, y otras de más largo plazo que incluían participación extranjera en el capital y en la administración.

Aquí es necesario reflexionar sobre la velocidad de reacción y la capacidad para transformar la institución por parte de los actores internos, sobre todo en el tema que nos ocupa en una situación de alta contingencia, el grado de "racionalidad" con el que pueden llegar a actuar.

Tanto en los directivos bancarios como en las autoridades financieras gubernamentales existió una apreciación equivocada en la caracterización del entorno 1990-1994. En todos los documentos donde se hacían pronósticos sobre las expectativas se construía un entorno altamente favorable para los negocios, pues a todos los empresarios de todos tamaños se les trató de inducir una ideología exportadora. Sin embargo, el entorno provocado de hecho por la globalización era hostil, pues en el campo financiero



ingresaron capitales cuyo único fin era obtener ganancias especulativas en plazos cortos y el propio gobierno mexicano se excedía en la colocación de títulos de corto plazo en el mercado internacional sin contar con los recursos para hacer frente a los vencimientos.

Estos factores tuvieron efectos multiplicadores dentro de las instituciones bancarias, sobre todo porque nunca existieron procesos de adaptación o de cambio ante este tipo de entorno hostil encubierto. Actuaban por la percepción que tenían del entorno en lugar de por el entorno real; es decir, no hubo reacciones de las organizaciones, manteniendo la estructura y los procesos de decisiones a medida que el problema de recuperación de créditos se dificultaba y crecía. Como en lo conceptual señala Mintzberg: no existió capacidad de la organización para hacer frente al entorno, "...para predecirlo, comprenderlo, enfrentarse con su diversidad y reaccionar rápidamente ante él" (Mintzberg, 1999:310).

Dentro de este entorno dinámico y hostil, seguramente de antemano se sabía del alto riesgo de recuperación de los créditos al no cumplimentar adecuadamente las garantías ni evaluar la viabilidad del proyecto para que el deudor tuviera flujos continuos de efectivo durante la vigencia del crédito, en la cual se involucraban diversos niveles de autoridades vinculadas directamente con la operación crediticia.

### **Cambio organizacional fallido**

Puede pensarse que en la organización bancaria prevalecieron rutinas y estructuras organizativas en el tránsito de la estatización a la privatización, pero con nuevos objetivos y propósitos, pues incluso se liberaba la función crediticia que anteriormente estaba sumamente condicionada por el Gobierno. Aquí tendría que investigarse cómo influyó el cambio de propietario en la actitud de los ejecutivos decisores de crédito de diversos niveles, en el caso de que hayan permanecido en la misma función, pues suponemos que mínimamente se hizo alguna reorganización, por lo menos para reducir costos, pues el número de empleados bancarios se redujo significativamente.

Los objetivos planteados por el Decreto de privatización bancaria no solamente no se lograron, sino que fueron inversos por los resultados. El entonces presidente Salinas había empleado toda su retórica neoliberal y apoyado por el PAN logró la

aprobación mayoritaria en el Congreso; sin embargo, la reorganización bancaria fue un sonado fracaso: fueron promesas hechas pero no cumplidas. El importe de la venta de los bancos fue consumido en las etapas iniciales del salvamento bancario.

A partir de su reprivatización, la reorganización bancaria se convirtió en un proceso fuera de control, como señalan March y Olsen al referirse a reestructuraciones gubernamentales realizadas en los Estados Unidos: "...la ausencia general de reglas precisas que controlen el acceso hace probable que las reorganizaciones se conviertan en bote de basura, combinaciones sumamente enmarañadas de personas, de oportunidades de elección, de problemas y soluciones" (March y Olsen, 1997:146).

Con la ideología predominante de llevar la desregulación al extremo, los actores supervisores y de inspección y vigilancia –partícipes de la reprivatización bancaria– como el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no determinaron reglas precisas de la reestructuración bancaria. En este sentido, dichos órganos no quisieron actuar oportunamente cuando el problema se iniciaba y crecía, sino que empezaron a actuar a partir de la explosión de la quiebra bancaria. Aun entonces no se daban cuenta de la dimensión del problema y declararon que su intervención sería transitoria. No visualizaron que el costo de la ineficiencia prolongaría el pago por más de 30 años.

De acuerdo a Vergara, el cambio institucional "se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización" (Vergara, 1997:29). En la conceptualización de March y Olsen, la reforma institucional es un proceso de adaptación. Consideramos que en el caso bancario no hubo intentos serios de cambios estructurales y los procesos de adaptación fueron incipientes.

### **Reglas y procedimientos**

En el estudio de las instituciones, March y Olsen se plantean problemas centrales. Entre otros, cómo funcionan, cómo cambian y cómo podrían mejorarse. Su punto de partida es que, "...las organizaciones se ajustan a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado por los procedimientos estándar vigentes. Gran parte del

comportamiento que observamos en ellas refleja de manera rutinaria en que los individuos hacen lo que consideran debe hacerse.

Simple estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno” (March y Olsen, 1997:67). En este sentido, las instituciones elaboran sus procedimientos y establecen sus reglas, aplicándoles por coerción y autoridad, imponiéndoles como un código de conducta que no es irracional y que se interioriza en el sujeto.

La pregunta que surge es ¿Cómo se elaboran los procedimientos y las reglas?. Pueden ser producto de la acumulación de experiencia sobre un proceso, de la interacción teórico-práctica a través de estudios o investigaciones específicas. De acuerdo con March y Olsen, por “reglas” se deben entender “...las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad...las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas... Éstas (las rutinas) se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales” (March y Olsen, 1997:68-69).

En el caso concreto de las reglas y procedimientos para otorgar créditos, seguramente también éstas han sido producto de la experiencia acumulativa en la operatividad bancaria. Pero a la vez, debido a la naturaleza de los recursos que se manejan, los cuales son públicos y ajenos a la institución bancaria, se han realizado convenios con instituciones gubernamentales de inspección y vigilancia a través de los cuales se han establecido reglas en la legislación, para que la mencionada operatividad se ciña a lo establecido en los ordenamientos.

En este sentido las conductas se encontrarían bien definidas y acotadas por las reglamentaciones establecidas, pero la pregunta que surge es: ¿Qué pasó con la aplicación de las reglas? O bien las reglas ya no respondieron a una realidad cambiante del entorno, o las reglas no se siguieron al pie de la letra por los tomadores de decisiones, predominando una cultura que contradecía las rutinas establecidas, es decir, una cultura informal, y adicionalmente las autoridades financieras no ejercieron su función permanente de inspección y vigilancia. O bien se dieron cuenta desde el surgimiento del problema de

la cartera vencida, lo dejaron crecer y no actuaron. Existen, como se observa, múltiples conjeturas del porqué las reglas y procedimientos establecidos no se aplicaron. March y Olsen nos dicen que ninguna regla específica se cumple automáticamente.

Los tipos específicos de reglas sobre la actividad crediticia bancaria involucran reglas de supervisión, de recopilación y manejo de información, mantenimiento de registros, de calificación del riesgo, de establecimiento de viabilidad del proyecto al cual se dirige el crédito, de determinación de garantías y avales, de la posibilidad de poder recobrar lo prestado, y finalmente, de decisión de otorgar o no otorgar el crédito solicitado, reglas que corresponden a diversos niveles de autoridad y responsabilidad.

Existe una dicotomía entre el actuar con base en las reglas establecidas y con base en el cálculo racional de las consecuencias del tomador de decisiones. En las reglas establecidas para el otorgamiento de créditos, en nuestro caso concreto, se generó una conducta atípica, pues no hubo lugar para pensar en las consecuencias irracionales que se estaban generando, pues más bien los actores estuvieron conformes con las reglas, las cuales consideraban como un acuerdo contractual.

### **Toma de decisiones**

Surge un problema a debate planteado por March y Olsen. Si la conducta está determinada por las reglas, todo se reduce a deberes y obligaciones, y entonces, ¿En dónde queda la “toma de decisiones”? Lo plantean como una distinción entre la acción obligatoria fundamentada en la “lógica de la apropiación” y la elección anticipatoria basada en la “lógica de la consecuencia”.

Sin embargo, en las dos existen alternativas y ambas confluyen en su fase final en una “toma de decisión”. La anticipatoria señala: “Elija la alternativa que tenga las mejores consecuencias”, y la obligatoria expresa: “Haga lo mas pertinente” (March y Olsen, 1997:70). Evidentemente, en las dos posiciones se encuentran los objetivos de la organización como el centro de la acción, pues los procedimientos y reglas deben garantizar su mantenimiento y hasta su supervivencia.

En forma aparente, las rutinas –que son una simplificación de una racionalidad que se expresa en las reglas– evidencian rigidez, pero en la práctica, en lo informal, de acuerdo con March y Olsen, “...algunas



de las capacidades de las instituciones modernas proceden de su efectividad para sustituir la conducta apegada a las reglas por una conducta individualmente autónoma... el hecho de que la mayor parte del comportamiento sea impulsada por rutinas, en sí no convierte en rutina la mayor parte del comportamiento". (March y Olsen, 1997:71). En este sentido, se impone una autonomía relativa en los tomadores de decisiones frente a instituciones y reglas que no son monolíticas.

March y Olsen agregan el elemento ambigüedad en las reglas y su aplicación a situaciones particulares, "Los individuos poseen múltiples identidades. Las divisiones del trabajo a veces se desintegran. Las situaciones se pueden definir de maneras diferentes, que exigen reglas diferentes. Las reglas se construyen mediante un proceso que en ocasiones alienta la ambigüedad" (March y Olsen, 1997:71).

Se impone lo que los autores mencionados denominan la "lógica de la apropiación", que es la determinación de lo apropiado en una situación específica. Como señalamos anteriormente, la acción obligatoria concluye en "haga lo más pertinente", lo cual desde ningún punto de vista es un ejercicio trivial.

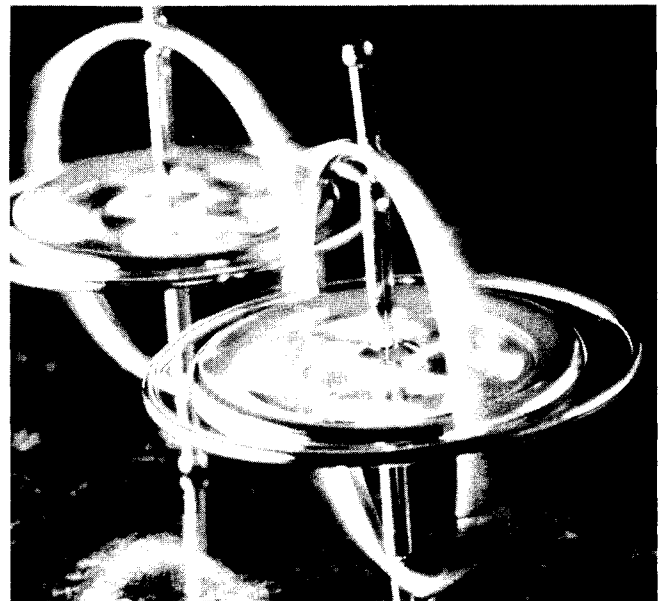
La alternativa sería la observación de las reglas y que la elección esté determinada por la lógica consecuente en la acción anticipatoria para llegar a elegir "la alternativa que tenga las mejores consecuencias". En ambos casos subsiste la propia crítica que estos autores han hecho a la corriente de la elección racional, pues los tomadores de decisiones no manejan toda la información, incluida la del cambio del contexto y sus implicaciones sobre las expectativas futuras, por lo cual la aplicación de cualquiera de las dos lógicas puede llevar a decisiones equivocadas que pongan en grave riesgo la supervivencia de la organización.

Según Jorge Javier Romero, autores como March y Olsen, Powell y DiMaggio, y North, las instituciones deben ser el centro del análisis. Comenta que "...estos autores comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción" (Romero, 1999:8). Establecen en la

corriente del *nuevo institucionalismo* una interacción dialéctica entre instituciones y sociedad, entre cambio institucional, evolución social y cambio histórico.

En el sentido de la racionalidad de las decisiones, Simon considera que aun cuando ha habido un avance impresionante en la disponibilidad y manejo de información, sigue predominando sin embargo el hombre de racionalidad limitada que se encuentra en la vida cotidiana. No es que exista una dualidad en el hombre económico que al maximizar elige la mejor alternativa y por otro lado el hombre administrativo que busca lo satisfactorio o lo bastante bueno, sino que el primero no existe, dado que nadie puede manejar el "mundo real" con toda su complejidad. De ahí que el hombre administrativo "...realice sus elecciones sirviéndose de un sencillo cuadro de situación, en el que se consideran sólo unos pocos factores que, a su juicio, son los más notables y fundamentales" (Simon, 1988:xxvii).

En términos conceptuales la toma de decisiones implica la elección de una alternativa, la cual de ninguna manera es la más racional ni la óptima, Simon señala que: "La alternativa finalmente elegida no permite nunca una realización completa o perfecta de objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas. El medio limita inevitablemente las alternativas de que se dispone y, por tanto, establece el nivel máximo posible de consecución de un objetivo" (Simon, 1988:8).



Harmon y Mayer consideran al respecto que, aunque Simon "...adopta en general el principio de racionalidad instrumental, no acepta todas las suposiciones que suelen asociarse al mismo. Por ejemplo, para efectos de teorización, un importante postulado de la economía es que el hombre racional actúa con base en una información 'completa y perfecta'. Sin embargo, Simon considera que tanto la información disponible como los factores psicológicos humanos son limitaciones importantes para la capacidad de tomar decisiones correctas" (Harmon y Mayer, 1999:179).

En el caso bancario, como hemos señalado, existía una dualidad entre el objetivo oculto de recuperación acelerada de la inversión y el señalado por la Ley, referido al otorgamiento de crédito para el desarrollo económico dentro de los márgenes de los ordenamientos específicos. Aunque aparentemente las acciones se encaminaron al cumplimiento de ambos, se impuso el cumplimiento del primero, como lo expresa Simon, en el sentido de que el cumplimiento de uno de los objetivos obstaculizaba el cumplimiento del otro, eligiendo entre uno de ellos y sacrificando el restante (Simon, 1988).

El problema fue que en este caso no solamente se sacrificaba un objetivo, sino que se sentaban las bases para sacrificar la organización misma. Seguramente esta situación fue advertida en todos los niveles de la organización, pues la información de que no se cumplían debidamente los ordenamientos seguramente fluía en todas direcciones.

En un aspecto conceptual, de acuerdo con North, las reglas son las instituciones, lo que podríamos llamar las reglas del juego. De ahí que en un proceso histórico particular donde se genera una corriente desregulatoria, donde el juego se queda sin reglas (North, 1984, citado por Romero, 1999), como en el caso del sector financiero, y se transita hacia un modelo liberalizado, se presenta una descompensación que da lugar a la aplicación de lo informal. Romero considera que para el nuevo institucionalismo "las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo" (Romero, 1999:22).<sup>1</sup>

En cualquiera de las definiciones, la libre elección racional se encuentra acotada con la existencia de las reglas. Es en ese sentido, donde Powell y DiMaggio consideran que la corriente del nuevo instituciona-

lismo rechaza los modelos del "actor racional", ya que no todo puede reducirse a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos.

Las rutinas reducen los problemas de elección, pero no estaría tan seguro de que reducen la incertidumbre en la acción, pues dependerá de la ductibilidad de dichas rutinas para ajustarse a los cambios del entorno. Es decir, no se establecen para siempre, al menos que incluyan alternativas de predicción de dichos cambios, lo cual implicaría darles un alto grado de institucional dentro de la organización. En otras palabras, existiría un diseño de una estrategia adaptativa.

Sin embargo surge la discusión entre lo institucional, la estabilidad de las rutinas y el problema de la eficiencia, en el sentido de promover los intereses organizacionales. En el caso de la banca mexicana, las rutinas representaban una institucionalización anquilosada, que aunque fuera aplicada ya no era eficiente, pues de acuerdo con los resultados, atentó contra los intereses de la organización.

Al respecto, North considera que se establece una relación simbiótica entre institución y organización, lo cual "...tiende a perpetuar arreglos ineficientes, pero que se reproducen por inercia durante largos periodos" (citado por Romero, 1999:24). El resultado final es la tendencia a eliminar las instituciones fallidas u obsoletas, que se distingue de una visión darwiniana en que las "mutaciones" no son aleatorias, sino que los agentes desarrollan una experiencia acumulada y aprenden y asimilan de otros agentes e introducen intencionalmente estrategias, todo lo cual tiene como base la competencia.

Sin embargo, North reconoce que las estructuras ineficientes pueden sobrevivir largos periodos. Estos desajustes conducen a las posibilidades del cambio institucional, "...por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en cierto grado" (North, 1990:8, citado por Romero, 1999:24).

## Conclusiones

Si bien el proceso de reprivatización bancaria fue intencional, no se generó una conciencia de adaptar la organización y generar cambios acordes con las

modificaciones que se presentaban en el entorno, sino que seguramente debido a la competencia feroz que se presentó en los mercados de crédito, se reprodujeron los comportamientos rutinarios ineficientes, predominando una inercia institucional, y en otros casos se sustituyeron por procesos informales del mismo tipo.

Solamente después de la quiebra técnica, las instituciones crediticias se cuestionaron sobre la necesidad de cambios organizacionales. El cambio institucional ha abarcado más de una década y la duda que surge es si para los intereses del país ha sido la mejor alternativa. La salida por la que optó el gobierno del presidente Zedillo fue la extranjerización tanto de los capitales bancarios como del control institucional.

En 2001, la banca mexicana todavía no cumple su función de intermediaria para otorgar créditos, mantiene un nivel alto de margen de intermediación financiera y sus ganancias son producto de inversiones en títulos gubernamentales. Con esa ineficiencia la banca podría no ser necesaria, pues prevalecen elementos de irracionalidad en su operatividad.

En estas condiciones surge la oportunidad de cambio que, aun en condiciones revolucionarias recogerá, una gran cantidad de elementos informales integrados en la cultura organizacional que se expresarán en las nuevas reglas formales, en nuestro caso, tanto de carácter endógeno de la organización, como exógeno en lo relativo a las instituciones de control y regulación financiera del gobierno. En este sentido, una nueva correlación de fuerzas es la que define el *sentido* del cambio, estableciendo también nuevos intereses en función del estrato triunfante, nos referimos al capital extranjero que tiene el control mayoritario de los bancos.

En el caso mexicano, la competencia no eliminó a las instituciones ineficientes, a pesar de que pusieron en riesgo tanto a sus propios depositantes como el capital social. La salida en la concepción racional hubiera sido la desaparición de las instituciones. Sin embargo, se optó por transferir a la sociedad el costo de transacción, amplificado por la acción interna derivada de manejos que de ninguna manera estaban en las reglas establecidas.

Para esto fue necesaria la existencia de un gobierno dispuesto a afectar el gasto social para transferirlo al rescate bancario, a fin de salvaguardar las instituciones y los derechos de propiedad, en aras de no afectar la acumulación de capital en las condiciones

pactadas en la firma del TLC. El costo representa el 17% del gasto público, y esa situación se repetirá durante los próximos 30 años. Una aceptación de la quiebra bancaria hubiera afectado los privilegios de un sector minoritario exportador ligado a grandes transnacionales, e incluso la de los exportadores de Estados Unidos, paradójicamente ligado también a esas grandes empresas.

---

## Notas

- <sup>1</sup> Otras definiciones de institución las encontramos en Shepsle (1986): estructuras de reglas, procedimientos y acuerdos; Ostrom (1986): prescripciones acerca de las acciones requeridas, prohibidas o permitidas; Young (1986): prácticas reconocidas que consisten en funciones fácilmente identificables, junto con una serie de reglas o convencionalismos que dirigen las relaciones entre los poseedores de esas funciones. (citadas por Powell y DiMaggio. 1999: 41).

---

## Fuentes Bibliográficas

- Harmon, Michael y Richard Mayer (1999) Teoría de la Organización Para la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- March, James y Johan Olsen (1997) El Redescubrimiento de las Instituciones. FCE.
- Mintzberg, Henry (1999) La Estructuración de las Organizaciones. Barcelona, Ariel.
- Ortiz, Guillermo (1994) La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria. México, Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter (1999) Expansión del Análisis Institucional, en *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (1999) Retorno a la Jaula de Hierro, en *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Romero, Jorge (1999) Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Powell y DiMaggio. FCE. UAEM. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Simon, Herbert (1988) El Comportamiento Administrativo. Argentina, Aguilar.
- Vergara, Rodolfo (1997) El Redescubrimiento de las Instituciones. Introducción. En March, J. Y Olsen J. FCE.

---

## Fuentes Electrónicas

[www.congresopr.org](http://www.congresopr.org)