

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



**CIDE**

**NÚMERO 52**

---

Arturo del Castillo Vega

**TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN ORGANIZACIONES  
GUBERNAMENTALES: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL  
CAMBIO ADAPTATIVO**

## Introducción\*

Con la crisis de legitimidad de las instituciones públicas, se ha generalizado la imagen de las organizaciones gubernamentales como las menos inteligentes de la sociedad. Usualmente se describe a estas organizaciones como estructuras anquilosadas e inmutables ante los cambios ocurridos en su entorno; se piensa que la burocracia gubernamental es incapaz, por sí misma, de desarrollar los procesos necesarios que den respuesta a las demandas sociales. Desde este punto de vista se han desarrollado varias críticas que califican a las organizaciones que conforman a la administración pública como insensibles y “tontas”.

Sin embargo, como lo han señalado Olsen y Peters (1996), existe la evidencia que hace repensar este supuesto. Las organizaciones que conforman la administración pública se deben entender como *organizaciones duales* (Arellano 1994) que tienen una compleja relación entre su dinámica interna y sus relaciones con el contexto externo, es decir, con el espacio social específico en el que se ubican.<sup>1</sup> De tal forma que las organizaciones gubernamentales, como organizaciones formales y complejas, usualmente tienen formas de operar ambiguas y erráticas que, a primera vista, parecieran anular o bloquear toda iniciativa de cambio. No obstante, estas organizaciones poseen una considerable capacidad de movilidad interna que les permite mantenerse aún cuando la hostilidad de su entorno o la pugna interna por el poder pareciera desarticularlas. Esta capacidad se puede entender a partir del estudio de los procesos de cambio microorganizacionales de *adaptación*.

Como lo han señalado Goodman y Kurke (1982), actualmente se carece de perspectivas teóricas claras, ampliamente aceptadas, que permitan estructurar las diferentes formas en que se puede abordar el tema del cambio organizacional. De

\* Durante la elaboración de este trabajo conté con las sugerencias y comentarios de varias personas que amablemente leyeron y discutieron versiones anteriores. Agradezco especialmente a David Arellano, Jorge Bravo, Enrique Cabrero y Eduardo Ibarra por sus atinados señalamientos. Por supuesto que asumo completamente la responsabilidad de las ideas aquí expresadas. Este trabajo se realizó con el auspicio del Programa de Formación de Investigadores-Profesores del CIDE. A Jessica, quien seguramente vivirá en una sociedad con gobiernos mejor organizados.

<sup>1</sup> Arellano ha establecido que las organizaciones gubernamentales se encuentran constantemente en una situación doble que no siempre es compatible y sí muchas veces contradictoria. En términos del propio autor, las organizaciones públicas “por un lado deben responder a una lógica global externa, relativamente explícita, que es su referente existencial. Las organizaciones públicas no existen por sí mismas sino que cumplen una misión externa. Pero, además, su finalidad formal debe realizarla mediante los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Es decir, una organización tiene su vida, su propio contexto, situaciones y grupos en espacios coyunturales y estructurales específicos” (Arellano 1994: 6-7). De lo que se deduce que una organización gubernamental si bien tiene una razón de ser externa, tiene que actuar en un contexto interno particular, específico y concreto.

dos niveles diferentes pero, en cierto sentido, íntimamente ligados: por un lado, están las transformaciones que experimenta la organización constantemente, y que se describen como procesos de adaptación y, por otro, están los intentos de cambio consciente o planeado.

El cambio planeado se refiere a una serie de actividades y procesos diseñados intencionalmente para cambiar a las personas, grupos, estructuras y procesos de la organización. Los esfuerzos de reforma organizativa o reestructuración, por ejemplo, son actividades que se inscriben en este tipo de cambio organizacional (Del Castillo 1997). El cambio mediante la adaptación hace mención a los procesos continuos, y muchas veces casi imperceptibles, que experimenta toda organización.

La adaptación se explica, en parte, porque la organización no sólo cambia en función de las fuerzas externas sino que también se produce el cambio por la necesidad que tiene la propia organización de ajustar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas. Al revisar la literatura existente sobre los procesos de cambio organizacional se puede constatar que esta dimensión del cambio ha sido generalmente ignorada y es, no obstante, muy importante para comprender la dinámica oculta de ajuste que realizan constantemente las organizaciones gubernamentales.

En este trabajo se propone estudiar a la adaptación como reflejo no anticipado de los procesos de innovación que en ocasiones realizan las organizaciones gubernamentales para adecuar sus estructuras, funciones, comportamientos o relaciones con su contexto interno y externo (Arellano y Cabrero 1993). En otras palabras, aquí se asume que el cambio adaptativo es un proceso que se puede estudiar con base en un modelo de tres componentes: en primer lugar, existe una organización que, ante una situación dada, decide llevar a cabo algún proceso de *innovación*. Esta innovación actúa como un mecanismo de disparo que desencadena cambios y ajustes en la organización, algunos planeados y otros no. El segundo componente son precisamente aquellos ajustes no anticipados que, en el modelo, se aluden como actividades de *adaptación*. La adaptación se refiere, pues, a las situaciones en que la organización ha modificado alguna parte de su configuración de forma no planeada, casi imperceptible y que le permite pasar a una nueva fase de equilibrio. El tercer elemento es el *tránsito* que existe entre la innovación y la adaptación. Este tránsito puede verse como el propio proceso de cambio, el cual presenta una dinámica y características propias que lo distinguen de otros tipos de cambio organizacional.

En estos términos, el propósito fundamental de este trabajo es indagar sobre la forma en que las organizaciones gubernamentales llevan a cabo el tránsito entre la innovación o mecanismo de disparo y las actividades de adaptación. Para efectos de exposición, a este proceso que media entre la innovación y la adaptación aquí se denomina *proceso de cambio adaptativo*.

El proceso de cambio adaptativo ha sido poco analizado, sin embargo, la escasa literatura existente aborda el tema desde diferentes puntos de vista. Quizás los enfoques más generalizados son aquellos que sustentan sus supuestos y explicaciones

en la metáfora de la *selección natural*. Desde el punto de vista de estos enfoques, la metáfora evolucionista ayuda a entender este tipo de transformaciones microorganizacionales. Para las teorías evolucionista de las ciencias naturales, los organismos vivos realizan pequeños ajustes constantemente en sus estructuras y funcionamientos, los cuales se van transmitiendo de generación en generación. De la capacidad que tengan estos organismos para adaptarse a los cambios ocurridos en su entorno sobrevivirán algunos y otros serán destruidos por las propias fuerzas de la naturaleza. De igual forma, se piensa que en toda organización se experimentan constantes adaptaciones, de las que en buena medida depende su permanencia. Por ejemplo, para estos enfoques, una oficina de gobierno que decide introducir equipo de cómputo para su desempeño en realidad esta desarrollando un proceso adaptativo. Es decir, no necesariamente se tiene que realizar un amplio programa de reforma organizativa para introducir esta innovación, sin embargo, el no hacerla podría significar su desaparición por falta de eficiencia o control en sus respuestas a las demandas sociales, es decir, sería “seleccionada negativamente”.

Este tipo de consideraciones son retomadas principalmente por la literatura clásica de la Teoría de la Organización. En efecto, la adaptación como un proceso de selección natural se puede ver como la perspectiva predominante en los estudios que abordan el tema de los procesos de cambio adaptativo, y quizás los enfoques más conocidos son el *contingente* (Child 1972; Lawrence y Lorsh 1967; Hall 1983) y la propuesta de la *ecología poblacional* (Aldrich 1979; Carroll 1984; Freeman y Hannan 1977). Ambos movimientos retoman de una u otra forma la metáfora de la selección natural para describir y explicar los procesos de adaptación. Sin embargo, desde el punto de vista de este documento, tanto el enfoque contingente como el de la ecología poblacional no explican con entera satisfacción algunas de las características del proceso adaptativo en tanto que mantienen una visión unidireccional, sincrónica y singular del cambio. Pero, más aún, la insuficiencia que aquí se destaca es que estas propuestas no explican bien cómo es que las adaptaciones permanecen aún cuando las circunstancias que les dieron origen ya no existen.

Con el desarrollo del *nuevo institucionalismo*, de corte sociológico, se han apuntalado los primeros conceptos y argumentos explicativos de otro enfoque que permite entender el proceso de cambio adaptativo (DiMaggio y Powell 1991a; March y Olsen 1989; Meyer y Scott 1978). Esta otra propuesta centra sus explicaciones precisamente en donde las teorías evolucionistas fallan, es decir, en el análisis de por qué una organización retiene ciertas prácticas y arreglos organizativos. La unidad de análisis que utiliza este enfoque es el conjunto de reglas sociales que dan orden y sentido a las interacciones de los individuos en una organización; reglas que se les da el nombre genérico de *instituciones*.<sup>2</sup> Así, de acuerdo con esta propuesta, la clave para

<sup>2</sup> El lector interesado puede encontrar una síntesis de los principales conceptos y argumentos de las propuestas nuevo institucionalistas en sus vertientes económicas y sociológicas en

entender la dinámica del cambio adaptativo está en el análisis de los procesos de institucionalización.

Con base en los argumentos que proveen estas dos visiones se puede afirmar que las organizaciones gubernamentales, lejos de estar inmóviles e insensibles ante los nuevos retos que establece el medio ambiente, en realidad están adecuando constantemente sus estructuras y funciones. De tal forma que las burocracias gubernamentales se transforman en múltiples formas y la aparente inactividad, como a menudo se les describe, es más el resultado de deficiencias en los esquemas interpretativos que del comportamiento real de las organizaciones. Así, se suscribe la propuesta de Olsen (1983: 15), quien ha señalado que es necesario desarrollar modelos explicativos que den cuenta de los aspectos "no visibles" en la dinámica organizativa de la administración pública.

Desde el punto de vista de este trabajo, es importante preguntarse sobre la forma en que las organizaciones realizan estos procesos de adaptación, pues indagar sobre este asunto puede dar nuevas luces sobre la forma en cómo nuestras organizaciones gubernamentales en realidad se desempeñan y, más aún, permitiría entender porqué el aparente orden y estabilidad de estas organizaciones es de hecho el resultado de constantes desequilibrios y ajustes en su forma de operar y estructurarse.

Las teorías clásicas suelen distinguir dos tipos de procesos de adaptación diferentes: por un lado, el ajuste que se realiza con respecto al contexto externo y, por otro, el que se lleva a cabo en el interior de la propia organización (De Greene 1989). Sin embargo, como lo señala Olsen (1988: 240), esta clasificación suele ser arbitraria pues es difícil establecer los límites reales entre el llamado contexto externo y el contexto interno. La experiencia demuestra que la organización que desarrolla alguna adaptación con respecto a su entorno provoca algún tipo de cambio interno. De igual forma, las adaptaciones que pueden ocurrir en el interior de la organización pueden desencadenar una serie de modificaciones y adecuaciones en su entorno (Meyer y Scott 1994b). Así pues, en este documento se asumirá que todo proceso de cambio adaptativo puede implicar algún tipo de modificación tanto en su estructura interna (estructura, funciones, comportamientos y relaciones) como en su medio ambiente.

En síntesis, el objetivo de este documento es el de presentar algunas líneas de discusión que expliquen cómo se realizan los procesos de adaptación en organizaciones gubernamentales. Esta discusión se lleva a cabo a partir de la revisión de los conceptos y enunciados explicativos de, por un lado, los enfoques contingente y de la ecología poblacional y, por otro, de la propuesta nuevo institucionalista. Al respecto cabe hacer dos advertencias: en primer lugar, para efectos de exposición en este trabajo se utiliza de forma general el término de *organización*, sin embargo, el lector debe tener en cuenta que las reflexiones, los conceptos y los argumentos que constituyen este trabajo están pensados e inspirados fundamentalmente en

(Del Castillo 1996). Aquí sólo se retoman aquellos aspectos que se consideran pertinentes en la búsqueda de esquemas conceptuales para el análisis de los procesos de adaptación.

organizaciones gubernamentales. Es importante hacer esta aclaración porque se parte del hecho de que las organizaciones gubernamentales presentan características que las distinguen de otras organizaciones, lo que hace importante contextualizar las ideas aquí expresadas.<sup>3</sup> En segundo lugar, si bien aquí se retoman los enfoques contingente, ecológico y nuevo institucionalista, los conceptos y los argumentos son tratados de tal forma que puedan ser relevantes para el estudio de organizaciones gubernamentales. También es importante hacer esta aclaración porque no existe una Teoría de la Organización exclusiva para este tipo de organizaciones. Dentro de este campo multidisciplinario se han desarrollado varios debates y enfoques que deben ser evaluados a partir de las características específicas de los casos que se quieren analizar.

El trabajo está integrado en cuatro apartados: en el primero se esboza un esquema interpretativo que relaciona el concepto de innovación con el de adaptación. De acuerdo con este esquema entre la innovación y la adaptación se ubica el proceso que aquí se denomina cambio adaptativo.

En el segundo, se discute la naturaleza de los procesos de adaptación a partir de la metáfora de selección natural. En esta sección se sintetizan los principales argumentos de los enfoques contingente y ecológico y se señalan sus alcances y límites para explicar la dinámica que siguen los procesos de cambio adaptativo.

En el tercero, se apuntan algunas de las ideas y conceptos básicos que configuran el núcleo conceptual de las propuestas nuevo institucionalistas, de corte

<sup>3</sup> Como se ha dicho, las organizaciones gubernamentales son en realidad organismos duales que reflejan un conjunto de complejas relaciones entre su contexto interno y su medio ambiente (Arellano 1994). Evidentemente que tampoco es válido utilizar el concepto de organizaciones gubernamentales de forma generalizada, pues ninguna organización es igual a otra. Sin embargo, se pueden señalar algunas características que en mayor o menor medida se encuentran presentes en casi todas las organizaciones gubernamentales, y que las distinguen de otro tipo de organizaciones: 1) los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente. 2) Las organizaciones gubernamentales tienen unos privilegios y unas posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones. 3) El entorno de la gestión gubernamental suele ser más intenso y complejo que el de cualquier otra organización dadas las interacciones que establecen sociedad y gobierno. 4) Las organizaciones gubernamentales reciben el impacto de las presiones de naturaleza social y política, y no sólo de carácter económico. 5) La determinación de los objetivos en las organizaciones gubernamentales es mucho más confusa, ambigua y plural. 6) Los organismos gubernamentales reciben fuertes presiones internas y externas, que dificultan la eficacia y la eficiencia de la gestión. 7) El rendimiento de las organizaciones gubernamentales es muy difícil de medir o de evaluar. 8) La estructura y los procesos de organización de los organismos gubernamentales deben ser transparentes con el objetivo de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones. 9) La administración pública debe observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etcétera, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones. 10) La gestión de personal de las organizaciones gubernamentales, en México, suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil modificar las conductas negativas y potenciar o premiar las conductas positivas o funcionales. 11) La gestión de recursos financieros de los organismos públicos es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos.

sociológico, que permiten abordar el tema del cambio adaptativo como procesos de transformación institucional.

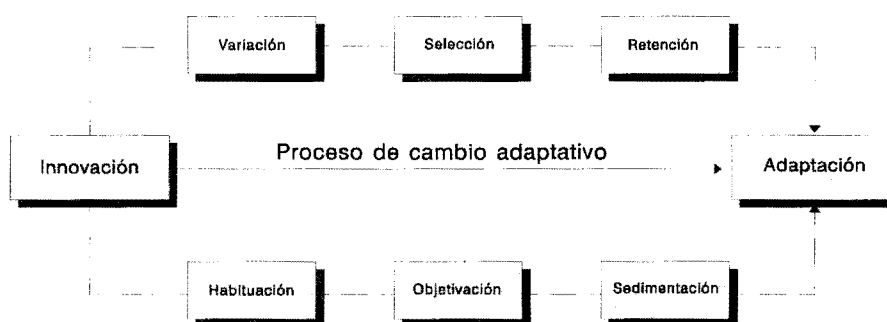
Finalmente, en las conclusiones, se señalan algunas lecciones acerca de los procesos de cambio adaptativo, vistos como un conjunto de actividades de transformación institucional y selección natural.

### ***Innovación y adaptación***

El tema del cambio adaptativo ha sido poco explorado en el campo de la Teoría de la Organización. En parte, porque el cambio organizacional en su nivel adaptativo se refiere a aquellos ajustes o modificaciones que realizan las organizaciones de forma casi imperceptible todo el tiempo y, por consiguiente, son difíciles de analizar. Para resolver este problema, en este trabajo se propone identificar el concepto de adaptación en un esquema interpretativo más general.

FIGURA 1

INTERPRETACIONES DEL PROCESO DE CAMBIO ADAPTATIVO



El esquema que aquí se propone (véase Figura 1) se inicia con el concepto de *innovación*. Imagínesse una organización que ante una situación dada —tal vez un cambio sustancial en el medio ambiente que la rodea— decide emprender una serie de modificaciones y ajustes internos que le permitan adecuar su funcionamiento interno y sus relaciones con el contexto externo. Este conjunto de modificaciones o nuevos arreglos pueden verse como un conjunto de innovaciones.

La innovación, entendida en estos términos, se relaciona con el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera. Desde este punto de vista, y de acuerdo con Arellano y Cabrero, la innovación se relaciona con cuatro diferentes niveles de análisis:

- a) *Nivel funcional de la innovación.* Este nivel de innovación se entendería como el “hacer nuevas cosas”, nuevos procesos, que no tenían antecedentes en la organización analizada y que generalmente surgen de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales, etcétera).
- b) *Nivel estructural de la innovación.* En este nivel se entienden nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos (materiales, técnicos, humanos), es decir, nuevas articulaciones de los elementos organizacionales, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones. Aquí cabría mencionar que el concepto de estructura no se refiere estrictamente al ámbito formal o a la representación normativo-legal, sino a la estructura real de los procesos de toma de decisiones, independientemente de su correspondencia con la estructura formal.
- c) *Nivel comportamental de la innovación.* Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbolas entre actores.
- d) *Nivel relacional de la innovación.* Es aquel en que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores, donde éstas reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan (Arellano y Cabrero 1993: 67-68).

Esta idea de innovación afirma que los cuatro niveles de análisis están interconectados de tal forma que en momentos posteriores a la decisión de una innovación se van dando efectos multiplicados en el resto de la organización, es decir, si bien una innovación comienza en un nivel determinado eso no quiere decir que posteriormente no se vean afectados otros niveles. Por el contrario, el concepto de innovación que aquí se suscribe supone un conjunto de interconexiones complejas entre los distintos niveles y entre la organización y su medio ambiente. De lo que se deduce que con el término innovación se quiere denominar al “elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional” (Arellano y Cabrero 1993: 70).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Los mismos autores indican que en esta definición la idea de “agencia” se refiere “al *locus* de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus símbolos culturales de acción, en una relación de interpretación actor-estructura” (Arellano y Cabrero 1993: 70).



Ahora bien, de acuerdo con esta definición, la innovación es meramente un “mecanismo de disparo” que produce o desencadena una serie de ajustes y modificaciones en la organización, en cualquiera de sus cuatro niveles. Muchas de estas modificaciones que se derivan de la innovación se pueden considerar como planeadas o, por lo menos, parcialmente anticipadas. Este tipo de ajustes son los que constituyen el meollo de la dimensión del cambio planeado. En este nivel existen dudas sobre qué tan planeados o controlados son realmente este tipo de cambio organizacional (Del Castillo 1997). Sin embargo, lo que aquí interesa son los efectos o cambios no anticipados que se derivan del mismo proceso decisorio de innovación. De acuerdo con el modelo que aquí se propone algunos de los cambios no anticipados que se desprenden de la innovación se concretan en transformaciones organizativas que se pueden denominar como actividades de adaptación.

El concepto de *adaptación*, por tanto, se refiere a aquellos cambios no planeados, que generalmente se desarrollan en un nivel microorganizacional y que se desprenden de ciertas decisiones de innovación. La adaptación en estos términos se explica porque toda innovación, en tanto proceso no programado de cambio, modifica en mayor o menor medida los equilibrios internos de la organización y trastoca los espacios de poder. Pero estos desequilibrios invariablemente llegan a otra situación de equilibrio, pues de lo contrario la organización no podría sobrevivir. Es decir, la adaptación se produce por la necesidad que tiene la propia organización de ajustar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas o externas.

Así pues, mientras que la innovación es el mecanismo de disparo tendiente a desarrollar ciertas modificaciones en la organización que le permita adecuar o ajustar su desempeño, la adaptación hace mención a aquellos cambios específicos no anticipados que se desprenden de dicho mecanismo de cambio. Pero, ahora la pregunta es ¿cómo es que una innovación puede generar la adaptación? Es decir, ¿cómo se explica el tránsito que existe entre las acciones de innovación y los cambios adaptativos?

El tránsito que existe entre la innovación y la adaptación no puede verse como el resultado de fuerzas de generación espontánea sino que tiene que ver directamente con las formas en que los individuos interactúan y constituyen a la organización. Por tanto, este *proceso de cambio adaptativo* no representa en ningún caso una relación causal ordenada, lineal o directa. La relación entre la innovación y la adaptación debe entenderse en el marco de las complejas relaciones que establecen los individuos en una organización, esto es, asumiendo la ambigüedad que existe en toda dinámica organizativa. En este sentido, la complejidad del proceso de cambio adaptativo resulta no sólo porque se transita hacia un nuevo equilibrio organizacional sino, más aún, porque la adaptación se desarrolla al mismo tiempo que la organización mantiene sus cursos de acción, sus conflictos y sus relaciones de poder.

La poca literatura existente sobre el tema del cambio adaptativo asume diferentes puntos de vista. Sin embargo, quizás las propuestas interpretativas más

divulgadas son las que asumen la metáfora de la selección natural. De acuerdo con estas interpretaciones el cambio adaptativo se desarrolla como un proceso que describe tres diferentes momentos: a) variación, b) selección y c) retención. Estos enfoques asumen una posición evolucionista con respecto al desarrollo de la organización, es decir, que está inmersa en un medio “natural” o contextual que determinan cuáles de sus características organizativas permanecen y cuáles desaparecen.

Recientemente, con el desarrollo de las teorías nuevo institucionalistas, han aparecido otro tipo de interpretaciones del proceso de cambio adaptativo. Estas otras propuestas aún se encuentran en una etapa de consolidación teórica por lo que se carece de un armazón conceptual ampliamente desarrollado y aceptado. Sin embargo, en términos generales se puede decir que para los enfoques institucionalistas el cambio adaptativo es un proceso que describe tres etapas: a) habituación, b) objetivación y c) sedimentación. Esta interpretación del cambio adaptativo pone el énfasis en la forma en cómo se originan y se transmiten las reglas sociales que orientan las interacciones sociales de la organización; reglas que se pueden llamar instituciones.

En los siguientes apartados se hace un análisis de cada una de estas interpretaciones del proceso de cambio adaptativo. Cabe enfatizar que el interés central de este trabajo es, más que cuestionar o debatir los supuestos de cada una de estas propuestas, explicitar sus conceptos y enunciados explicativos para llegar a una serie de consideraciones —más que a una conclusión específica— sobre la naturaleza del cambio adaptativo en organizaciones gubernamentales.

### ***La adaptación como proceso de selección natural***

En la Teoría de la Organización, son abundantes las propuestas evolucionistas que intentan explicar diversos fenómenos organizacionales (Freeman y Hannan 1989; Jantsch y Waddington 1976; Kaufman 1975; Ruse 1974). Sin embargo, en este apartado se presenta sólo un esbozo de las ideas relacionadas con la metáfora de la *selección natural* para, posteriormente, destacar algunas de las explicaciones que se han dado sobre los procesos de adaptación.

Los enfoques evolucionistas que se han desarrollado en el campo de los estudios organizacionales, como muchas otras disciplinas sociales, tienen su fuente de inspiración en los trabajos de Darwin. Es bien conocida la aportación de este autor al estudio de la evolución de los organismos vivos y sus implicaciones en la historia del conocimiento humano. La claridad de sus propuestas han permitido establecer algunas asociaciones de ideas entre la forma en cómo un organismo se desarrolla y las formas como se piensa que una organización nace, crece y desaparece.

La utilización de los argumentos de las ciencias naturales para explicar algunos de los fenómenos organizacionales se debe, en parte, porque persiste la idea que toda organización, al estar conformada por personas, reproduce los esquemas de evolución y vida de los individuos que la componen. De hecho, para algunos autores (Brunsson

1985; Freeman y Hannan 1977; Weick 1969), la dinámica organizativa, es decir, su historia, su funcionamiento y estructura no es sino la suma de las experiencias individuales. Experiencias que se constituyen tanto de aspectos sociales y culturales como biológicos y ecológicos.

El elemento toral de la teoría evolucionista clásica es, sin duda, el concepto de selección. De acuerdo con la propia descripción que hizo Darwin, el concepto de selección se puede entender en dos sentidos: como procedimiento deliberado o bien como resultado de un procedimiento no deliberado.<sup>5</sup> En este segundo sentido, Darwin habló de la selección natural como el procedimiento por el cual la lucha por la vida asegura la sobrevivencia del más apto. En su célebre obra, *El origen de las especies*, Darwin estableció:

Bajo condiciones variables de vida todos los seres orgánicos presentan diferencias individuales en casi todas las partes de su estructura, constitución y costumbres. Este hecho, relacionado con la complejidad infinita que existe entre las relaciones de los seres orgánicos entre sí y con su entorno, me ha llevado a concluir que todo ser vivo experimenta constantes variaciones que les permiten tener una ventaja relativa en su lucha por la sobrevivencia. Así, los individuos de cualquier especie que tengan la capacidad de generar variaciones útiles tendrán seguramente las mayores probabilidades de conservarse en la lucha por la vida y, por el poderoso principio de la herencia, preservar su especie. A este principio de conservación o sobrevivencia de los más adecuados lo he llamado *selección natural* (Darwin 1859: 161).

Así pues, la expresión selección natural permite establecer un hecho fundamental: la existencia de pequeñas variaciones que se verifican en los seres vivos a intervalos irregulares de tiempo, variaciones que, por la ley de la probabilidad, se traducen, en parte, en ventajas comparativas para los individuos u organismos que las presentan. Es decir, pequeñas variaciones que le permiten a los individuos adaptarse a su medio ambiente y sobrevivir. En este mismo sentido, la idea de selección natural ha traspasado las fronteras de las ciencias naturales y se ha instalado en las explicaciones de fenómenos sociales de corte evolucionista.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Darwin (1859: 159) señala que un ejemplo de selección, como proceso deliberado, son los trabajos de manipulación genética o hereditaria que en su tiempo comenzaban a realizarse. Nuevamente se puede establecer una asociación entre este tipo de selección y los programas de reestructuración o cambio planeado. En este tipo de procesos, los agentes del cambio realizan la selección pues definen qué parte de la organización o si la organización en su conjunto sobrevive o desaparece.

<sup>6</sup> De acuerdo con Freeman y Hannan (1989), quizás los mejores representantes de las propuestas evolucionistas en el campo de los estudios organizacionales, la obra de Hewley (1950) puede verse como el punto de encuentro entre la ecología como disciplina biológica y la ecología humana como disciplina social. Hewley trató de establecer la continuidad conceptual con la ecología de las plantas y los animales con la ecología humana. Este autor caracterizó a esta última como el

A pesar de las múltiples críticas que se le han hecho a los enfoques evolucionistas en las ciencias sociales (Elster 1983), la metáfora de la selección natural ha permitido a varios autores expresar la imagen de cambios incrementales, casi imperceptibles y constantes, que las organizaciones realizan con el objeto de adaptarse a las situaciones presentes y, de esta forma, asegurar su permanencia. Sin embargo, existen algunos artificios en esta metáfora. La adaptación vista como un proceso de selección natural puede llevar a considerar al cambio como una actividad que tiene una dirección "natural" hacia el establecimiento de un orden que, generalmente, es asociado con la idea de progreso.

En este sentido, íntimamente vinculado a la idea de que el cambio es una característica de un sistema organizativo está la idea del *uniformismo*, es decir, el principio de que las propias fuerzas que producen el cambio son leyes generales inmutables que rigen a la organización y la modifican uniformemente. Así, cuando se habla de evolución muchas veces se parte del supuesto de que existe un orden lineal y natural del sistema y, por tanto, que un proceso evolutivo pasa por sucesivos estados de ese orden lineal.<sup>7</sup>

Lewontin (1968) estableció una interesante analogía entre los procesos de selección natural y la aparente inocencia del juego de naipes. Si las cartas son barajadas repetidamente es claro que hay un cambio continuo, pero, ¿se puede decir que la baraja evoluciona? Todo depende, algunos aceptarían cualquier nuevo arreglo como parte de la evolución, mientras que otros podrían decir que debe haber algún orden dentro del caos antes de que pueda decirse que hay evolución.

Lewontin (1968: 644) señala que si se continúa barajando las cartas, éstas podrían resultar agrupadas por color o por secuencias ascendentes. En ambos casos se puede decir que se ha creado un orden, pero eso es sólo porque se tuvo alguna idea preconcebida de lo que es el orden. Además, una agrupación casual de las cartas no es

estudio de la forma y del desarrollo de la comunidad humana. La comunidad, en este sentido, está construida como un sistema de relaciones territorialmente localizado entre partes funcionalmente diferenciadas (Hewley 1968: 38). Así pues, desde este punto de vista, la ecología humana se refiere al problema general de la organización, concebida como un atributo de la población, punto de vista que concuerda con una larga tradición sociológica. Cabe señalar que existe una importante distinción entre la ecología humana y la llamada ecología poblacional u organizacional; enfoque que se ha desarrollado en el marco de la Teoría de la Organización. En términos generales se puede decir que la diferencia está en el objeto de estudio. Mientras la ecología humana se centra en estudiar a la sociedad en su conjunto, la ecología poblacional enfoca su interés en los aspectos organizacionales. Más adelante se desarrollarán los conceptos y argumentos más importantes de la ecología poblacional.

<sup>7</sup> La evolución, desde este punto de vista, puede representarse por una línea de un gráfico bidimensional con el tiempo en un eje y una descripción de la organización en el otro; donde, además, se supone que esa línea es siempre ascendente o descendente. Pero esta caracterización limita la evolución a aquellos atributos para los que se puede establecer un orden lineal sensible. Por tanto resulta insuficiente pues se sabe que la dinámica organizacional posee una compleja relación entre lo real y lo simbólico; entre lo racional y lo irracional (Brusson 1985).

menos probable que cualquier otro arreglo. Si debe crearse el orden para que los eventos ilustren evolución, entonces significa que la evolución no es un hecho ni una teoría, sino simplemente una forma de organizar el conocimiento. Así pues, un observador que ve los eventos que se suceden puede imponer sobre ellos alguna preconcepción acerca del orden, lo que le permitiría ver los casos que cambian, compararlos y determinar si en lo que observa hay una progresión hacia el orden. Si la hay, el observador puede argumentar que ha ocurrido la evolución.

Estas consideraciones sugieren que se puede ver a la evolución como un cambio continuo, en forma de pequeñas adaptaciones, o como un cambio que se da en dirección del orden, requiriendo esta última postura explicitar cuáles son las preconcepciones respecto del orden.

Existe la evidencia para afirmar que la dinámica organizativa lejos de ser el resultado de un conjunto uniforme y estable de procesos es más el producto de la ambigüedad que existe en toda interacción humana (Del Castillo 1997). De tal forma que se ha descrito a la organización, particularmente las de carácter gubernamental, como *sistemas flojamente acoplados* (Weick 1969). Es decir, organizaciones con amplios márgenes de discrecionalidad y laxitud en sus estructuras y funciones.<sup>8</sup> Así pues, desde el punto de vista de este trabajo, el movimiento que puede haber del caos hacia el orden no se puede considerar como una característica necesaria en la dinámica organizativa. En vez de eso, lo que aquí se aduce es que el estado permanente de cualquier organización es el resultado de un cambio continuo separándose de un estado original, pero estos cambios no necesariamente deben dirigirse al aumento del orden.

En este sentido, aquí se considera al cambio adaptativo como un proceso que no necesariamente lleva un fin claro o congruente con el resto de la organización. Es decir, no siempre la adaptación, entendida como cambio continuo, está orientada hacia un orden predefinido. Usualmente, el orden que se le puede atribuir es más el resultado de un esfuerzo racionalizador *a posteriori* que el verdadero reflejo de la dinámica de este tipo de cambio.

Lo anterior lleva al punto central de este trabajo: si la adaptación en las organizaciones no describe un orden predefinido, es decir, no es susceptible de ser predecido ¿cómo es que este tipo de cambio se lleva a cabo? A este respecto en la Teoría de la Organización existe un conjunto de propuestas e hipótesis que se pueden agrupar en dos grandes movimientos: el enfoque contingente y la perspectiva de la

<sup>8</sup> En efecto, junto con la idea de sistemas flojamente acoplados, el concepto de *anarquía organizada* (March y Olsen 1976) parece particularmente apropiado para comprender los procesos organizativos de la administración pública ya que la naturaleza de su propia configuración es, en muchos sentidos, de carácter ambiguo. Por ejemplo, no son pocas las organizaciones gubernamentales en la que se puede constatar una falta de coordinación entre las actividades y los objetivos de los individuos —que están separados en unidades funcionales—, la existencia de múltiples ámbitos de interés y jurisdicción que se sobreponen desordenadamente, y los complejos procesos de toma de decisiones.

ecología poblacional. En las siguientes líneas se sintetizan los principales argumentos de estos dos enfoques.

*a) Enfoque contingente*

La teoría contingente considera a las organizaciones como un agregado de variables (objetivos, estructura, recursos humanos, tecnología y procedimientos administrativos) que modifican sus propias configuraciones y sus sistemas de interacción con el resto de las variables en función de las exigencias del entorno de la organización. De este modo, el cambio organizativo sólo puede explicarse mediante un cambio previo en las condiciones externas de la organización.

Nadler (1981) propone un modelo de cambio organizativo en *inputs*, procesos de transformación y *outputs*: los *inputs* son los recursos e historia del entorno; la transformación se refiere a las tareas, organización informal y componentes individuales y formales de la organización; y los *outputs* pueden ser a nivel individual, de grupos o de la organización en su conjunto. De acuerdo con este modelo, las organizaciones serán más eficaces cuando sus componentes principales sean más congruentes. Así pues, el problema de ejecutar los cambios se convierte en un problema de gestión de los *inputs*, transformación y *outputs* para mantener la congruencia (Goodman y Kurke 1982).

Desde el punto de vista de este enfoque, los elementos básicos para que una organización se adapte a su entorno son la estrategia, la planeación y la estructura. La elección de una determinada estrategia permite que las organizaciones se adapten. Hall (1980) investigó cómo un entorno turbulento y hostil afecta a las estrategias de sobrevivencia utilizadas por la gestión. De la misma forma, la incertidumbre puede motivar estrategias de planeación completas e integrales (Lindsay y Rue 1980). La estructura es otro componente que las organizaciones modifican a menudo en un esfuerzo por adaptarse a los cambios del entorno. Numerosos estudios, desde un punto de vista contingente, aceptan la idea de que el entorno afecta a la estructura de alguna forma, por ejemplo, los trabajos de Burns y Stalker (1961), Woodward (1968) y Lawrence y Lorsch (1967), entre otros.

En síntesis, para este tipo de propuestas, los entornos de las organizaciones cambian constantemente y las organizaciones responden a estas fuerzas. La adaptación a los entornos cambiantes explica, en buena medida, el desarrollo de las organizaciones; las diferencias y cambios lentos en las estructuras, procesos y competencias por medio de generaciones sucesivas. El curso específico de la evolución y de los cambios en las organizaciones viene determinado en última instancia por las características del entorno. En esencia, la adaptación a un entorno cambiante explica las diferencias entre las organizaciones y, por tanto, los cambios y las evoluciones.

De aquí se desprende, por ejemplo, la conocida distinción de Burns y Stalker (1961: 120-122) entre organizaciones mecánicas, que tienen estructuras muy rígidas y

especializadas, y organizaciones orgánicas, con estructuras más flexibles y menos especializadas. Enfrentadas a entornos inestables, las organizaciones orgánicas deben de desarrollar una estructura generalista que no se adapta de forma óptima a ninguna configuración del entorno, pero que es óptima para todo el conjunto de configuraciones. En otras palabras, se encuentran organizaciones especializadas en entornos estables y ciertos y organizaciones generales y flexibles en entornos inestables e inciertos.

Para este enfoque, no obstante, la adaptación de la organización es un proceso lento. Meyer (1978: 205), por ejemplo, señala que los cambios organizativos no se producen con tanta rapidez como los cambios del entorno. Como resultado, la adaptación entre organizaciones y entornos es mayor en el momento de la fundación, y posteriormente declina gradualmente hasta que se convierte en necesaria una reorganización o sustitución de las unidades existentes. La organización que inicialmente es una acomodación al entorno, eventualmente se convierte en un impedimento para los cambios y debe alterarse de forma fundamental.

Pero si bien es cierto que las organizaciones son lentas para adaptarse a los cambios del entorno, cuando el cambio se produce se crean modificaciones revolucionarias simultáneamente en muchas variables de su estructura (Friesen y Miller 1980). Es decir, aunque las organizaciones normalmente se resisten al cambio debido a su inercia, cuando se modifican, suelen cambiar de forma extrema más que de forma evolutiva.

El problema con el enfoque contingente es que mantiene una visión *sincrónica* y *singular* de los procesos de adaptación. Sincrónica porque percibe a la adaptación como un proceso que se desarrolla en forma armónica, es decir, con la misma intensidad y siempre con base en ciertas leyes "naturales" de intercambio entre la organización y su medio ambiente. Para esta visión no hay conflicto en el proceso adaptativo y las relaciones de la organización con el entorno se limitan a un mero intercambio de factores externos y medibles como la tecnología, los programas de planeación, etcétera. Por tanto, las estructuras y los procesos organizacionales son analizados en etapas evolutivas estables. No obstante, la dinámica organizativa suele ser irregular y discontinua. Como lo han demostrado Cyert y March (1963) y Crozier y Friedberg (1977), por ejemplo, la organización se desarrolla en términos ambiguos en tanto que es la negociación política y la lucha por el poder la que va definiendo los objetivos y las estrategias de la organización.

El otro problema del enfoque contingente, su postura singular ante la adaptación, se relaciona con su visión segmentada de la realidad organizativa. Para los autores que suscriben este enfoque es posible analizar los diferentes elementos que componen a la organización de forma aislada (objetivos, estructuras, funciones y estrategias), como si cada elemento fuera independiente uno de otro. Es cierto que la adaptación se puede iniciar como una acción aislada pero la experiencia demuestra que una vez iniciado una actividad, cualquiera que esta sea, en el contexto de una

organización, pronto esa acción estará inmersa en un conjunto de complejas interacciones (March 1994). Por tanto, el estudio de los cambios adaptativos debe ser abordado desde una óptica que considere a la organización en su conjunto, sin minimizar o esquematizar su dinámica en relaciones causales entre ciertas variables de entorno y su estructura interna.

### *b) Ecología poblacional*

Esta perspectiva de análisis rechaza que se pueda estudiar el cambio organizativo como la mera adaptación de la organización al entorno mediante determinadas acciones deliberadas (como las estrategias, la planeación y los cambios de estructuras). Afirma, en cambio, que las inercias estructurales impiden elegir las estrategias y el diseño estructural por lo que el estudio de las organizaciones sólo se puede hacer en un nivel más general mediante el análisis de la ecología poblacional. Es decir, la única forma de entender el proceso de adaptación de las organizaciones al entorno es haciendo una clasificación de las mismas que permita diferenciar distintos modelos. Esto se debe, en parte, porque es de esperar que se den diferentes configuraciones de funciones y de relaciones según la relación que exista entre la organización y medio ambiente y las etapas de desarrollo organizacional (Aldrich 1979).

Esta perspectiva no modifica la hipótesis de la dependencia de la organización hacia el entorno sino que discute la manera de estudiar esta relación. Para los autores que suscriben esta corriente es erróneo investigar los sistemas de elección de alternativas y modificaciones estructurales ya que las organizaciones siguen un proceso evolutivo de selección natural, y sólo una vez que se ha producido esta evolución es posible hacer clasificaciones de organizaciones en función de su éxito en el cambio y de las características del mismo.

Así pues, la ecología poblacional puede verse como una de las formulaciones sociológicas más acabadas de la teoría de la selección natural en el campo de los estudios organizacionales.<sup>9</sup> Para este enfoque, al igual que el contingente, existe una relación unívoca entre el entorno y la organización: los medios ambientes actúan y las organizaciones responden. De tal forma que los ambientes seleccionan algunas organizaciones para la extinción y permiten que otras sobrevivan. Así pues, para la ecología poblacional, el proceso de selección natural implica que el entorno es quien seleccione a algunas organizaciones (*selección positiva*), o bien, que no seleccione a otras (*selección negativa*) (Zachariah 1971).

<sup>9</sup> Quizás el primero y más influyente planteamiento de la perspectiva ecológica de las organizaciones es el de Freeman y Hannan (1977). Estos autores han mantenido su interés en el estudio de la ecología poblacional y el lector puede encontrar una síntesis de sus planteamientos en (Freeman y Hannan 1989). Para una revisión más integral de este enfoque y de sus capacidades explicativas y limitaciones metodológicas véase (Baum 1996).



Para los autores que suscriben este enfoque existen ciertas “leyes naturales” que regulan el proceso de selección de las organizaciones. En buena medida esta idea la han retomado de los avances experimentales que hay en el campo de las ciencias naturales, especialmente en la biología. Por ejemplo, para Freeman y Hannan (1977) existe una fuerte analogía entre la relación que guarda un pez y su hábitat en un lago y la relación que existe entre una organización y su entorno. Pues al margen de la capacidad de control y dirección que tengan los individuos, el comportamiento de la organización está reglado más por las leyes que dirigen la lucha por los recursos, que define su sobrevivencia. De tal forma que, para este enfoque, las organizaciones tienen la capacidad de adaptarse a los cambios de su entorno y de hacerse tan complejas como su medio le demande.

La ecología poblacional entraña un sentido evolucionista en sus proposiciones. Por ejemplo, el eje central de su argumentación es que aquellas pautas de actividad que mejor sirven a la organización van a ser reforzadas y conservadas, mientras que las que no le sirvan desaparecerán, siendo el resultado final la evolución de un modo de actividad que permite una adaptación mejor al medio.<sup>10</sup>

Sin embargo, el estado actual de la literatura que suscribe la ecología poblacional presenta dos grandes inconvenientes. Por un lado, cabe preguntarse si en realidad las relaciones que establece una organización con su entorno son siempre de carácter *unidireccional*, es decir, ¿es siempre la organización la que se adapta a los cambios del entorno? ¿Hasta qué punto la organización también puede generar transformaciones en su medio ambiente?

Weick ha sido uno de los más vigorosos defensores del punto de vista de que las organizaciones no sólo responden a los cambios que experimenta su entorno; sino que también crean o transforman deliberadamente sus entornos más que esperar pasivamente su selección positiva o negativamente. Así, por ejemplo, señala que muchas veces “los directivos construyen, reorganizan, singularizan o destruyen muchos de los rasgos de sus entornos, en la medida que literalmente definen y crean sus propias restricciones en términos de promulgación-selección-retención” (Weick 1969: 146).

En este sentido, las organizaciones, además de modificar su medio ambiente por medio de su estructuración de la vida social, son también entes activos en el proceso del cambio social. Un ejemplo de una organización como agente de cambio se encuentra en el estudio de Selznick (1949) sobre el *Tennessee Valley Authority* (en adelante *TVA*). Este estudio, además de su relevancia para el análisis del cambio, es importante por la contribución que hace al tema del impacto que tiene la organización

<sup>10</sup> Al respecto, cabe señalar, que dentro del enfoque poblacional existe un amplio debate que es protagonizado entre dos grupos de autores que perciben de forma diferente el proceso evolutivo en las organizaciones. Para unos la evolución está dada por la lucha del más apto (Zachariah 1971); para otros, el progreso de la organización se explica mejor por el control humano que como resultado de la sobrevivencia del más apto (Granovetter 1979).

sobre el medio ambiente. Existe una relación recíproca entre las organizaciones y su contexto, pues a medida que interactúan cada una afecta a la otra. En otras palabras, Selznick ha demostrado que las organizaciones no sólo están al servicio de una realidad, sino que también son constitutivas de la realidad.

Por otro lado, la ecología poblacional pareciera atribuirle al concepto de entorno una estabilidad y orden poco observable en la realidad. Por ejemplo, ¿cuál de las explicaciones siguientes es más aceptable?: “la organización se fusionó con otra porque fue seleccionada negativamente” o “la organización se desarticuló y sus funciones pasaron a otra agencia porque hubo un cambio en la política económica del gobierno, derivada de las presiones de los acreedores internacionales que exigieron mejores formas de control. Esta medida además permitió que el sindicato ya no tuviera injerencia directa en la designación de puestos operativos y que las estrategias de la organización pasaran a ser responsabilidad de un grupo colegiado menos crítico del gobierno”.

La primera explicación sugiere que el entorno está integrado por fuerzas naturales abstractas. Casi como si una divinidad hiciera la selección positiva o negativa. La segunda explicación considera al entorno en términos de grupos e intereses específicos, de poder económico y político, de opciones y decisiones que toma la gente y que podrían haber sido distintas. Paradójicamente, parece que la propuesta ecológica se olvida del hecho que las organizaciones están formadas por individuos que poseen intereses concretos y, por tanto, fuente de numerosos conflictos y negociaciones políticas. En suma, el modelo relacional entre organización y entorno que describen autores como Aldrich (1979), Carroll (1984) y Freeman y Hannan (1989) suele ser limitado, pues se ignora una gran parte del poder, del conflicto y de la desorganización que existe en los procesos organizacionales.

No obstante las limitaciones que aquí se han destacado, los enfoques que suscriben la metáfora de la selección natural ayudan a entender algunas características de los procesos de cambio adaptativo. Para señalar estos alcances falta analizar puntualmente cada uno de los elementos que, de acuerdo con estas interpretaciones, constituyen el proceso de cambio adaptativo. El argumento que en general siguen estas propuestas se puede sintetizar en la siguiente cita:

Para que tenga lugar un proceso adaptativo, necesita haber variaciones (como por innovaciones), aspectos estables del medio ambiente que seleccionan diferencialmente entre tales variaciones y un sistema de retención y propagación que se ajuste rígidamente a las variaciones seleccionadas. Los aspectos de variación y de retención están inherentemente en desacuerdo. Cada nueva mutación representa una falla de reproducción de una forma anteriormente seleccionada. Un ritmo de mutación demasiado alto pone en peligro la preservación de adaptaciones ya logradas. Por lo tanto, en los sistemas evolutivos surgen mecanismos para limitar el ritmo de variación. Cuanto más complicada sea la adaptación lograda, habrá más probabilidades de que las mutaciones sean nocivas y, por lo tanto, serán

más fuertes las inhibiciones de la mutación. Por esta razón podemos esperar encontrar gran fuerza en los sistemas de conservación y propagación, lo que llevará a una perpetuación de las características que fueron anteriormente de adaptación, mucho tiempo después de que los cambios del medio ambiente les hayan quitado su adaptabilidad (Campbell 1965: 42-43).

Las ideas esenciales de la cita anterior son: 1) el proceso de cambio adaptativo involucra tres elementos: variación, selección y retención; 2) las variaciones se pueden seleccionar negativa o positivamente; 3) los procesos de variación y retención son opuestos; 4) recurrir a un concepto como plan o guía es innecesario para explicar el curso que describe el proceso de cambio adaptativo; 5) son necesarios ritmos moderados para la sobrevivencia y para obtener ventajas de la adaptación; 6) cualquier orden que aparezca se debe a una percepción retrospectiva de un sistema de selección, y no a variaciones previstas; y 7) la adaptación puede ser considerada como un modelo de selección y eliminación de lo inadecuado. A continuación se discute brevemente cada uno de los elementos que constituye el proceso de cambio adaptativo, de acuerdo con estas propuestas.

1) *Variación*. Las variaciones son las expresiones concretas de las decisiones de innovación. Es decir, una vez que una organización decide iniciar un proceso de innovación se registran una serie de variaciones que desencadenan múltiples formas de reconfiguración de una parte o de la organización en su totalidad. En general, para este tipo de interpretaciones, se considera que “mientras más numerosas y heterogéneas sean las variaciones, más ricas serán las oportunidades de innovación ventajosa” (Campbell 1965: 28). Un punto importante en esta forma de entender el proceso de cambio adaptativo es que la forma de configuración organizativa que se puede observar en una organización “sobreviviente”, sin importar su actual eficacia aparente, es el resultado de constantes variaciones que luego fueron transformándose gradualmente en su forma presente.

2) *Selección*. El proceso de selección es considerablemente más complicado que la variación. Es tan complicado que varios críticos de las propuestas evolucionistas piensan que no puede ser aplicado al estudio de los procesos organizacionales. Su objeción es que la selección puede ocurrir en tantas formas que el concepto no explica mucho lo que sucede. Es fácil atribuir todo lo que ocurre a alguna clase de selección, y por esta razón el argumento pierde su capacidad explicativa. Existe también el peligro de pensar circularmente. Por ejemplo, si se observa el resultado de un supuesto proceso de selección se puede “explicar” la existencia de este resultado diciendo que fue seleccionado. Pero cuando se hace la pregunta “¿cómo se sabe que fue seleccionado?”, la respuesta frecuentemente es “porque está allí”. Está allí porque fue seleccionado, fue seleccionado porque está allí. En consecuencia, se debe tener cuidado al especificar el sistema o los criterios de selección y sus resultados de forma independiente, y evitar así la tentación de inferir en el sistema de selección por los resultados que produce.

Ahora bien, los criterios de selección parecen ser casi infinitos en número. En el caso de las organizaciones, se puede pensar en numerosas premisas de decisión (Simon 1947) que sirven como criterios de selección: aceptar respuestas rápidas, rechazar respuestas lentas; aceptar una respuesta novedosa, rechazar una respuesta convencional. Pero aunque los criterios son abundantes, no es necesario suponer que se emplea un número infinito de ellos. Además, es probable que los criterios existan en las jerarquías, de tal modo que algunos son aparentemente más importantes y se explican con más frecuencia que otros. En general, se puede estar de acuerdo en que el medio ambiente, incluyendo el medio ambiente compuesto por otras organizaciones, impone criterios para la selección, pero no necesariamente en todas las organizaciones. Aquellos que toman las decisiones en las organizaciones, sirven de intermediarios entre el medio ambiente y los efectos que éste produce al interior de la organización. Esto significa que los criterios de selección tienen su origen más bien en quienes toman las decisiones y no en el medio ambiente. Aquello a lo que prestan atención y lo ponen en ejecución, los indicadores de que se valen, el motivo por el que usan estos indicadores, sus habituales tendencias al descuido y sus procesos para detectar y dirigir, todos estos aspectos que resultan más importantes como fuentes de selección de criterios.

3) *Retención.* La retención significa la preservación de las variaciones que han sido seleccionadas positivamente, de tal forma que la organización logre mantener las innovaciones consideradas como adecuadas. En este sentido, los sistemas de retención no son simplemente depositarios de interpretaciones o variaciones que han sido seleccionadas, sino que, afectan acciones subsecuentes de la organización. En algunas ocasiones, las variaciones retenidas son revisadas con frecuencia y, otras veces, son protegidas en formas elaboradas que pueden entrar en conflicto con nuevas variaciones y selecciones. Es decir, los contenidos retenidos pueden ser poco constantes internamente. Este punto es decisivo. El sistema de selección funciona en términos de información de entrada contemporánea, un aquí y ahora psicológico y las innovaciones que son seleccionadas para retenerse pueden contradecir innovaciones que fueron almacenadas previamente y que fueron válidas para el aquí y ahora anterior. En consecuencia, de acuerdo con este modelo, para entender el funcionamiento de los procesos adaptativos dentro de las organizaciones, puede ser necesario postular una reorganización interna en el sistema de retención, aunque tal reorganización no reciba la atención central en las versiones biológicas de la teoría de la selección natural.

En conclusión, tanto el enfoque contingente como el ecológico asumen un conjunto de conceptos y argumentos explicativos con un marcado sesgo evolucionista para explicar el proceso de cambio adaptativo. Estas propuestas permiten entender que la adaptación es un proceso continuo, de pequeñas modificaciones no anticipadas, que se van seleccionando y reteniendo en la organización. De tal forma que la configuración que presenta una organización, en un momento dado, debe interpretarse como el resultado de múltiples variaciones que se han ido reteniendo en la

organización, confiriéndole su estado actual. Sin embargo, como se ha visto, la propuesta deja algunos puntos sin una explicación completa. El punto que aquí interesa destacar es cómo se lleva a cabo la retención de las variaciones en la organización. Es decir, ¿cómo es que una organización mantiene ciertas innovaciones no anticipadas en su configuración? Al respecto, recientemente las propuestas nuevo institucionalistas, de corte sociológico, parecen dar una explicación a este problema. Para esta otra propuesta, la clave para entender el proceso de cambio adaptativo está en el estudio de las formas en que una organización *institucionaliza* ciertas prácticas y arreglos organizacionales, pues estas prácticas y arreglos son los elementos torales para entender el conjunto de reglas, llamadas instituciones, que articulan las interacciones sociales de los individuos en una organización.

### ***La adaptación como proceso de transformación institucional***

En casi todos sus usos el concepto de institución connota la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones recíprocas, al igual que las reglas que regulan la práctica de un deporte estructuran las actividades y las posibles interacciones de los jugadores que lo practican (Jepperson 1991).

Al respecto, cabe señalar que la fuerza imperativa de las instituciones las diferencia de las meras convenciones, que son arreglos sociales similares a las instituciones pero mucho más fácilmente dispensables, ya que no oponen la resistencia al cambio que oponen las primeras. Así pues, la resistencia al cambio y la no dispensabilidad delimitan la diferencia de lo que ha adquirido los atributos de lo institucional frente a lo meramente convencional.<sup>11</sup>

Quizás, Scott sea quien ha dado la definición más integral de lo que es una institución al señalar que:

Las instituciones consisten en estructuras y actividades *cognoscitivas, normativas y regulativas* que proveen de estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones se manifiestan de diferentes formas —en la cultura, en las estructuras

<sup>11</sup> También se puede expresar la diferencia entre convenciones e instituciones recurriendo a la teoría de la lógica de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, aunque tanto las instituciones como las convenciones constituyen mecanismos que resuelven problemas de coordinación social y, por tanto, su cambio requiere afrontar y resolver un dilema de acción colectiva, el cambio de las instituciones presenta dilemas de acción colectiva mucho más complejos y difíciles de resolver que los que presenta el cambio de las convenciones sociales. Por consiguiente, cuanto mayor es el nivel de institucionalización de un fenómeno social, mayor será su inercia, porque mayor será la resistencia que opondrá a las tentativas de cambio. Para el lector interesado, Lewis (1969) ofrece un análisis de las convenciones sociales como mecanismos de coordinación social que ofrecen una solución a dilemas sociales que tienen la forma de juegos de coordinación.

sociales y en las rutinas— y operan en múltiples niveles de jurisdicción (cursivas del autor) (Scott 1995: 33).

De esta definición se deduce que las instituciones son sistemas multifacéticos que permiten a los individuos percibir una forma y un orden en sus interacciones sociales. En síntesis, son *regulativas* aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones. Es decir, los procesos regulativos involucran la capacidad de establecer reglas sociales, susceptibles de ser controladas y utilizadas como medios de sanción.<sup>12</sup>

Por su parte, las reglas *normativas* o constitutivas son aquellas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las interacciones que estos despliegan. El énfasis aquí está en las reglas normativas que introducen a la vida social una dimensión prescriptiva y obligatoria. Los sistemas normativos incluyen tanto valores como normas. Los valores definen lo que es deseable y el marco mínimo de preferencias de los individuos. Las normas especifican qué cosas se pueden hacer, es decir, definen la legitimidad de las acciones de los actores. Algunos valores y normas son aplicables para todos los miembros de la colectividad, sin embargo, algunos otros sólo son aplicables para cierto tipo de individuos o posiciones sociales. Esto es lo que prefigura lo que los autores institucionalistas llaman roles sociales. Es decir, la expectativa de que ciertos individuos, ubicados en determinadas posiciones sociales, se desarrollen o tengan un cierto tipo de comportamiento.<sup>13</sup>

Finalmente, las reglas *cognoscitivas* señalan los medios por los cuales se construye la naturaleza de lo real y los términos en que se le dá significado a esa realidad. Este aspecto de las instituciones se manifiesta por medio de los símbolos — esto es, los signos, los mitos, los rituales y las historias—, que permiten compartir los

<sup>12</sup> Las propuestas de análisis de los autores nuevo institucionalistas de corte económico enfatizan particularmente la dimensión regulativa de las instituciones. Desde este punto de vista, las instituciones afectan el comportamiento de los individuos en tanto que son utilizadas como puntos de referencia en sus cálculos de costo-beneficio. Por ejemplo, North ha señalado que “las instituciones son perfectamente análogas a las reglas de un juego deportivo de competencia. Es decir, consisten en reglas formales escritas y códigos, no escritos, de conducta que complementan y refuerzan las reglas formales...las reglas y los códigos informales en ocasiones son violados y, por consiguiente, se activan los mecanismos de sanción. Por tanto, un aspecto esencial del funcionamiento de las instituciones consiste en controlar las violaciones a los arreglos sociales y aplicar penalizaciones” (North 1990: 4).

<sup>13</sup> Autores provenientes de la sociología (Selznick 1957; 1962; 1992) y la ciencia política (March y Olsen 1984; 1989; 1995), tienden a retomar con mayor interés el aspecto normativo de las instituciones. Quizás porque las instituciones son vistas como elementos que dan legitimidad a ciertas reglas de conducta y comportamiento que se relacionan con el poder y el establecimiento de normas sociales y culturales más allá de su utilidad maximizadora. Por ejemplo, para March y Olsen (1989) cuando un individuo toma decisiones no se pregunta sobre “cómo se maximizan sus intereses” sino “cuál es la decisión más apropiada dada una situación y su posición de responsabilidad”. De tal forma que la mayoría de las veces, las reglas y patrones de conducta inciden en los criterios y marcos valorativos que los individuos toman en cuenta a la hora de decidir.

significados que se le atribuyen a las acciones y a los comportamientos de los individuos. Los significados se construyen de la propia interacción entre actores y se mantienen o se transforman en la medida que son utilizados para darle sentido racional a las situaciones que se presentan.<sup>14</sup>

Así pues, mientras que las reglas regulativas son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las reglas normativas y cognoscitivas suelen permanecer tácitas e inarticuladas, constituyendo una estructura latente que tiene que ser develada por medio del análisis de las reglas observables en las relaciones sociales.

Esta distinción entre reglas regulativas, normativas y cognoscitivas puede ser reformulada como una cuestión empírica: si la influencia de las instituciones sobre los individuos se limita a un simple constreñimiento externo —en la forma de incentivos o penalizaciones— o si va más allá, penetrando su subjetividad y configurando sus identidades. El estudio de esta cuestión puede variar según la institución que se elija y la amplitud de la perspectiva temporal que se adopte. En cualquier caso, conviene tener presente que si las instituciones son vistas como sistemas de reglas, dichos sistemas pueden estar estructurados en arquitecturas que contienen una jerarquía de niveles, y si el nivel de las reglas explícitas es el más accesible a la observación, no por ello es el más relevante.<sup>15</sup>

Aceptar la distinción entre diferentes reglas o elementos institucionales plantea el problema de ubicar el nivel de análisis para los casos específicos que se quieran estudiar. En el tema del cambio, los autores institucionalistas difieren en la primacía que le atribuyen a los diferentes elementos que conforman las instituciones. Esto es, dependiendo del énfasis que se ponga en los aspectos regulativos, normativos o cognoscitivos el análisis del desarrollo y transformación institucional se modifica.

Las propuestas que enfatizan los aspectos regulativos de las instituciones, generalmente, utilizan un enfoque de elección racional. Los sociólogos que recuperan esta perspectiva tienden a centrar su atención en las reglas y estructuras de gobierno que permiten desarrollar un orden social estable que, además, proteja los intereses de

<sup>14</sup> El énfasis en la importancia que tienen los símbolos y los significados nos remonta a una de las ideas centrales del pensamiento de Weber (1904). Para este autor, las acciones sociales son acciones que se llevan a cabo en términos subjetivos. Para entender o explicar cualquier acción, el observador debe tener en cuenta tanto las condiciones objetivas del actor como la interpretación subjetiva que él haga de su propia acción. Sociólogos como Meyer y Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1983) retoman esta postura para destacar la presencia de los sistemas de creencias y los rasgos culturales que son impuestos o adoptados tanto por actores individuales como por organizaciones.

<sup>15</sup> En este punto, cabe destacar la reflexión de Jepperson (1991), quien señala que una institución lo es para algo y en relación con algo. En sistemas jerárquicos con múltiples niveles, los niveles de orden superior que contienen programas de reglas para los niveles más inferiores pueden ser vistos como instituciones; y en los sistemas que contienen un centro y una periferia, lo que está en el centro puede ser una institución con respecto a lo que está en la periferia.

los individuos y regule su comportamiento.<sup>16</sup> Así, Coleman (1990) argumenta que las externalidades de las acciones de los individuos afectan el comportamiento de otros actores, por lo que, de hecho, la estructura regulativa de una sociedad está en función del tipo de relaciones sociales que establezcan los individuos y los conflictos que de dichas relaciones se puedan derivar.

En el campo de los estudios organizacionales, la investigación que realizó Stern (1979) acerca de la evolución de la *National Collegiate Athletic Association (NCAA)* se puede considerar como un ejemplo del análisis del cambio en los aspectos regulativos de una organización. El autor describe cómo una organización pequeña y poco cohesionada se transformó en una confederación con un amplio poder de influencia en su entorno. En su estudio, Stern concluyó que es a partir del fortalecimiento de las “reglas del juego”, es decir, los incentivos y las penalizaciones a las que pueden incurrir los actores, que una organización puede generar mecanismos de control comportamental más eficaces y, por tanto, modificar su dinámica organizativa y pasar de ser una organización reactiva a una con mayor agresividad en su medio.

En el nivel normativo, existen dos obras que ilustran el tipo de transformaciones que se pueden dar en este nivel institucional. El primero, es la obra de Selznick (1949) sobre la TVA. En este estudio, el autor demuestra cómo la estructura y objetivos originales de una organización pueden transformarse por las negociaciones de sus miembros, por la forma específica en que se puede desarrollar el trabajo pero, más aún, por las propias necesidades de adaptación y sobrevivencia de la organización.

En este sentido, Selznick señala que una organización es un arreglo social adaptativo a las exigencias de intercambio y negociación de los participantes de la organización y fuerzas del medio ambiente. Selznick, posteriormente, recuperó este

<sup>16</sup> En la perspectiva económica también existe este tipo de interés. Quizás el trabajo más representativo es el de North y Thomas (1973), intitulado *The Rise of the Western World*. Estos autores argumentan que el crecimiento económico no ocurre hasta que existan los mecanismos que garanticen el rédito privado. Los individuos sólo toman el riesgo de desarrollar actividades sociales si los beneficios privados que pueda otorgar dicha actividad son mayores que su costo. Esta situación hace necesario que los derechos de propiedad estén bien definidos y respetados. Sin embargo, la existencia de tales instituciones regulativas no garantizan, por sí solas, el desarrollo económico. La creación de estas estructuras institucionales es costosa y, por tanto, el gobierno está obligado a presionar a los diferentes actores sociales a respetar los arreglos institucionales de derechos de propiedad.

North y Thomas trataron de comprobar sus hipótesis con una revisión extensiva de la historia de Europa. Los autores observaron que desde la Alta Edad Media hasta principios del siglo XVI el desarrollo económico no fue sostenido dada la poca estabilidad de las instituciones de los derechos de propiedad. Concluyen que no fue sino hasta principios del siglo XVIII que, en Holanda e Inglaterra, se edificó una estructura que respetaba los derechos de propiedad, lo cual propició los incentivos necesarios para un crecimiento económico sostenido. Aunque su interpretación particular de la historia no ha sido del todo aceptada, el trabajo de North y Thomas permite entender algunos de los aspectos que están aparejados con la modificación de las reglas institucionales y su repercusión positiva o negativa en el desarrollo de ciertos grupos de individuos.



argumento y precisó que “el proceso de institucionalización consiste en imprimir un sentido valorativo a la organización. Sentido valorativo que está más allá de las restricciones técnicas que definen sus objetivos y metas formales” (Selznick 1957: 17). Así pues, este autor subraya la importancia de los marcos valorativos que comparten los individuos y los contratos interpersonales, generalmente de carácter informal, que condicionan el comportamiento de los individuos.

En síntesis, el análisis institucional de este autor tiene dos características principalmente: por un lado, su énfasis en las estructuras y arreglos de comportamiento informales más que en las estructuras formales y, por otro, el análisis del contexto inmediato de la organización más que un estudio extensivo de la cultura y sociedad en que se inscribe (DiMaggio y Powell 1991b: 11-15).

Otra obra que ilustra el cambio institucional en su nivel normativo es el artículo de Christensen y Molin (1993). El propósito de su trabajo es entender el desarrollo de la *Cruz Roja Danesa* y comprender el origen y las transiciones institucionales de esta organización. De acuerdo con los autores, este caso es “un buen ejemplo de una organización institucionalizada cuyo éxito depende de la confianza y la estabilidad alcanzadas mediante el isoformismo con las reglas institucionales” (Christensen y Molin 1993: 395).

Estos autores suscriben uno de los principales argumentos de Meyer y Rowan (1977), al señalar que las estructuras de una organización derivan del esfuerzo que se hace por adaptarse a los modelos generales ya existentes que indican cómo organizarse y, por ende, legitimarse en la sociedad en general. De este modo, Christensen y Molin (1993: 409) precisan que una vez que una forma de organización es institucionalizada, su capacidad para sobrevivir depende menos de su desempeño que del tranquilizante sentido de orden que pueda transmitir.

Por último, el cambio en el nivel cognoscitivo institucional también ha sido elemento de discusión en numerosos textos. Destacan las obras de Hirsch (1986) quien indagó sobre el cambio en el lenguaje o discurso que utilizaban los empleados de una importante corporación norteamericana; DiMaggio (1991) quien estudió los esfuerzos de ciertos grupos de intelectuales para generar las condiciones culturales que permitieran desarrollar y mantener los museos de arte en Estados Unidos; y Barley (1986) quien analizó los cambios ocurridos en el orden social de un departamento de radiología, de un hospital, ocasionados por la introducción de nuevas tecnologías que trastocó ciertos espacios de poder.

Barley evaluó los cambios ocurridos en el hospital utilizando técnicas cuantitativas. Hirsch, por su parte, describe sistemáticamente los cambios ocurridos en el lenguaje de los empleados con base en tres diferentes arquetipos, los cuales se relacionan, a su vez, con tres momentos históricos de la organización. El trabajo de DiMaggio es menos sistemático pero tiene el acierto de construir sus argumentos a partir del contraste de dos museos, uno que sobrevive y otro que desapareció, lo cual

permite entender cómo los símbolos intervienen en la construcción y permanencia de la organización.

Como hacen ver estos autores, por medio del carácter simbólico de los procesos organizacionales se expresa y define lo que es “correcto”, “moral”, “virtuoso”, etcétera. Esto ayuda a los individuos a modelar su ámbito con un orden relativo. En este sentido, muchas veces las interacciones de los individuos en una organización se constituyen y se desarrollan mediante el uso de símbolos, lo que significa que estas interacciones están íntimamente relacionadas con valores culturales o sociales.<sup>17</sup>

Este repaso permite tener una imagen general de los diferentes niveles de análisis desde los que se pueden abordar el tema del origen y cambio institucional en organizaciones formales. En general, los trabajos aquí citados asumen que las instituciones son “las reglas del juego” de una organización o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los participantes de la organización que le dan forma a sus interacciones.

De acuerdo con esta propuesta, se puede considerar a toda organización como un espacio social que reproduce en su dinámica interna las reglas y acuerdos institucionalizados en la sociedad en que se inscribe pero, además, también es capaz de influir, modificar o crear nuevos tipos de arreglos institucionales. Como lo han señalado March y Olsen (1984), aceptar que la organización se ubica y constituye un medio ambiente institucionalizado significa aceptar que ciertas pautas de comportamiento individual y organizacional son reflejo de acuerdos o reglas más generales que traspasan las fronteras formales de la organización y que son parte de la vida social y cultural más amplia.

Sin embargo, desde el punto de vista de este trabajo, para que el concepto de institución tenga una utilidad de análisis efectiva, es necesario precisar qué se ha de entender por institución en el estudio de los procesos de cambio adaptativo. Para tal efecto, es posible recuperar la definición de North (1990: 22) y tomarla de modelo. Así, se puede decir que *las instituciones son reglas del juego en una organización o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los participantes*

<sup>17</sup> En este sentido, como ya se ha señalado (Del Castillo 1995: 24-26), las ceremonias de iniciación o los rituales de selección suelen presentarse y exaltarse como componentes de la cultura organizacional. Pero en el fondo estas ceremonias son parte del juego de fuerzas entre grupos internos, siendo en la realidad instrumentos utilizados para consolidar el poder instituido. Como elementos de la cultura, los rituales son formas cristalizadas o recurrentes de conducta que consolidan las relaciones existentes en la organización, de manera semejante a lo que ocurre en una sociedad tribal. En el marco del orden instituido, la lucha por los símbolos y atributos de poder tiene que ver con la dinámica organizacional, con los procesos de transformación en las pautas culturales; su posesión se reconoce en la organización como un privilegio, una demostración de triunfo y condición para ejercer el poder. La cultura implica la vigencia de criterios de diferenciación y estratificación social, y estas desigualdades son, entre otras cosas, el marco de referencia para los juegos de poder de los miembros de una organización.

*de la organización que le dan forma a sus interacciones; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes y penalizaciones en sus relaciones. El cambio institucional, por tanto, delinea las formas en que una organización evoluciona en el tiempo y adapta constantemente su configuración.*

De lo anterior se desprende que las instituciones definen el marco dentro del cual se desarrolla la dinámica organizativa. Entonces queda por estudiar el funcionamiento de las instituciones, cómo afectan la vida de la organización y, más aún, cómo cambian o se transforman.

La proposición de que toda organización sigue un conjunto de reglas, de que buena parte del comportamiento de sus miembros está codificado, es bien conocida en la Teoría de la Organización. Así, Selznick (1949) estableció que las reglas pueden imponerse y aplicarse por medio de la coerción de las autoridad al interior de la organización, o bien pueden formar parte de un código de conducta aprendido e internalizado por medio de la socialización.<sup>18</sup>

Por *reglas*, como sugieren March y Olsen (1984; 1989), se puede entender a las rutinas, procedimientos, estrategias, convenciones, formas organizacionales, roles, tecnologías, creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento alrededor de las cuales la dinámica organizativa gira. De acuerdo con esta posición, las acciones de los individuos que participan en una organización se basa más en identificar la conducta normativa adecuada, que en el cálculo de las consecuencias producto de diferentes cursos de acción; es decir, que los individuos tienden a actuar con base en reglas de adecuación, más que a partir del cálculo racional de consecuencias posibles.

En este sentido, las rutinas hacen posible coordinar simultáneamente diversas actividades de manera tal que éstas sean mutuamente consistentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos; proveen códigos de significado que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen los ámbitos de negociación dentro de márgenes manejables y aseguran la aplicabilidad de los acuerdos; ayudan a mitigar la impredecibilidad creada por estructuras abiertas y procesos decisorios del tipo *cesto de basura* (March y Olsen 1976).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Se entiende por socialización al proceso que integra a los individuos en sus respectivas colectividades; es decir, como el proceso de conocimiento e internacionalización de los valores, normas y demás instituciones que orientan las conductas culturales e interacciones organizacionales (Weick 1969).

<sup>19</sup> De acuerdo con la idea del *cesto de basura*, en una organización se da por hecho que existe un constante flujo de tomadores de decisiones, soluciones, situaciones de decisiones y problemas que surgen constantemente. De vez en cuando, algunos de estos elementos coinciden y es entonces cuando se puede producir una reacción en cadena que da vida y dinámica a la organización. En otras palabras, las decisiones no son necesariamente el resultado de soluciones puestas en marcha dado un problema previamente identificado. Los problemas y las soluciones, al igual que las decisiones que se toman, tienen vida propia; pueden aparecer, desaparecer o mezclarse con otro tipo de elementos contextuales (March y Olsen 1976; March 1994). La metáfora del cesto de basura ha sido ampliamente utilizada para referirse a los problemas de la acción gubernamental. El lector

Ahora, si bien es cierto que la mayor parte de los comportamientos obedece a ciertas rutinas, el paso de comportamientos a rutinas es más bien incierto. Por tanto, falta definir y describir el *proceso* por medio del cual la organización institucionaliza ciertas prácticas y comportamientos. Varios autores (Scott 1995; Tolbert y Zucker 1996) han apuntado que la literatura nuevo institucionalista poco a explorado el tema del cambio organizacional. Por consiguiente, el problema del cambio adaptativo es aún mayor porque se carece de elementos de análisis claramente desarrollados. Sin embargo, en el campo de la sociología del conocimiento se cuenta con un conjunto de conceptos y enunciados explicativos que pueden ayudar a resolver este problema. Por ejemplo, Berger y Luckmann han definido al proceso de institucionalización como “una tipificación recíproca de acciones habitadas por los actores” (1968: 76).

En esta definición, la idea de “acciones habitadas” se refiere a aquellos comportamientos que han sido desarrollados empíricamente y adoptados por un individuo o conjunto de individuos (actores) para resolver problemas recurrentes. Por tanto, se dice que estos comportamientos son habitados en la medida que permiten desarrollar un conjunto de decisiones o acciones predefinidas en respuesta a un estímulo en particular. Por su parte, la expresión “tipificación recíproca” quiere decir que existe un conjunto de definiciones compartidas que le dan cierto significado a esas acciones habitadas. Así, la tipificación supone que el significado que pueda tener un determinado comportamiento o conjunto de acciones habitadas puede ser independiente del individuo que las está ejecutando. Zucker (1977) se refiere a esta generalización de las acciones como “objetivación”, y se puede identificar como uno de los elementos más importantes en el proceso de institucionalización.

En este sentido, en un primer momento, se pueden identificar dos elementos en el proceso de institucionalización: 1) la *habituación*, es decir, el desarrollo de patrones de comportamiento para resolver determinados problemas, y la asociación de dichos comportamientos con un estímulo en particular; 2) la *objetivación*, esto es, el desarrollo de definiciones y significados compartidos de los comportamientos habitados. No obstante, Berger y Luckmann (1967) también han señalado que una vez que los comportamientos son objetivados debe de existir algún mecanismo por medio del cual dichos significados quedan inscritos en la memoria colectiva, de lo contrario, sucedería que ningún comportamiento sobreviviría y, por tanto, las reglas que aquí llamamos instituciones tampoco podrían existir. A este mecanismo por el cual se transmite la tipificación recíproca de las acciones se puede llamar *sedimentación*.

Por consiguiente, la institucionalización puede verse como un proceso que involucra por lo menos estos tres elementos: la habituación, la objetivación y la sedimentación. Cabe destacar que esta descripción del proceso de institucionalización es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de cómo se originan y

interesado puede encontrar en Del Castillo (1997) un análisis de la dinámica de los procesos de cambio organizacional planeado desde el punto de vista del modelo del cesto de basura.

transforman las instituciones. Como tal es un modelo sencillo y simplificado de la realidad; que pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no intenta ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Los elementos que aquí se señalan denotan sólo los componentes que se consideran lógicamente necesarios e interdependientes en el proceso de institucionalización. Por tanto, de ninguna manera son eventos sucesivos y realmente separables.

El análisis de Berger y Luckmann, que aquí se recupera, está centrado fundamentalmente en los procesos de institucionalización en un nivel individual. Por tanto, es necesario reconceptualizar este modelo para su apropiado uso en el contexto de las interacciones que ocurren dentro y entre organizaciones. En las siguientes líneas se esbozan los supuestos más importantes de cada uno de estos elementos para explicar el proceso de institucionalización en el marco de organizaciones formales. Para tal efecto, se retoman algunas de las ideas del modelo propuesto por Tolbert y Zucker (1996: 181-184).

1) *Habitación*. En un contexto organizativo, la habitación significa la instrumentación de nuevos arreglos estructurales, funcionales, comportamentales o relacionales como respuesta a un problema o conjunto de problemas, y la formalización de dichos arreglos. Es decir, ante un evento que se considera como problema o conflicto la organización puede instrumentar un conjunto de acciones o planes para resolver dicha situación. Estas acciones, que pueden constituir diferentes formas de innovación, tienen el objetivo de ajustar el desempeño de la organización o parte de ella. El ajuste, en tanto que supone una modificación del equilibrio interno de la organización, invariablemente produce conflicto y resistencia, pues se trastocan espacios de poder y de control interno. Así, la idea de habitación se refiere precisamente al mecanismo por el cual la organización logra reducir los espacios de incertidumbre y hace que los nuevos arreglos sean incorporados en la organización como procedimientos de rutina. En efecto, muchas de las actividades organizativas están sujetas a la habitación. Todo acto que se repite con frecuencia, crea una pauta de comportamiento que luego puede reproducirse con economía de esfuerzos y que *ipso facto* es aprehendida como pauta por el que la ejecuta. Además, la habitación implica que la acción de que se trata puede volver a ejecutarse en el futuro de la misma manera y con idéntica economía de esfuerzos. En este sentido, la habitación supone la ventaja psicológica de restringir las opciones o alternativas de decisión y, con ello, provee de rumbo y especialización a las actividades organizativas que se inician como innovaciones. Al respecto, cabe señalar que Crozier y Friedberg (1977: 20-26) sugieren que el poder en una organización está en función del margen de previsibilidad de las conductas de los individuos: cuanto más imprevisible sean las conductas de los participantes o grupos, mayor será el poder que se detente. Por consiguiente, las innovaciones —en tanto procesos no programados— le dan un amplio margen de libertad de negociación a los individuos, pues representan desequilibrios en la

organización que los individuos pueden utilizar para mejorar sus capacidades de poder. De ahí que la habituación, y en general la institucionalización de los procesos organizativos, tiene como consecuencia fundamental que cada individuo estará en condiciones de prever las acciones del otro. En otras palabras, la habituación permite que la interacción de los individuos llegue a ser previsible y, por tanto, se restablezcan los equilibrios de poder y negociación que fueron trastocados con las decisiones de innovación.

2) *Objetivación*. Una vez que las acciones son habitadas se requiere de su legitimación, es decir, modos con que poder explicarse y justificarse. La realidad de toda organización es ante todo una realidad histórica y para que la adaptación perdure en el tiempo se requiere de la generación de cierto consenso sobre la efectividad o eficacia de las innovaciones. Los individuos involucrados directamente en las decisiones de cierta innovación, es decir, aquellos que percibieron e instrumentaron los arreglos o ajustes considerados como necesarios para la adaptación, pueden siempre reconstruir las circunstancias en las que se estableció dicha innovación. Es decir, pueden alcanzar el significado de una innovación ejerciendo su capacidad de memoria. Sin embargo, para el resto de la organización el conocimiento que tienen sobre las circunstancias que llevaron a adoptar los nuevos arreglos organizacionales es limitado y puede resultar poco aprehensible; el significado original de la innovación les resulta inaccesible por la memoria. Por lo tanto, se vuelve necesario explicar dicho significado mediante diversas fórmulas de legitimación, que deben ser coherentes e identificables con el orden institucional de la organización. March (1994: 208-210) ha identificado varias de estas fórmulas de legitimación que usan constantemente las organizaciones en forma de mitos, ceremonias, rituales e historias. Elementos que constituyen el carácter simbólico de las interacciones organizacionales. Así pues, el orden simbólico de la organización puede elaborar una cubierta de legitimidad a los nuevos arreglos que se desprenden de la innovación, extendiendo sobre ellos una capa protectora de interpretación tanto cognoscitiva como normativa. Estas legitimaciones son aprendidas por otros miembros de la organización durante las interacciones sociales que establecen los individuos en todo momento. Con la objetivación de las acciones habitadas también surge la necesidad de desarrollar mecanismos específicos de controles sociales. Una vez que las innovaciones han llegado a ser realidades divorciadas de los problemas organizacionales concretos que les dieron origen, hay probabilidades de que se desvíen de los cursos de acción programados institucionalmente. Esto plantea la necesidad de establecer sanciones orientadas hacia la preservación del orden institucional de la organización. De ahí que las instituciones invoquen y deben invocar autoridad sobre el individuo, con independencia de los significados subjetivos que aquél pueda atribuir a cualquier situación particular. De esta forma, cuanto más se institucionaliza el comportamiento, más previsible y, por ende, más controlado se vuelve. Si la objetivación de las innovaciones se logra eficazmente, pueden aplicarse medidas coercitivas selectivamente. Es decir, la mayoría

de las veces el comportamiento se encauzará “espontáneamente” por medio de los canales fijados por las instituciones.

3) *Sedimentación*. El proceso de institucionalización se concreta con la sedimentación de los significados atribuidos a las innovaciones, es decir, con la interiorización y difusión de las objetivaciones por parte de los miembros de la organización. En este sentido, si la sedimentación no se produjese, la organización no podría hallar sentido a su historia y los nuevos arreglos organizacionales serían más del tipo convencional que institucional. Es decir, como ya se señaló, la fuerza imperativa de las instituciones las diferencia de las meras convenciones, que son arreglos sociales similares a las instituciones pero mucho más fácilmente dispensable, ya que no oponen la resistencia al cambio que oponen las primeras. Esta no dispensabilidad y la resistencia al cambio está dada por la sedimentación, que significa el proceso por medio del cual los individuos graban en la memoria colectiva las experiencias y significados de la actividad innovadora, y son capaces de transmitirlos a otros miembros de la organización, incluso, en otro momento histórico diferente al que dió origen a la innovación. ¿Cómo se lleva a cabo la sedimentación? De acuerdo con Tolbert y Zucker (1996: 184), la sedimentación ocurre sólo cuando la innovación ha sido objetivada en cualquier sistema de signos, es decir, cuando los significados de la innovación son construidos con base en un sistema de comunicación social que permita la posibilidad de objetivaciones reiteradas de las experiencias compartidas en una organización. Sólo entonces hay probabilidades de que esas experiencias se transmitan de una generación a otra, y de una organización a otra. En principio, cualquier sistema de signos puede servir, pero generalmente el sistema decisivo es el lenguaje. En efecto, el lenguaje objetiva las experiencias organizativas y las hace accesibles a todos los que pertenecen a dicha organización, con lo que se convierte en base e instrumento del acopio de la memoria organizativa. Además, el lenguaje aporta muchos de los medios para objetivar nuevas experiencias, permitiendo que se incorporen a la memoria organizativa ya existente, y es uno de los medios más importantes para transmitir las sedimentaciones (Tolbert y Zucker 1996: 185). En síntesis, casi cualquier sistema de signos otorga un *status* de anonimato a las experiencias sedimentadas al separarlas de su contexto originario de biografías individuales o grupales concretas y volverlas accesibles en general a todos los que comparten, o pueden compartir en el futuro, el sistema de signos en cuestión. De esta manera las experiencias se vuelven transmisibles con facilidad y perduran en el tiempo.

Así pues, de acuerdo con esta propuesta, la institucionalización de la innovación puede llamarse propiamente *adaptación*. La adaptación, en estos términos, significa que las acciones de innovación no anticipadas han sido habitadas, objetivadas y sedimentadas, quedándose en los registros de la memoria organizativa. De tal forma que aún cuando ciertas formas de organización no habían sido anticipadas por los proyectos originales de innovación pueden convertirse en cambios perfectamente aceptados y asimilados. Así, desde el punto de vista de este trabajo, la

versión que ofrece este enfoque de los procesos de cambio adaptativo supone un grado de complejidad mayor que la propuesta de los enfoques contingente y ecológico. Fundamentalmente porque considerar a la adaptación como resultado de un proceso de institucionalización permite entender no sólo cómo es que la organización retiene ciertas variaciones seleccionadas positivamente sino, además, porque explica por qué los comportamientos o las premisas de decisión de los individuos están dadas más por un conjunto de prácticas y arreglos ya institucionalizados que por ejercicios racionales de cálculo y decisión. En efecto, muchos de los rasgos que caracterizan a una organización responden más a aspectos que tienen que ver con rutinas no anticipadas ya institucionalizadas o la historia de la organización que con circunstancias objetivamente analizadas.

Esto implica, entre otras cosas, que una organización no pueda ser considerada tan sólo como un instrumento que responde a ciertas estrategias objetivas. Más aún, la evidencia indica que las pautas comportamentales de individuos y organizaciones varían institucionalmente. Por ejemplo, los estudios sobre la innovación de nuevas configuraciones organizativas —como las formas de división múltiple, las prácticas de gestión de calidad o los procesos de reingeniería, entre otros— muestran que si bien las peculiaridades sociales o técnicas de una organización pueden explicar la innovación inicial de esos cambios, sus efectos no anticipados disminuyen con el tiempo. Así, por ejemplo, al analizar el período de 1880 a 1935, Tolbert y Zucker (1983) hallaron que las peculiaridades de los municipios determinaron la adopción de procedimientos funcionales hasta 1915, fecha a partir de la cual su adopción dejó de depender de las peculiaridades municipales. Una vez que esta innovación quedó institucionalizada, su adaptación devino en una fuente de legitimidad de la organización independientemente de su funcionalidad organizativa inmediata o de cualquier otro criterio de racionalidad interna.

Por tanto, las estructuras organizativas presentan unas pautas institucionales que no pueden explicarse enteramente por la interacción competitiva entre organizaciones, por la tecnología o por las condiciones ambientales específicas de la organización (aspectos que subrayan tanto el enfoque contingente como el ecológico). El nuevo institucionalismo sostiene que los procesos por los que las formas organizativas tienden a la homogeneización y retención no se pueden explicar únicamente por su contribución a la eficacia, sobre todo a medida que una organización se modifica e institucionaliza (DiMaggio y Powell 1983). Los analistas institucionales han especificado los mecanismos —profesionalización, regulación estatal, requisitos de confianza, mimetismo, entre otros— mediante los cuales tiene lugar este tipo de institucionalización. Así, desde su punto de vista, las organizaciones que habitúan, objetivan y sedimentan ciertas formas de organización generalmente funcionan bien, no porque sean más eficaces, sino porque son vistas como legítimas. La adaptación, pues, de ciertas formas de organizarse u operar pueden asegurarle a la



organización el acceso a ciertos recursos y con ello sobrevivir (DiMaggio y Powell 1983: 154).<sup>20</sup>

La forma en cómo una organización se adapta a los arreglos de funcionamiento legítimos varían considerablemente. Sin embargo, en términos generales, este tipo de procesos de cambio adaptativo se explican a partir de la categoría conceptual de *isomorfismo*.<sup>21</sup>

Específicamente, el concepto de isomorfismo se ha empleado para designar cierto tipo de relaciones que se pueden establecer entre la organización formal y su medio ambiente. DiMaggio y Powell definen al isomorfismo como “procesos de

<sup>20</sup> Dentro de este marco de discusión, los recursos se refieren a los medios de los cuales dispone una organización para instrumentar sus objetivos en una situación determinada. Organizacionalmente estos medios pueden tener fuentes de la más variable índole. Pueden referirse al tamaño de la organización en términos de miembros, presupuestos o clientelas a las que se atiende, a la complejidad de estructuras con las que cuenta, a las metas para las que fue creada, al papel que desempeña en una conjunción de política específica, a la existencia de la *expertise* técnica que utiliza en el desempeño de sus tareas concretas, etcétera. Cada uno de estos recursos puede emplearse en diferentes cantidades y combinaciones para establecer un cierto grado de influencia y poder para que sus objetivos puedan instrumentarse en el contexto de la acción interorganizacional. En este sentido, el poder organizacional es relativo a los recursos disponibles y al tipo de relaciones que guarda una organización con los demás miembros de un conglomerado organizacional.

<sup>21</sup> Cabe señalar que uno de los conceptos que vinculan íntimamente al enfoque ecológico con la propuesta nuevo institucionalista es precisamente el concepto de isomorfismo. En efecto, Hewley (1968) fue uno de los primeros en destacar que los procesos de isomorfismo son uno de los mecanismos más importantes en los esfuerzos de adaptación y sobrevivencia de los individuos. Hewley propuso el principio básico del concepto de isomorfismo al anunciar que: “individuos expuestos a condiciones ambientales iguales o semejantes tienden a adquirir formas de organización similares. Por tanto, adquieren comportamientos estandarizados y consecuentemente se desarrollan de forma análoga” (Hewley 1968: 40). Posteriormente, en el campo de los estudios organizacionales se ha recuperado este mismo principio para explicar cómo las organizaciones seleccionan positivamente ciertas configuraciones y las retienen. Así, por ejemplo, para algunos autores contingentes, como Lawrence y Lorsch (1967), el isomorfismo ocurre porque los cambios registrados en el medio ambiente deben de ser seguidos por cambios en la organización que le permitan adecuar su configuración, de lo contrario, dadas las fuerzas del mercado, la organización se encontraría en un posición de desventaja con respecto a otras organizaciones. Thompson (1967) y Woodward (1965) también han esbozado argumentos similares para referirse al impacto que pueden tener los cambios en la tecnología en la estructura organizativa. Por su parte, para autores de la ecología poblacional, como Freeman y Hannan (1977; 1989), el isomorfismo ocurre porque las organizaciones que tienden a imitar formas de estructuración o funcionamiento ya existentes en su medio ambiente les permite tener mayores probabilidades de ser seleccionadas positivamente. Por su parte, en el nuevo institucionalismo, autores como Meyer y Rowan (1977), DiMaggio y Powell (1983) y Zucker (1987) sugieren que las organizaciones, al estar en contextos institucionalizados, constantemente habitúan, objetivan y sedimentan reglas y prácticas sociales que coadyuvan en la forma en cómo se estructuran y funcionan. En ocasiones estas reglas (regulativas, normativas y/o cognoscitivas) hacen que las organizaciones transformen su configuración para adecuarse a lo que institucionalmente se prescribe como aceptable o legítimo. De tal forma que las organizaciones aseguran la posibilidad de tener acceso a los recursos y las relaciones necesarias para desempeñarse.

constreñimiento que llevan a una organización a adoptar o imitar a otras organizaciones o formas de configuración que presentan características contextuales similares o iguales” (DiMaggio y Powell 1983 149). Esta imitación puede llevarse a cabo por medio de varios proyectos de innovación o de ajuste inconsciente.<sup>22</sup> Pero, lo que aquí cabe destacar es que aún en este tipo de procesos de cambio existen consecuencias no anticipadas que pueden institucionalizarse. De hecho, se puede decir que en gran medida este tipo de cambios no anticipados y continuos que se dan durante el proceso de isomorfismo son los que le dan sus características específicas y contextuales a cada organización. Es decir, aún con el mimetismo nunca podrá existir una organización igual a otra, y esto se puede explicar por los procesos de cambio adaptativo.

¿Por qué aún en los procesos de isomorfismo ciertos aspectos de los esfuerzos de innovación sí son adoptados por la organización y otros no? En buena medida, esto se explica porque las instituciones, con su combinación de reglas explícitas y tácitas, proporcionan una clave para comprender las paradojas que suelen acompañar a los

<sup>22</sup> DiMaggio y Powell (1983: 67-73) han identificado tres modalidades diferentes de isomorfismo:

1) el proceso de *isomorfismo coercitivo*, que es el resultado de la imposición formal o informal de arreglos o procedimientos a una organización. Organización que, una vez que adapta las imposiciones, se espera de ella cierto tipo de comportamientos y resultados en términos culturales y sociales. La imposición puede llevarse a cabo mediante la persuasión, la fuerza o cualquier otra forma. Así, en algunas ocasiones, los cambios adaptativos que se registran son la respuesta a un mandato explícito de las políticas o estrategias más generales de la organización. Pero, otras veces, las adaptaciones responden a imposiciones sutiles que se manifiestan en la cotidianidad de la organización por la necesidad de adoptar cierto tipo de lenguaje y orden que transmita al exterior una imagen acorde con lo que se considera adecuado o legítimo.

2) El proceso de *mimetismo*, el cual se refiere a la adaptación que se lleva a cabo no por la acción coercitiva de la autoridad sino por la ambigüedad existente en la dinámica organizativa. Como han señalado March y Olsen (1976), la ambigüedad puede hacer que la organización imite o adopte ciertas prácticas organizativas o estructuras con el objeto de “controlar” la incertidumbre y la inestabilidad de su dinámica. Es decir, cuando en una organización los objetivos que se persiguen son indeterminados, no existe un conocimiento claro de los procedimientos de trabajo o cuando la propia dinámica del medio ambiente genera un contexto incierto, la organización tiende a modelarse a sí misma con base en la imagen proyectada por otras organizaciones. De tal forma que ante los problemas que se van presentando las organizaciones presentan soluciones ya “probadas” y legitimizadas en otras organizaciones.

3) El proceso de *isomorfismo normativo*, resultado fundamentalmente de la profesionalización. De acuerdo con los estudios que se han hecho sobre este tema (Larson 1977), se deduce que la profesionalización significa la sedimentación de ciertos valores y comportamientos por parte de los individuos que tienen en común la práctica de una misma especialidad. Esta habituación, objetivación y sedimentación de valores y prácticas hace que en las organizaciones se tienda a la estandarización de estructuras o procesos. Así pues, una organización será más parecida en estructuras, comportamientos, funciones y relaciones a otras en tanto que los individuos que la conformen estén sometidos a un proceso de profesionalización, pues se espera de ellos ciertas prácticas ya retenidas durante su proceso de instrucción.

procesos de difusión institucional. Si la reproducción de ciertas innovaciones fuera de su contexto de origen suele deparar sorpresas y producir consecuencias no anticipadas, se debe al hecho de que tan sólo es posible imitar y trasplantar a un contexto nuevo una parte de la arquitectura institucional original, la parte codificada en reglas y procedimientos explícitos; la parte tácita de la arquitectura institucional, no codificada en reglas, sin embargo, se sustrae a los esfuerzos de imitación. En otras palabras, la dualidad explícita y tácita de las instituciones se relaciona con el estrecho vínculo existente entre instituciones y contexto (Zucker 1977).

En síntesis, lo que aquí se ha intentado establecer es que el cambio adaptativo, visto como un proceso de institucionalización, no puede entenderse como un proceso lineal, ordenado y directo entre las decisiones de innovación y la adaptación organizativa. Existen variables que escapan de los ejercicios de planeación que, no obstante, la organización habitúa, objetiva y sedimenta. Esta adaptación de consecuencias no anticipadas entonces tiene que ser analizada en el marco de las relaciones que se establecen dentro y fuera de la organización; más que como consecuencia de un análisis objetivo y racional de los individuos y grupos que constituyen a la organización.

En efecto, las instituciones se originan en la interacción entre los actores. Estos interactúan unos con otros y establecen, como se ha visto, de manera consciente o no, consensos acerca de diversos temas como normas y valores organizativos (qué es bueno y qué es malo), acerca de hechos y ficciones (qué es verdadero y qué es falso), acerca de relaciones y reglas (quién habla con quién y cómo), o acerca del poder y la autoridad en la organización (quién y cómo se distribuyen los recursos). Cuando el consenso entre los actores despliega cierto grado de habituación, objetivación y sedimentación, que a su vez guía nuevas interacciones, se puede hablar de institucionalización. En otras palabras, las instituciones son producto del proceso de institucionalización, y el cambio adaptativo puede considerarse como una forma de este tipo de procesos. Así, la adaptación representa una manera en que la organización origina o transforma sus arreglos institucionales. Arreglos que dan sentido, historia y orden a la configuración organizativa.

Desde este punto de vista, las instituciones ofrecen a los participantes de la organización la oportunidad de actuar, pero al mismo tiempo limitan esas acciones. Además, las instituciones involucran agregados de acuerdos que son aceptados por los actores involucrados en la organización como hechos sociales evidentes en sí mismos. Una visión más precisa se adquiere por medio del reconocimiento de que las instituciones son de hecho reglas, en el sentido de que son construcciones sociales que explícitamente apuntan a regular el comportamiento de los actores. Sin embargo, se debe de emplear el concepto de "regla" en un sentido amplio. Este no sólo concierne a normas acerca del comportamiento entre actores sino también reglas de la estructura de retribución, la distribución de influencias y, en general, de aquellas que tienen que ver con el sentido de cómo se percibe la realidad organizativa.

## Conclusiones

El propósito fundamental de este trabajo ha sido el de entender cómo se llevan a cabo los procesos de cambio adaptativo en organizaciones gubernamentales. Con el objetivo de guiar estas reflexiones se propuso un esquema, en el que se vinculó el concepto de innovación con el de adaptación. De acuerdo con este esquema, la innovación se refiere a aquellos “mecanismos de disparo” tendientes a modificar alguna parte o la totalidad de una organización (Arellano y Cabrero 1993). El ejercicio de innovación supone un efecto multiplicador de cambios y ajustes diversos. Algunos de estos ajustes se desarrollan de forma no anticipada, es decir, sin que se hayan considerado en los planes originales de innovación. A este conjunto de cambios no anticipados, que se dan de forma continua en la organización, es lo que se puede llamar adaptación

Entre estos dos elementos, la innovación y la adaptación, se ha argumentado que existe un proceso de tránsito. Este proceso mediador se ha denominado proceso de cambio adaptativo. Desde este punto de vista, el cambio adaptativo se puede explorar desde distintas ópticas. Este trabajo se interesó principalmente por la revisión de conceptos y enunciados explicativos que, desde varios enfoques de la Teoría de la Organización, se han propuesto para el análisis de este tipo de cambio organizacional. Así, se identificó dos puntos de vista diferentes:

Por un lado, están los enfoques contingente y ecológico que suscriben la metáfora de las teorías evolucionistas de la selección natural. De acuerdo con esta interpretación, se pueden identificar tres niveles en un proceso de cambio adaptativo. El primero, es el de las *variaciones* del comportamiento, que pueden ser voluntarias o involuntarias. En una organización, por ejemplo, un equipo de producción podría ir variando gradualmente sus formas de trabajo o bien una escasez de gasolina podría llevar a una variación de las prácticas del reparto de los camiones. El segundo, se refiere a que la *selección* natural se produce a medida que se eliminan algunas variaciones porque resultan no deseables y se refuerzan otras porque funcionan. El criterio de la eficiencia es sencillamente la sobrevivencia. De acuerdo con el tercero, se da un mecanismo de *retención* que hace que se conserven o se reproduzcan las variaciones seleccionadas positivamente. Pero dado que nada permanece eternamente inmutable, ni en la organización ni en el entorno, tarde o temprano, las variaciones seleccionadas positivamente que se convierten en actividades estables quedarán sujetas a posteriores variaciones. Este desarrollo diferencia las organizaciones en tipos y crea nuevas variaciones y procesos de selección y retención.

Por otro lado, está la interpretación que propone la teoría nuevo institucionalista. De acuerdo con esta otra propuesta, por medio del proceso de cambio adaptativo la organización crea, mediatiza y canaliza las decisiones y acciones que dan forma a su configuración. Como se ha mencionado, las instituciones son creadas mediante la interacción de los individuos. Así, las interacciones están dirigidas a confirmar o a fortalecer las instituciones existentes, pero también a la adaptación o

transformación de éstas, lo cual puede dar como resultado cambios en la configuración organizativa.

Este otro punto de vista pone en juicio varios supuestos de los enfoques que suscriben la metáfora de la selección natural, particularmente los que establecen que la adaptación se da en términos uniformes y tienden a un orden evolutivo. De acuerdo con estos principios la adaptación se desarrolla en forma uniforme en toda la organización y cualquiera que sea su fuente, intención o carácter, es, o tiene que ser necesariamente evolutiva u óptima; es decir, que la organización siempre estará "mejorando" sus situaciones anteriores. Pero, en realidad, puede observarse que una organización presente extensos períodos de ajuste en los que diversas adaptaciones se pueden percibir como conflictivas y, a pesar de ello, la organización sobrevive y se mantiene. Esta perspectiva, pues, asume que los procesos de cambio adaptativo no necesariamente resultan en equilibrios únicos u óptimos, sino que frecuentemente arrojan resultados subóptimos.

Estas reflexiones permiten deducir importantes lecciones para el estudio de los procesos de cambio organizacional. Quizás la más evidente es la que apuntan March y Olsen (1989), quienes nos aclaran las dificultades inherentes a un proceso de cambio institucional deliberado, intencional y, sobre todo, controlado. Las instituciones cambian, pero la idea de que pueden ser transformadas intencionalmente, según criterios arbitrarios, es mucho menos clara. La complejidad de las instituciones oscurece la estructura causal del sistema que está cambiando. En otras palabras, el cambio institucional difícilmente satisface las expectativas previas de los esfuerzos de innovación.

Otra lección que se puede desprender de estas reflexiones es que las instituciones organizativas no sólo responden a su entorno, sino que también lo crean. Este fenómeno ha sido descuidado por los enfoques convencionales de la Teoría de la Organización (como la propuesta contingente y ecológica), quienes consideran al cambio adaptativo como un proceso evolutivo y, en cierto sentido, ordenado.

Si bien las instituciones organizativas proveen elementos importantes de orden en el escenario del cambio organizacional, las instituciones también se transforman. Estos procesos de cambio incluyen, como aquí se ha analizado, transformaciones incrementales diarias que son consecuencia de la habituación, objetivación y sedimentación de nuevas formas de configuración organizativa.

Las instituciones no son simple reflejo de fuerzas exógenas o de la suma de comportamientos individuales, sino que integran la experiencia histórica de las reglas, las rutinas y las formas que persisten. De manera que la transformación de las instituciones no es completamente dictada por condiciones exógenas ni controlada precisamente por acciones intencionales. En buena medida, las instituciones evolucionan a lo largo de procesos graduales y paulatinos, sólo relativamente controlables.

Esto quizás nos deje como lección final que las organizaciones gubernamentales, se les mire como se les mire, siempre estarán modificando y transformando su configuración. Por tanto, resulta fundamental conocer cómo estas organizaciones se adaptan para poder, de esta forma, entender mejor la dinámica organizativa de nuestras estructuras de gobierno.

## **Bibliografía**

- Aldrich, H. (1979) *Organizations and Environments*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Arellano, D. (1994) *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, México, CIDE, Documento de trabajo N. 26.
- Arellano, D. y E. Cabrero (1993) "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, v. II, n. 1, p.p. 59-86.
- Barley, S. (1986) "Technology as an occasion for structuring: evidence from observations of CT scanner and the social order to radiology departments", *Administrative Science Quarterly*, v. 31, 78-108.
- Baum, J. (1996) "Organizational Ecology", en S. Clegg, C. Hardy y W. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Nueva York, Sage, p.p. 77-114.
- Berger, P. y T. Luckmann (1968) *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994.
- Brunsson, N. (1985) *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*, Nueva York, Wiley.
- Burns, T. y G. Stalker (1961) *The Management of Innovation*, Londres, Tavistok, 1970.
- Campbell, D. (1965) "Variation and selective retention in socio-cultural evolution", en H. Barringer (eds.) *Social Change in Developing Areas*, Cambridge, Schenkman, p.p. 19-49.
- Carroll, G. (1984) "Organizational ecology", *Annual Review of Sociology*, v. 10, p.p. 71-93.
- Child, J. (1972) "Organizational structure, environment, and performance: the role of strategic choice", *Sociology*, v. 6, p.p. 1-22.
- Christensen, S. y J. Molin (1993) "La reorganización de la Cruz Roja Danesa Orígenes institucionales de su organización", *Gestión y Política Pública*, v. II, n. 2, p.p. 395-411.
- Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977) *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1990.
- Cyert, R. y J. March (1963) *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero, 1965.
- Darwin, C. (1859) *El origen de las especies*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1992.
- De Greene, K. (1989) *La organización adaptable*, México, Trillas, 1990.
- Del Castillo, A. (1995) *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, México, CIDE, Documento de trabajo, N. 36.
- Del Castillo, A. (1996) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, México, CIDE, Documento de trabajo N. 44.
- Del Castillo, A. (1997) *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*, México, CIDE, Documento de trabajo N. 47.
- DiMaggio, P. (1991) "Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.p. 267-292.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.p. 63-82.

- DiMaggio, P. y W. Powell (eds.) (1991a) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1991b) "Introduction", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, p.p. 1-38.
- Elster, J. (1983) *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Freeman, J. y Hannan, M. (1977) "The population ecology of organizations", *American Journal of Sociology*, v. 82, p.p. 929-966.
- Freeman, J. y Hannan, M. (1989) *Organizational Ecology*, Boston, Harvard University Press, 1993.
- Friesen, P. y Miller, D. (1980) "Momentum and revolution in organizational adaptation", *Academy of Management Journal*, v. 23, p.p. 591-694.
- Goodman, P. y L. Kurke (1982) "Studies of change in organizations: a status report", en P. Goodman (ed.), *Change in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, p.p. 1-35.
- Granovetter, M. (1979) "The idea of advancement in theories of social evolution", *American Journal of Sociology*, v. 88, p.p. 489-515.
- Hall, R. (1980) "Survival strategies in a hostile environment", *Harvard Business Review*, n. 58, p.p. 75-85.
- Hall, R. (1983) *Organizaciones, estructuras y procesos*, México, Prentice Hall, 1994.
- Hewley, A. (1950) *Human Ecology*, Nueva York, Ronald Press, 1970.
- Hewley, A. (1968) "Ecología", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, tomo 4, Madrid, Aguilar, p.p. 37-44.
- Hirsh (1986) "From ambushes to golden parachutes: corporate takeovers as a instance of cultural framing and institutional integration", *American Journal of Sociology*, v. 91, 800-837.
- Jantsch, E. y C. Waddington (eds.) (1976) *Evolution and Consciousness*, Boston, Addison-Wesley.
- Jepperson, R. (1991) "Institutions, institutional effects, and institutionalism", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, p.p. 145-161.
- Kaufman, H. (1975) "The natural history of organizations", *Administration and Society*, v. 7, p.p. 131-149.
- Larson, M. (1977) *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press.
- Lawrence, P. y J. Lorsh (1967) *Organización y Ambiente*, Madrid, Labor, 1975.
- Lewis, D. (1969) *Convention: a Philosophical Study*, Cambridge, Harvard University Press.
- Lewontin, R. (1968) "Evolución", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, tomo 4, Madrid, Aguilar, p.p. 643-649.
- Lindsay, W. y L. Rue (1980) "Impact of the organization environment on the long range planning process: a contingency view", en *Academy of Management Journal*, n. 23, p.p. 385-404.
- March, J. (1994) *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, Nueva York, Free Press.



- March, J. y J. Olsen (1976) (eds.) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- March, J. y J. Olsen (1984) "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, N. 63-64, 1993, p.p. 1-43.
- March, J. y J. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- March, J. y J. Olsen (1995) *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press.
- Meyer, J. y B. Rowan (1977) "Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony" en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.p. 41-62.
- Meyer, J. y R. Scott (comps.) (1978) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, California, Sage.
- Meyer, J. y R. Scott (1994a) *Institutional Environments and Organizations*, Nueva York, Sage.
- Meyer, J. y R. Scott (1994b) "Environmental linkages and organizational complexity: public and private schools", en Meyer, J. y R. Scott (1994a) *Institutional Environments and Organizations*, Nueva York, Sage.
- Meyer, M. (1978) *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nadler, D. (1981) "Managing organizational change: an integrate perspective", *Journal of Applied Behavioral Science*, n. 17, p.p. 191-211.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. y R. Thomas (1973) *The Rise of the Western World: a New Economy History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olsen, J. (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State —the Case of Norway*, Bergen, Universitetsforlaget, 1995.
- Olsen, J. (1988) "Administrative reform and theories of organization", en Campbell, C. y G. Peters, *Organizing Governance. Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p.p. 233-254.
- Olsen, J. y G. Peters (1996) *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Ruse, M. (1974) "Cultural evolution", *Theory and Decision*, v. 5, p.p. 413-440.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*, Illinois, Row Peterson, 1980.
- Selznick, P. (1962) *Law, Society, and Industrial Justice*, Nueva York, Rusell Sage, 1969.
- Selznick, P. (1992) *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, University of California Press.
- Scott, R. (1994) "Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis", en R. Scott y J. Meyer, *Institutional Environments and Organizations*, Nueva York, Sage, p.p. 55-80.
- Scott, R. (1995) *Institutions and Organizations*, Nueva York, Sage.
- Simon, H. (1947) *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar, 1990.
- Stern, R. (1979) "The development of an interorganizational control network: the case of intercollegiate athletics", *Administrative Science Quarterly*, v. 24, p.p. 242-266.

- Tolbert, P. y L. Zucker (1983) "Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform: 1880-1935", *Administrative Science Quarterly*, v. 28, p.p. 22-39.
- Tolbert, P. y L. Zucker (1996) "The institutionalization of institutional theory", en S. Clegg, C. Hardy y W. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Nueva York, Sage, p.p. 175-190.
- Thompson, J. (1967) *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill, 1975.
- Weber, M. (1904) *Ensayos de metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Weick, K. (1969) *The social psychology of organizing*, Nueva York, Addison-Wesley, 1979.
- Woodward, J. (1965) *Industrial Organization: Theory and Practice*, Londres, Oxford University Press, 1994.
- Zachariah, M. (1971) "The impact of Darwin's theory of evolution on theories of society", *Social Studies*, v. 62, p.p. 69-76.
- Zucker, L. (1977) "The role of institutionalization in cultural persistence", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p.p. 83-107.
- Zucker, L. (1987) "Institutional theories of organization", *Annual Review of Sociology*, v. 13, p.p. 443-464.