

Una perspectiva analítica para transformar los procesos de institucionalización organizacional

Sumario

Los lazos entre el Estado institución y el Estado organización. Fundamentos del análisis organizacional y el cambio organizacional. Fundamentos del análisis institucional. Fundamentos del cambio institucional. Conclusiones. Referencias.

Resumen

Existen unas interrelaciones entre organización e institución, que permiten construir un enfoque analítico derivado de la complejidad y el institucionalismo, si se parte de la afirmación de que no es posible desvincular el análisis de una organización cualquiera del arreglo ni de la estructura institucional de los que hace parte y ayuda a modelar, con lo cual no se quiere decir, que exista un "determinismo institucional", sino que una organización como cualquiera otra tiene un relativo marco de autonomía y de acción, en el cual son determinantes sus componentes y dinámicas organizacionales. El enfoque intenta unir el análisis organizacional, particularmente, el proveniente del paradigma de la complejidad en la versión de Etkin y Schvarstein, con el análisis institucional proveniente, principal pero no exclusivamente, del análisis económico y administrativo (el cual se deriva básicamente de la sociología).

Palabras clave: Estado, Paradigma de la Complejidad, Organización, Institución, Cambio Organizacional, Análisis Institucional.

Abstract

There are some relationships between an organization and an institution, which allows building an analytical approach stemming from complexity and institutionalism, if you start with the statement that it is not possible to separate the analysis of any organization from the arrangement, nor from the institutional structure from which it makes part and helps to model; it is not meant to have an "institutional determinism", but that an organization like any other one has a relative framework of autonomy and field of action, in which its components and organizational dynamics are conclusive. This approach attempts to put together the organizational analysis, particularly, the one coming from the paradigm of complexity according to Etkin and Schvarstein, with the institutional analysis mainly coming from, but not exclusively, the economic and administrative analysis (which stems basically from sociology).

Key words: State, Paradigm of Complexity, Organization, Institution, Organizational Change, Institutional Analysis.

Artículo: Septiembre 24 de 2007; Aprobado, Abril 15 de 2008.

Elsy Luz Barrera: Administradora Pública, Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Candidata a Doctora en Derecho, Universidad Externado de Colombia. Docente de Carrera ESAP.

Jairo Enrique Rodríguez Hernández: Administrador Público, Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Coinvestigador y Docente ESAP.

Jenny Bedoya Lima: Administradora Pública, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Magistrante en Investigación Social Interdisciplinaria, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Investigador Junior y Docente de cátedra ESAP.

Correo electrónico: jennybedoya@yahoo.com; elsyluzbarrera@hotmail. Com Jairodri89@yahoo.es

Una perspectiva analítica para transformar los procesos de institucionalización organizacional*

Elsy Luz Barrera
Jairo Enrique Rodríguez Hernández
Jenny Bedoya Lima

Si bien existen diferencias conceptuales entre las nociones de organización e institución, en la práctica son más los acercamientos que las distancias, en el sentido de que realmente hacen parte de un continuo y que son análisis complementarios aunque no sustitutos, que se diferencian más con fines analíticos que prácticos. Para algunos autores esta mezcla es explosiva, porque para ellos no se pueden juntar dos esquemas analíticos con fines distintos. Para otros existen elementos que permiten su acercamiento pero no su conjunción. Nuestro esfuerzo se orienta a hacer tal conjunción: a ver en la teoría y en la práctica que estos dos conceptos son como, dos posiciones, dentro de un continuo, a reconocer que los autores que han abordado el tema se han movido a lo largo de ese continuo, unas veces más hacia el lado organizacional, otras hacia el lado institucional.

Se considera en este artículo que existen unas interrelaciones entre organización e institución, que permiten construir un enfoque analítico de las mismas si se parte de la afirmación de que no es posible desvincular el análisis de una organización cualquiera del arreglo ni de la estructura institucional de los que hace parte y ayuda a modelar, lo cual no quiere decir, que exista un "determinismo institucional", puesto que una organización como cualquiera otra tiene un relativo marco de autonomía y de acción, en el cual son determinantes sus componentes y dinámicas organizacionales. El enfoque intenta unir el análisis organizacional, particularmente, el proveniente del paradigma de la complejidad en la versión de Etkin y Schvarstein, con el análisis institucional proveniente, principal pero no exclusivamente, del análisis económico y administrativo (el cual se deriva básicamente de la sociología). En razón, a la investigación de la que surge este artículo el análisis está orientado hacia el orden estatal público.

Los lazos entre el Estado institución y el Estado organización

Para analizar las organizaciones e instituciones administrativas estatales, debemos partir de una aproximación teórica al concepto de Estado¹.

“El Estado es la institución más importante desde el mundo antiguo hasta la actualidad. Como ha escrito North: (...) la aparición del Estado, con su cuerpo consiguiente de reglas para ordenar la estructura interna y su poder coercitivo para hacer cumplir las mismas y competir con otros Estados(...) es el dato más relevante de la modernización (Douglas North en Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984)”.

“Offe señala que el Estado no es un conjunto de instituciones que puedan separarse de otras instituciones “privadas”, sino una red históricamente

* El grupo de investigación “Organizaciones y Gerencia Pública”, del Programa de Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- inscrito en la línea institucional de investigación “Organización y Gerencia del Estado” y reconocido en Colciencias (2006), clasificación C, presenta a la comunidad académica este artículo como uno de los resultados del proyecto “La transformación del ejecutivo en Colombia: el caso de los ministerios 1991-2003”, que se desarrolla desde el año 2004..

acumulada de formalismos legales e institucionales que cubren y condicionan todos los procesos e interacciones que intervienen en una sociedad (...) un Estado capitalista es la estructura de aquellas sociedades históricas que se reproducen por medio de la competencia y la producción explotadora de artículos. (Offe, Klaus en Contradicciones en el Estado de Bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1990). Tomado de Introducción a la Ciencia Política p. 165”.

“La institución central de la sociedad moderna es el Estado, alcanza progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en todas las sociedades del mundo. Sin el papel activo del Estado sería difícil concebir la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus instituciones. (...) Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica. Tanto los elementos organizacionales como los funcionales se definen, no solo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeñan en el sistema.

Las dos características que hacen del Estado una institución singular son, en primer lugar, que detenta el monopolio de los poderes compulsivos, de los que carecen las demás instituciones, y en segundo término, el hecho de que los ciudadanos, en lo individual o lo social no pueden evitar pertenecer a él. (...) El Estado también se diferencia de otras instituciones porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de algunos de los subsistemas”.

Siguiendo a Prats (1998) puede trabajarse la distinción entre Estado como sistema institucional y Estado como sistema organizacional.

En la primera versión, en el análisis institucional del Estado no puede perderse de vista el hecho de que éste corresponde a una institución compleja resultado de una unión articulada de instituciones.

En esta perspectiva, el Estado es un concepto abstracto y heterogéneo, en el sentido que no es una realidad palpable, concreta, sino más bien un conjunto de reglas y normas que estructuran

la acción social, articulan la interacción entre diversos actores sociales, expresan las relaciones de poder y determinan quiénes hacen parte, o no, del juego social y qué papel van a cumplir dentro de él. El Estado es fundamentalmente una relación social, que se hace realidad a través de sus organizaciones y de sus interrelaciones; por sí mismo no existe.

En una segunda versión, el Estado puede verse como una red o conjunto de organizaciones que son la expresión real y concreta de esas reglas de juego, manifestado en un conjunto de recursos orientados al logro de unos objetivos específicos.

El punto a destacar es que ambas versiones están ligadas. No es posible entender el papel del Estado como institución sin entender al Estado como organización, así como tampoco es posible entender el papel y funcionamiento del Estado organización sin comprender la especificidad del Estado institución. Por eso, cuando nos referimos al Estado, en el lenguaje cotidiano, hablamos de sus instituciones o de sus organizaciones. Sin embargo, en el sentido que aquí se plantea habría que tener clara la diferencia entre la institución legislativa y la organización legislativa; las instituciones administrativas y las organizaciones administrativas; y la institución de la justicia y la organización de la justicia. La institución legislativa está representada en las leyes, en tanto la organización legislativa se representa por la forma como se organiza el Congreso, sus Cámaras alta y baja, sus comisiones, sus recursos humanos, entre otras.

Ambas versiones conforman el sistema total de restricciones y de incentivos que orientan el comportamiento de los agentes en una sociedad y determinan el nivel de desarrollo económico, social y político de una formación social específica.

“Desde la perspectiva sistémica, el Estado puede concebirse como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que incide en la operación de los subsistemas. Los sistemas son dinámicos. Su evolución se explica por el funcionamiento de la estructura, que es el componente más estable del sistema y la base de articulación social de los subsistemas.

El grado de articulación se refleja en los resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo: en la economía, estos resultados se reflejan en el comportamiento de variables



claves como el ritmo de crecimiento de la producción, de la inversión, el ahorro, la productividad, las modificaciones en los precios relativos, el dinamismo del comercio exterior y el ritmo de incorporación de progreso técnico; en la sociedad, se reflejan en la capacidad de los grupos sociales para adaptarse a los cambios, y en la política, en la capacidad del Estado para intervenir e introducir reformas. La estructura contiene los elementos básicos que determinan estos resultados, pero además juegan un papel decisivo las instituciones, reglas y leyes económicas, la tecnología, la población y la ideología” (p. 159 y 160 Introducción a la ciencia política)³.

En el informe de investigación se analizan las instituciones administrativas, denominadas regularmente como la administración pública, que hace parte del arreglo institucional que constituye el Estado, y en esa óptica es una institución articulada con otras. Ahora bien, dada la cohesión que existe entre estas, las instituciones administrativas están ligadas a las instituciones políticas, económicas y sociales e insertas dentro de una sociedad caracterizada por un principio de agenciamiento específico, razón por la cual no es posible aislarlas, cuando se intenta estudiar su dinámica. En este caso, las instituciones administrativas no están separadas de la dinámica que pueda tener el propio Estado en su configuración y desenvolvimiento histórico.

De otro lado es importante señalar que es muy difícil establecer límites entre una institución administrativa y una política, en especial cuando nos referimos a las instituciones estatales. Hasta qué punto puede decirse que un ministerio sea una institución administrativa y no política, o viceversa, es un tema muy álgido, que solamente se resuelve en el terreno de las distinciones conceptuales, pero en la práctica estos límites no existen o son muy difusos.

Aplicado al caso concreto, diremos que los Ministerios deben ser vistos en una doble perspectiva. De una parte, el Ministerio como institución está compuesto: por el sistema normativo (lo formal) y de prácticas (lo informal) que fijan las reglas del juego en un campo específico de la acción social y, por tanto, estructuran las actividades y las relaciones entre los actores públicos, privados y del tercer sector⁴, que hacen parte del mismo. De otra parte, el Ministerio como organización (el agente) es un conjunto de recursos (humanos, financieros, técnicos, tecnológicos y físicos) puestos a disposición de un gobierno (el principal) para

alcanzar los objetivos que él se propone. Lo anterior sin olvidar que hacen parte de una institucionalidad existente que les marca, igualmente, límites y posibilidades, y un modelo de organización global al cual responden y ayudan a consolidar.

Desde esta óptica, las instituciones-organizaciones administrativas son resultado de relaciones sociales y desarrollan, como lo plantea Chevallier (1996), roles, posiciones y funciones. Los roles administrativos son progresivamente autonomizados y codificados por el derecho (estatuto de la administración); las funciones se traducen en términos de competencias jurídicas y se complejizan en la misma medida de la evolución social; y las posiciones administrativas (subordinadas o de mando), se van transformando por los cambios en la realidad social. Para nuestro caso, esto quiere decir que cada Ministerio, de forma particular, ha asumido roles, posiciones y funciones en el conjunto de la institucionalidad pública, así como en su interior las personas que lo integran y lo hacen vivo han asumido igualmente roles, posiciones y funciones. En consecuencia, como toda institución administrativa, ésta al hacer parte del arreglo institucional denominado Estado, tiene en su centro un conjunto de significaciones que le confieren a cada unidad administrativa características específicas y un cierto estilo de comunicación y de acción hacia la sociedad⁵.

Una forma apropiada de indagar la dinámica que tienen las entidades es a través de los procesos que permiten que estas tomen el carácter de institución; lo cual significa, que el estudio de una entidad se aborda desde el momento organizacional hasta el momento institucional, momento que no es unidireccional, sino ambiguo y contradictorio. En este sentido, se considera que realmente lo que existe es un continuo entre institución y organización entre los que se mueve la entidad, por instantes más cerca de una que de otra, pero siempre en movimiento. En otros términos, la especificidad de las organizaciones públicas las lleva a comportarse no sólo como seguidoras de normas y reglas de juego sino a generarlas dentro de su campo de acción. Si se quiere emplear el símil de North, podría decirse que el Estado, en sentido amplio, es otro jugador; pero es un jugador que a su vez fija reglas de juego, o si se quiere, es un jugador privilegiado⁶.

Normalmente las instituciones se definen como normas y reglas del juego, que modelan el

comportamiento de las personas y definen las relaciones en las sociedades. La literatura, que se especializa en las “instituciones” que crean esas reglas de juego, indica que es la propia sociedad la que las crea, o sea los seres humanos para regular sus actividades y disminuir o eliminar la incertidumbre. Queda así muy amplio, por no decir que indefinido, el papel que los agentes sociales juegan en la creación de instituciones, en particular las formales.

Sin embargo, existe un actor privilegiado, el Estado, que tiene la capacidad de crear “instituciones formales”, generar reglas de juego en los campos específicos que abarca su acción, aún sin participar dentro de esos mismos campos; que media entre las organizaciones a fin de estabilizarlas y con el poder de alterar de manera profunda y sistemática el ambiente (Fligstein, 1999).

Dado que en su configuración el Estado se representa a través de las organizaciones legislativas, administrativas, judiciales y de otro orden (y ellas a su vez tienen una organización propia) y son estas las encargadas de establecer el marco normativo (como una de las instituciones por excelencia), se puede, afirmar que sí existen instituciones que pueden generar otras instituciones. Estas pueden ser denominadas instituciones de segundo nivel⁷.

Este es un caso de excepcionalidad propia del Estado puesto que sus organizaciones al institucionalizarse pueden comenzar, ellas mismas, a generar otras instituciones: prácticas, comportamientos, reglas de juego, entre otros., y es a este tipo de organizaciones-instituciones a las que denominaremos como instituciones de segundo nivel, como instituciones que crean instituciones. Si se quiere ser más claro serían organizaciones institucionalizadas que crean instituciones. En igual sentido se podría decir que las tradicionales ramas legislativa y judicial son organizaciones que crean instituciones. En el primer caso, el Congreso genera una serie de reglas de comportamiento o reglas de juego social a través de leyes, que después se institucionalizan o no; en el segundo caso, las cortes a través de sus fallos y sentencias van generando “realidades jurídicas” que bien pueden institucionalizarse o no.

Como organizaciones que hacen parte del arreglo social existente las ramas del poder público buscan institucionalizarse legitimando su acción socialmente, pero como instituciones que hacen parte del establecimiento vigente, generan

instituciones que modelan y orientan el comportamiento de los agentes sociales. Es por esta razón que cuando se habla de crisis institucional se hace referencia a la falta de legitimidad de las instituciones vigentes en el orden social, lo cual pone en duda las reglas de juego que ellas establecen al resto de la sociedad, haciendo que los agentes sociales no creen, intenten subvertir o simplemente no obedezcan esas reglas, poniendo en duda el orden legal existente, atreviéndose en algunos casos a intentar crear otro nuevo o uno propio. Las instituciones administrativas, en consecuencia, no son ajenas a estos vaivenes y por eso cuando hay crisis de legitimidad o de gobernabilidad, las primeras manifestaciones se dan en las entidades administrativas o de la rama ejecutiva del poder público, pues son ellas la pared donde chocan las manifestaciones del inconformismo social, como representación de ese “abstracto” llamado Estado. En otros términos, las crisis organizacionales pueden no ser más que una manifestación de las crisis institucionales, en tanto que una crisis institucional podría ser “superada” si las organizaciones que la respaldan son sólidas y mantienen un accionar coherente y cohesionado.

Fundamentos del análisis organizacional y el cambio organizacional

Pasando al análisis organizacional, este se puede trabajar desde la perspectiva del paradigma de la simplicidad o del paradigma de la complejidad. En este estudio se opta por la complejidad, en la versión de Etkin y Schvarstein (1992).

Lo conceptual

La realidad organizacional presenta procesos no ordenables o programables desde el exterior, lo que significa que ella existe en un medio interno de relativo desorden e incertidumbre.

Las características relacionadas con este hecho son:

Policausalidad, reconoce que la organización funciona en varias dimensiones que no son reducibles y se condicionan mutuamente;

Equilibrio dinámico, una organización se muestra como el producto de sucesivos desequilibrios localizados y transitorios que provienen de fluctuaciones externas y perturbaciones del propio sistema;

Recursividad, permite que la organización construya sus propias reglas y restricciones que logra que ellas no se desarrollen como copia del medio externo;



Orden en el desorden, este no está asociado a los planes y programas de la organización existiendo la posibilidad de perturbaciones aleatorias que alejan a la organización de su estado preexistente y que sólo parcialmente pueden regularse;

Tiempo irreversible, no es posible devolver el pasado a la luz del presente; esto hace que los procesos no puedan reproducirse en idénticas condiciones en diferentes tiempos;

Ilusión de los objetivos, dado que estos no son los que definen de manera externa la forma u orientación de las acciones de una organización, sino que se convierten en el resultado.

Para realizar el análisis organizacional Etkin y Schvarstein (1992) establecen unos meta-conceptos de tipo descriptivo: la identidad, la estructura y la autonomía; y, la noción de dominios disyuntos de carácter instrumental y operativo.

La identidad es todo aquello que permite distinguir a la organización como singular y diferente de las demás, y por ello está relacionada con los conceptos de estructura y de cultura organizacional. Toda organización tiene una identidad que se define como invariante en el sentido de que su transformación implica la aparición de una nueva organización. Si se cambia la identidad cambia la organización.

Sin embargo, que la identidad tenga el carácter de invariancia no significa que sea rígida o estereotipada sino que intenta destacar la continuidad de existencia, la cual tiene que ver con dos sentidos: uno, el de su identidad con organizaciones que pertenecen a la misma rama de actividad; y dos, el que surge en su interior y de la singularidad en el medio.

La estructura es un modo de relación espacio-temporal entre las partes, las funciones y las actividades en las organizaciones complejas, en un momento dado, que materializa la identidad organizacional permitiendo dar cuenta de la organización.

Esto hace que los conceptos sean complementarios, pues no puede entenderse la estructura sin la identidad como tampoco la identidad sin la estructura (teoría de la autopoiesis).

La autonomía, es una característica de toda organización y no una propiedad a alcanzar. Se identifica por el hecho de que una organización cualquiera es capaz de sobrevivir en condiciones distintas a las que le dieron su origen. Todas las organizaciones están estructuralmente ligadas a otras y su acople genera modificaciones mutuas,

lo cual quiere decir que no existe autonomía en sentido absoluto. Así, los dominios, están referidos a las relaciones, los propósitos y las capacidades existentes.

Etkin y Schvarstein (1992) señalan que si los metaconceptos son descriptivos, la noción de dominio es instrumental y operativa. Las organizaciones pueden estudiarse por medio de tres dominios disyuntos: el de las relaciones, el de los propósitos y el de las capacidades existentes.

El dominio de las relaciones, se refiere a las relaciones que se establecen entre las personas que componen una organización donde asumen roles y domina una "cultura" específica y única. Dada la heterogeneidad del conjunto es común la presencia de conflictos que se resuelven a través de relaciones de poder. La asunción y adjudicación de roles se da por una serie de mecanismos como la pertenencia, la pertinencia, la cooperación, la comunicación y el aprendizaje, lo cual significa que la organización no homogeniza a sus integrantes, aspecto que, sin embargo, no le genera dificultad sino que la enriquece dentro de un marco de congruencia a partir de sus propósitos.

El dominio de los propósitos, se relaciona con las intenciones de los actores y se caracteriza por su complejidad e interrelación. Este dominio está constituido por ideas agrupables y dada la pertenencia de las personas a múltiples roles, los propósitos se convierten en un espacio multidimensional donde el único criterio de clasificación es el de la pertinencia con la organización. Los objetivos no constituyen un imperativo, externo ellos son el resultado de la interacción de los actores, razón por la que en este dominio es esencial la causalidad entre los propósitos y las relaciones.

El dominio de las capacidades, hace referencia a las diversas clases de recursos que se emplean en diversas funciones dentro de la organización y tiene que ver no sólo con la parte material sino también con las normas, sistemas, modelos y declaraciones de principios que permiten a ésta estar preparada. Este dominio está bajo el mando de los integrantes de la organización pues no son los recursos los que se articulan sino los individuos los que los potencian, es decir, las capacidades se acumulan en tanto su uso tenga sentido para la organización.

Estos dominios si bien se analizan como disyuntos tienen mutua causalidad, y se caracterizan por su retroalimentación positiva, lo

que significa que la potenciación de uno de esos dominios afecta positivamente a los otros y viceversa. En las organizaciones lo existente limita aquello que se puede conseguir, por lo cual las relaciones entre dominios se vuelven fundamentales en la potenciación de sí mismos. Así, el eje articulador entre el dominio de los propósitos y de las relaciones es el concepto de rol, su asunción y adjudicación.

El enlace entre los dominios de las relaciones y las capacidades se da por medio de los procesos de capacitación que permiten potenciar el uso de los recursos mediante el desarrollo de las aptitudes cognitivas. De igual manera, el enlace entre los propósitos y las capacidades existentes se da por medio del concepto de productividad. Se alude con ello, principal pero no únicamente, a la tendencia a usar de manera más eficiente las capacidades existentes. Las relaciones entre los dominios que se refieren a la adjudicación y asunción de roles, a la capacitación y a la productividad pueden dar lugar a antagonismos, ineptitudes y despilfarros, es decir, a un desorden instituyente o percepción de un desorden generalizado en la organización.

El cambio organizacional

El análisis organizacional tradicional dedica muy poco tiempo y espacio al análisis dinámico, podría decirse que su esquema de análisis es el de cortes en el tiempo que intentan dar cuenta de la realidad en un momento determinado, lo que se denomina análisis sincrónico. Para realizar este tipo de análisis se seleccionan unas variables que permiten visualizar la situación del fenómeno observado en el momento del corte; sin embargo, no dan cuenta de los cambios o fuerzas que hacen que cambie la realidad de un momento t_0 a un momento t_1 . De alguna manera, lo que se hace es ver la configuración de variables y el arreglo, ajuste o desajuste de las mismas⁸.

“La perspectiva sincrónica muestra: a) los contenidos, dirección y sentidos en que las fuerzas están operando, y si éstas son o no convergentes, y b) la congruencia entre los diferentes tiempos internos de los procesos críticos o determinantes de la organización” (Etkin y Schvarstein, 1992: 96). Sin embargo, esta particularidad del análisis presenta “... algunas salvedades como las siguientes: a) no permite conocer aquello que se mantiene sino aquello que existe; b) lo observado no es necesariamente simultáneo, sino lo visible ahora

de algo que puede haber ocurrido (y desaparecido); las interrelaciones se desarrollan en el tiempo, de manera que sólo se percibe una instancia de la relación, pero no la relación misma, que es un proceso; d) hay elementos virtuales (no manifiestos) o posibles, cuya lectura no es fácil en el análisis instantáneo, pero que son igualmente poderosos en cuanto al carácter de los estados.” (1992: 98).

Bajo estas consideraciones, en el enfoque tradicional el cambio, normalmente, no es el resultado de un proceso sino de un evento. En consecuencia, este cambio puede ser planeado y teleológicamente dirigido pues, al ser resultado de eventos, los actores pueden a través de sus acciones dirigirlo a fines específicos logrando “supuestamente” esos fines. El esquema tradicional de descongelación de la situación, introducción del cambio y congelación de la nueva situación, no es un enfoque pertinente ni válido, ya que señala simple y llanamente que el actor realiza el ajuste a su voluntad.

La realidad ha mostrado que el cambio dirigido tiene poco de “exitoso” y el enfoque institucionalista ha señalado que se enfrenta con una serie de consecuencias y situaciones que muy poco se prevén y, mucho menos, controlan. El análisis institucional señala precisamente la limitación de esta interpretación, mostrando cómo las condiciones existentes, lo institucionalizado, puede ser el principal factor que impide el “éxito” de los intentos de cambio planeado. No es fácil señalar a priori la “racionalidad” del actor interviniente en el cambio ni de las consecuencias de su acción, siendo muchas veces más las consecuencias no previstas del cambio que las “racionalmente” planeadas.

El cambio organizacional, por el contrario, es un proceso de institucionalización a nivel micro donde hay una puja entre las fuerzas instituidas y las instituyentes, en la que difícilmente puede preverse el final. Las fuerzas instituyentes son, a su vez, el resultado de la dinámica del arreglo institucional del dominio específico así como de la estructura institucional o totalidad de arreglos institucionales de la sociedad.

Estos procesos de cambio pueden, en sentido amplio, implicar ajustes en los roles, funciones o posiciones que asume la organización dentro del arreglo institucional del que hace parte, tanto como en los roles, funciones y posiciones que define en su interior.



Fundamentos del análisis institucional

En años recientes el tema institucional ha retomado especial fuerza debido a la importancia que se le ha asignado en la reforma del Estado y la Administración Pública⁹. Esto conlleva la necesidad de revisar el tema y sus implicaciones.

Lo conceptual

El término institución tiene una larga tradición en las ciencias sociales pero durante un tiempo fue dejado de lado dando paso a otras conceptualizaciones hasta que fue retomado por la corriente del neo-institucionalismo. Se puede distinguir dentro de saberes como la economía, la ciencia política, la sociología y la administración, las corrientes institucionalistas y neo-institucionalistas, siendo estas últimas las que han dado vigencia al concepto en las actuales circunstancias (Kalmanovitz, 2001; Ayala, 1999; Peters, 2003; Hall y Taylor, 1996).

Su acepción no es única, caracterizándose más bien por su amplitud la cual va desde normas y costumbres de carácter general hasta formas sociales dotadas de organización jurídica y material¹⁰. En general se puede decir que las instituciones son el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento (Salvador, 2001).

Las instituciones se arraigan y se dan por hecho cuando se les considera características de un ambiente y se les trata como componentes integrantes del mismo (Jepperson, 1999). Esto significa que las instituciones tienen una significación material y a la vez simbólica: material en cuanto son la base de prácticas o de patrones de comportamiento; simbólica, por cuanto a esas prácticas se les asigna una categoría y un significado social sin poseer referentes observables o absolutos pero que hacen que los individuos den significado a su vida y los reproduzcan (Friedland, Alford, 1999).

Uno de los elementos centrales derivados del concepto es que las instituciones eliminan o disminuyen el grado de incertidumbre que poseen las personas en las situaciones sociales (la lógica de lo apropiado - March y Olsen) pero esto no significa que los actores puedan influir directamente en su constitución y modificación siguiendo sus propios intereses, pues la creación y ejecución de acuerdos institucionales está lleno

de conflictos y ambigüedades. El tema de los actores lo revisaremos más adelante.

Para profundizar en el análisis institucional nos referiremos a los conceptos de institucionalidad y estructura institucional, isomorfismo institucional, sector institucional y campo organizacional, decoupling o desajuste institucional, instituciones y actores sociales y cambio institucional e institucionalización. Revisaremos a continuación los primeros, haciendo título aparte para los de cambio institucional e institucionalización dado el énfasis que queremos poner en ellos.

Institucionalidad y estructura institucional

Al referirnos al concepto de institucionalidad debe partirse de que las instituciones no son islas, ni pueden concebirse o analizarse como tales, pues en la realidad forman un sistema organizado, coherente e interconectado, un orden social, a cuya reproducción contribuyen. La institucionalidad se conforma de varios órdenes institucionales, potencialmente contradictorios, cada uno de los cuales tiene su propia lógica, lo cual permite que los individuos y las organizaciones se apropien de los mismos y alienten el conflicto por su contradicción. De esta forma, las "instituciones administrativas" están ligadas a las instituciones sociales y políticas, y por eso el análisis institucional que subestime la importancia del sistema social global como sobredeterminante de las particularidades de cada institución no haría más que tomar una visión normativa de las instituciones y lo que es peor, las estaría mirando únicamente en su momento como lo instituido.

Dentro del concepto de institucionalidad vale diferenciar entre un arreglo institucional como un conjunto de reglas y de relaciones que gobiernan el comportamiento en un dominio específico, un campo, y la estructura institucional como la totalidad de arreglos institucionales en una sociedad (Bejarano 1995). En términos de Parsons (1967) la estructura institucional es una parte esencial del sistema social total, señalando que para examinar las posibilidades del cambio en las instituciones, resulta esencial tratarlas sistemática y explícitamente en términos de la interdependencia que guardan con los otros elementos del sistema.

La institucionalidad hace referencia, entonces, a la acción social en su dinamismo, en su historia; a la racionalidad establecida y los sucesos, movimientos y fuerzas sociales que

apoyan implícita o explícitamente esa racionalidad establecida o que la cuestionan. Aquí la referencia a la historia no se hace en el sentido de dedicarse a la génesis de las instituciones sino de analizar los acontecimientos históricos como la confluencia entre nuevas y viejas instituciones o entre tendencias divergentes en torno de ellas.

Isomorfismo institucional

Un aspecto central de las instituciones está relacionado con la legitimidad, mucho más que el interés por la eficiencia. Las instituciones buscan legitimar los comportamientos que ellas proponen y sostienen, de manera que los individuos y las organizaciones se acogen a ellas con el fin de obtener también aceptación y reconocimiento social.

En el caso específico de las organizaciones, ellas adoptan elementos legitimados y racionalizados al interior de sus estructuras con el fin de aumentar sus recursos y capacidad de supervivencia (Meyer, Rowan, 1999). La adopción de prácticas y comportamientos institucionalizados es, en consecuencia, un imperativo que a su vez genera ventajas a las organizaciones. En consecuencia, estas cada vez tienden a emplear mecanismos, procedimientos y prácticas “socialmente aceptadas” que tienden a homogenizarlas. A este proceso de homogenización se le denomina isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1999) entendiéndose como un proceso limitador (e imitador) que “obliga” a una unidad a parecerse a las demás que enfrentan las mismas condiciones ambientales, independientemente de la bondad o resultados de eficiencia de esas prácticas.

Hay tres mecanismos centrales por los cuales se reproduce el isomorfismo: el coercitivo, debido fundamentalmente a presiones políticas; el mimético, que resulta de dar respuestas estándares a problemas recurrentes y; el normativo, asociado a la profesionalización de actividades (DiMaggio y Powell, 1999).

Finalmente cabe señalar que el isomorfismo se presenta de forma diferencial dependiendo del nivel de definición de los campos organizacionales (concepto que vemos a continuación) los que en la medida que tienden a ser más isomorfos tienden a eliminar las diferencias entre unidades, lo que no implica homogeneidad total y donde las unidades más al margen o en la periferia pueden ser las generadoras del cambio.

Sectores sociales y campos organizacionales

Una forma típica y básica de la difusión del isomorfismo se da a través de los campos organizacionales, el cual se deriva de la conformación de sectores sociales. Estos últimos se entienden como todas las organizaciones de la sociedad que proporcionan determinados bienes o servicios junto con los grupos organizacionales asociados tales como proveedores, reguladores, entre otros. (Scott y Meyer, 1999), cuyos límites no se definen en términos geográficos sino funcionales.

En los sectores sociales nos interesan los sectores técnicos y los sectores institucionales. Los sectores técnicos son aquellos en los que se evalúan las organizaciones por su producción mientras que los sectores institucionales se valoran más por lo adecuado de su forma que por su eficiencia. No obstante estos sectores no son dicotómicos sino ambientes en que las organizaciones conviven (Powell, 1999) y de los que provienen las presiones isomórficas.

En el interior de los sectores sociales se encuentran los campos organizacionales, los cuales no pueden definirse ni estructurarse a priori, pues se crean en diferentes épocas y bajo distintas circunstancias, de manera que su evolución es divergente en trayectorias y ritmos. Según Powell (1999) la estructuración de los campos organizacionales es anterior a los procesos isomórficos y siguiendo a Powell y DiMaggio (1999) la estructuración de estos campos se hace en cuatro etapas: el incremento de las interacciones de las organizaciones del campo; el surgimiento de estructuras inter-organizacionales de dominio; el aumento de la carga de información entre las unidades integrantes y el desarrollo de la conciencia de que están en una empresa común. Desarrollados los campos, es relativamente fácil que entren en operación los mecanismos del isomorfismo. Así los campos organizacionales tienden a la estabilidad haciendo que los cambios sean probables casi exclusivamente cuando entran nuevas organizaciones en los ya establecidos o en campos en procesos de formación o desintegración (Fligstein, 1999).

En particular en el caso de los campos organizacionales ubicados en sectores institucionales, las organizaciones prestarán más atención a las reglas y requisitos para obtener apoyo y legitimidad que a la eficiencia en



la operación (que pasa a un segundo plano) desarrollando arreglos estructurales y procesos que se ajusten a las normas y/o a las autoridades establecidas en el sector (Scott y Meyer, 1999).

Finalmente no debe perderse de vista que los campos organizacionales son escenarios de relaciones de poder entre organizaciones en los que algunos actores tienen ventaja sobre otros por su tamaño, recursos, antigüedad, entre otros, y donde estos, precisamente, tratan de imponer las políticas, estrategias y estructuras a seguir en el campo.

Decoupling o desajuste institucional

La sociedad puede definirse como un mundo de instituciones de diversos órdenes y diversas lógicas, lo cual no tiene por qué concluir en que todas ellas se orienten en la misma dirección o converjan en el mismo punto. Esto quiere decir que pueden existir instituciones potenciales y realmente contradictorias. A su vez esto señala que si bien la estabilidad es una característica central esto no es sinónimo de inmovilismo o parálisis social. Las contradicciones entre las instituciones, entonces, pueden reflejarse en los campos organizacionales donde se pueden presentar desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización, el cual tiene, de todas formas, una esfera de autonomía que la puede conducir hacia otras direcciones. El decoupling es, entonces, la respuesta de la organización cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (Salvador, 2001).

Desde otro ángulo, esto significa que las organizaciones se adaptan al contexto pero también desempeñan un papel activo en su conformación. Las diversas lógicas y discursos que se mueven detrás de las instituciones hacen que las organizaciones las acojan o utilicen según las circunstancias e intereses temporales, la lógica empresarial de la maximización de utilidades puede chocar con la lógica ambiental de preservación de recursos naturales o la social de empleo de la población. El desajuste señala las decisiones que tomará la organización ante estas distintas lógicas en el marco institucional predominante.

Instituciones y actores sociales

El institucionalismo, particularmente en la teoría de la organización, comprende el rechazo del actor racional como eje central del desarrollo y

las transformaciones institucionales. Si se parte de que una institución social no es más que un patrón de conducta recurrente, valioso y estable, los individuos considerados como actores no son en sí mismos instituciones por más recurrentes, valiosos y estables que sean sus patrones de conducta (Goodin, 2003). Los actores no se pueden representar como elementos fundamentales de la estructura social pues su propia manera de actuar y sus intereses están altamente institucionalizados en el sentido de que si la sociedad construye a las instituciones, al mismo tiempo construye a los actores. Los intereses de los actores surgen en el marco social de donde provienen y actúan. De esta forma, los actores y sus intereses son sólo una de las categorías de posible explicación del cambio social (Jepperson, 1999).

Lo anterior no quiere decir que los actores no importen. Tal como señalamos atrás, las instituciones tienden a generar estabilidad, parcial en campos y sectores, y total en la sociedad, generando comportamientos pautados. Las instituciones constituyen acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales para lo cual necesitan ser avaladas por terceros. En la medida que asignan privilegios, autorizaciones y deberes a los actores, las instituciones establecen un orden, que es siempre potencialmente desafiado y, por lo tanto, necesita ser tolerado, avalado y hecho cumplir por actores externos (Offe, 2003). Esa estabilidad implica la conservación existente de la distribución de poder y recursos en la sociedad, y por tanto de grupos y actores sociales interesados en su mantenimiento. Tal como lo ha expuesto Parsons (1967) las pautas Institucionalizadas movilizan en los hechos una combinación de fuerzas con el objeto de garantizar su mantenimiento, y esto tiene una significación primordial en el equilibrio total del sistema social. "A la naturaleza de un sistema institucional es inherente la creación de un complejo sistema de intereses creados, que contribuye a sostenerlo. Aun cuando entran en conflicto con sentimientos morales profundamente arraigados, a menudo los individuos son poderosamente motivados por consideraciones de interés" (Parsons, 1967: 208).

Esa clase de intereses que se distinguen de los demás por el hecho de que se orientan respecto del mantenimiento de objetos de interés que ya han sido establecidos. Parsons los denomina intereses "creados", lo que significa que el estatus y las situaciones a los cuales dichos

intereses adhieren ya poseen algún grado de legitimidad o de pretensión de legitimidad.

Quiere decir lo anterior, que socialmente el orden institucional vigente favorece unos intereses en desmedro de otros y por eso es este otro espacio de confrontación que da lugar al cambio institucional. La reacción típica ante una situación de tensión social es la de que los intereses “creados” salgan en defensa del orden vigente.

De otra parte, y siguiendo el sugerente trabajo de Dryzek (2003), los discursos de una sociedad se encuentran entrelazados con sus instituciones. Ninguna institución puede funcionar sin un discurso que la sostenga aunque normalmente estos discursos se dan por sentado hasta que un analista los revele. En consecuencia, la reforma Institucional consiste en gran medida en la reforma de la constelación de discursos presentes en la sociedad, los cuales son sostenidos y/o propuestos por actores con intereses específicos. Y los discursos tienen siempre una historia y un contexto.

Finalmente, como forma de recalcar la construcción social de los actores, Salvador (2001) señala que su comportamiento tiene cuatro tipos de condicionantes: a) normativos, la combinación del conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos cristaliza en la “lógica de lo apropiado” ; b) regulativos, las instituciones condicionan el comportamiento definiendo cuales conductas son requeridas, prohibidas o permitidas; c) históricos, destaca el peso de las decisiones clave tomadas en el pasado sobre las decisiones presentes y la evolución de la institución (“path dependence”) y; d) cognitivos, los valores, reglas establecen una limitación sobre el tipo de cuestiones a tratar y cómo son entendidas por los agentes.

Así, los enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea de que las instituciones simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada, señalando a su vez que su papel no es central pero que tampoco se puede subestimar a la hora de analizar el cambio.

Corresponde ahora aproximarnos al concepto de cambio institucional. Al igual que los conceptos anteriores, éste tiene varias lecturas dependiendo de los autores consultados. Antes, sin embargo, debemos señalar que la concepción general de los neo-institucionalistas es la de que las instituciones tienden a generar estabilidad en

los comportamientos sociales al crear “la forma en que se hacen las cosas” (Scott, 1999), lo cual quiere decir que el cambio no es frecuente ni rutinario sino más bien se da de forma episódica seguido de largos períodos de estabilidad. Pareciera, entonces, que las instituciones se protegieran de influencias exteriores (Powell, 1999), lo cual, repetimos, no significa su inmovilismo.

Fundamentos del cambio institucional

La perspectiva de North

North (1.993) dedica una parte de su obra a estudiar el porqué de los cambios institucionales. En primer lugar, recordemos que en su interpretación, son las organizaciones los agentes del cambio institucional, en respuesta a los incentivos que el propio marco institucional genera, pues si bien la principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, ello no contradice el hecho de que las instituciones puedan y estén en cambio permanente.

El proceso de cambio institucional es un proceso complicado porque se presenta como cambios incrementales que pueden ser, el resultado directo de los cambios en el propio marco institucional, expresados en normas o limitaciones informales, y porque si bien las normas pueden cambiar mediante decisiones políticas, principalmente, no necesariamente pasa lo mismo con las limitaciones informales (costumbres, tradiciones) que pueden ser mucho más resistentes o impenetrables. En cuanto al agente de cambio; North lo identifica en las organizaciones que buscan aprovechar las oportunidades que ofrece el marco institucional, para lo cual se valen de su posición o de las posibilidades de alterar ese marco existente de manera que pueda darles mayores beneficios; lo que depende tanto de la información que reciben como de la forma en que pueden procesarla y se relaciona también con los cambios en los precios relativos o en los gustos¹¹.

La perspectiva de Lourau

Una perspectiva distinta encontramos siguiendo a Lourau (1.975), en su caracterización de la institución como proceso. En esta lectura, es necesario abordar los momentos de lo instituido, lo instituyente y la institucionalización. En particular, las fuerzas instituyentes son las que al



negar lo instituido construyen una nueva forma de institucionalidad, para lo cual la institucionalización aparece como el momento de superación de la contradicción; es decir, de reconstrucción institucional. Al verse desde esta óptica, el cambio institucional es un proceso inherente a las instituciones, cuyas características serían: el ser recurrente y tener como causas determinantes endógenas y exógenas. En otras palabras, el cambio institucional es permanente, volviendo muchas veces, sobre los tópicos aparentemente estables o más arraigados, pero no inmutables; y sus determinantes estarían en la propia acción y dinámica de las fuerzas y agentes internos (componente endógeno) así como en los cambios del medio ambiente más generales que pueden inducir o motivar cambios institucionales (componente exógeno).

La perspectiva de Goodin

Goodin (1.996) para quien las instituciones son relativamente estables, lo que no quiere decir que sean eternas e inmutables, señala tres formas en las cuales las instituciones pueden cambiar: la primera puede ser por accidente o azar (las cosas sólo pasan porque pasan); la segunda, por efecto de la evolución (las instituciones que perviven son las "mejor ajustadas" al entorno) y; la tercera, como producto de intervenciones intencionales de agentes que buscan objetivos y que pueden ser individuos o grupos organizados.

En cuanto a la primera no hay mucho que decir puesto que es el azar el que determina la magnitud y orientación del cambio.

Respecto a la segunda, el cambio es un problema de inteligencia adaptativa, en el sentido de que en el largo plazo sólo las instituciones que tengan capacidad de adaptarse a los cambios del entorno logran sobrevivir. Con relación a la tercera forma, el considerar que el cambio institucional puede ser objeto de intervenciones intencionales pone en discusión dos aspectos: de una parte, que las instituciones pueden ser objeto de diseño y en consecuencia que el futuro puede ser construido, y, de otra parte, la manera cómo el propio marco institucional modela a los "diseñadores institucionales".

En este último caso nos encontramos con el mito del diseño institucional, por cuanto el diseño es sólo parte de la historia ya que las instituciones, en muchos casos, son el resultado de accidentes o de una evolución que responde a su propia lógica que la hace imprevisible frente a intervenciones intencionales o diseño humano. Sin embargo, si

las instituciones son el resultado de accidentes o de fuerzas evolutivas, estos accidentes o estas fuerzas pueden ser intencionalmente alterados, de manera que el diseño puede tener algún espacio de acción directo o indirecto. En estos casos, el éxito del diseño depende de la "bondad de ajuste" a su entorno; es decir que una institución bien diseñada sería aquella que fuera internamente consistente y externamente ajustada al resto del orden social en el que se inscribe. El "buen diseño" que se expresaría en la "bondad de ajuste" de la institución debería guiarse por algunos principios como son: la revisabilidad, o sea su flexibilidad para cambiar frente a nuevas circunstancias en el tiempo; la robustez, es decir la capacidad de adaptarse a las nuevas situaciones pero sólo a las que son realmente relevantes o realmente fundamentales y; la sensibilidad a la complejidad motivacional, en el sentido de que en la sociedad existen diversos actores sociales con diversas motivaciones que deben ser tomadas en cuenta.

La perspectiva de March y Olsen

March y Olsen (1.997), desde otra óptica, nos ayudan a entender parte de la dinámica del cambio institucional a partir de la tensión entre los cambios y presiones del medio ambiente y las rutinas organizacionales, si bien parten de señalar que una característica de las instituciones es su "relativa estabilidad", que es el resultado de tres procesos convergentes y simultáneos: en primer lugar, de la creación de rutinas organizacionales que crean reglas y convenciones conformando la cultura organizacional de la entidad; en segundo lugar, de la existencia de conocimientos y prácticas compartidas que traducen en las normas de la organización; y en tercer lugar, de la asignación de roles a los individuos, que es lo que explica su comportamiento, generando la "lógica de lo apropiado". Lo anterior, sin embargo, no quiere decir, según estos autores, que las instituciones permanezcan estables. Según su concepto, buena parte de las rutinas organizacionales surgen como respuestas a demandas del medio ambiente que cambia mucho más rápido que estas, en un proceso de adaptación lento y complejo, con la particularidad de que si la demanda desaparece, no necesariamente lo hace la rutina que surgió como respuesta.

En esta perspectiva, el cambio y las reformas institucionales consisten en un proceso de adaptación que no es sencillo, además de que es difícilmente controlable, lo que genera la

posibilidad de que el resultado final sea bien distinto de lo concebido por los iniciadores de la reforma, quienes, a su vez, no pueden tener la certeza de que sus deseos individuales de cambio coincidan con las necesidades reales de cambio. Con esto, los autores mencionados, no es que quieran decir que el cambio institucional es imposible, más bien se quiere afirmar que es posible pero tiene riesgos, puesto que en las instituciones existe un considerable espacio de adaptabilidad en el que se puede influir, las reglas y rutinas son incompletas y se pueden producir cambios abruptos.

Finalmente, vale la pena volver a Chevallier (1.996), quien señala que las instituciones no son construcciones definitivas y terminadas sino que, como en un proceso dialéctico, resultan de la tensión permanente entre el agenciamiento en el que se desarrollan las formas instituidas y las fuerzas instituyentes que les cuestionan y hacen cambiar. De esta forma, las instituciones deben concebirse en un proceso permanente de construcción, destrucción y reconstrucción, influido tanto por las fuerzas que buscan su estabilidad como por las que intentan su disolución. En este mismo sentido, apunta, las instituciones pueden ser vistas desde una interpretación política y de grupos de interés, en la cual se considera el uso de las instituciones por parte de los actores políticos y las luchas que se dan entre estos por las instituciones. En cuanto a las luchas por las instituciones, estas son el resultado de la confrontación política por su control, lo cual significa que las instituciones están atravesadas por un conjunto de subgrupos con intereses propios, entre los cuales se dan transacciones políticas explícitas e implícitas que determinan su rumbo en medio de proyectos divergentes y potencialmente contradictorios (Chevallier, 1.996). En este sentido la "voluntad política" se convierte en un determinante de la evolución institucional. Con voluntad política se puede mejorar, crear, clausurar, conservar o empeorar una institución. El proceso político explica, por ejemplo, la conservación de instituciones ineficientes y la cancelación de instituciones eficientes.

En conclusión el cambio institucional se puede entender como un proceso por medio del cual las instituciones se van adaptando a los cambios del entorno, proceso que puede ser dinámico, reversible y hasta contradictorio, puesto que en él juegan las fuerzas que han ayudado a modelar las propias instituciones y que poseen sus propios intereses, no necesaria-

mente convergentes; a la vez que es el resultado de la conjunción de unas fuerzas instituyentes en proceso de institucionalización y por tanto de negación de lo instituido. El cambio institucional, en esta perspectiva, puede ser espontáneo o debido al azar, o planeado, en el sentido de que existe una intencionalidad de un(os) actor(es) interviniente(s). Ambos pueden presentarse simultáneamente, sólo que en el segundo caso la intencionalidad de un actor no garantiza la dirección ni la consecución del cambio deseado.

Es por esta razón que en el arreglo o estructura institucional existente se dan reacomodos o cambios tanto en los roles como en las funciones y la posición que asume una institución en particular, en un momento histórico determinado; pero a su vez, en la propia institución, o si se quiere en su nivel más organizacional, también se están gestando permanentemente, aunque no necesariamente con el mismo dinamismo y fuerza, procesos de cambio en parte como respuesta a los cambios del arreglo institucional ya mencionados, así como a la confrontación de proyectos de los grupos de interés que conviven en su interior. En este sentido se afirma que los procesos de cambio institucional tienen causas endógenas y exógenas, y en un sentido muy amplio significa, a manera de ejemplo, que tanto la tensión entre actores internos o internos y externos, los problemas de información, la complejidad política y cognitiva, los ciclos institucionales, o los cambios de preferencia de los agentes, pueden convertirse en causas de cambio institucional.

El cambio institucional genera, entonces, poderosas fuerzas a favor y en contra, pues es un hecho fundamental del cambio social que incide irregularmente en las diferentes partes de la sociedad que afecta. Altera el estatus y el rol de algunos grupos pero no directamente los de otros, o los de algunos de sus roles pero no necesariamente todos.

Conclusiones

Si siguiendo a Etkin y Schvarstein, las organizaciones están atravesadas por instituciones, si las instituciones hacen parte del quehacer cotidiano de las organizaciones, quiere decir que una organización es la clara muestra del principio hologramático según el cual el todo está en las partes y las partes son la representación del todo, lo que reafirma nuestra apreciación de que las organizaciones viven como la sociedad, procesos de institucionalización, desinstitu-



cionalización y reinstitucionalización. Qué está institucionalizado en una organización en un momento y qué busca institucionalizarse es, entonces, una pregunta por resolver en cada situación en particular, con lo cual se hace evidente que los actores pueden jugar un papel preponderante en la dinámica organizacional vía sus proyectos (propósitos) en construcción. A su vez, qué organizaciones se institucionalizan y cuáles se desinstitucionalizan o reinstitucionalizan es otro tema crucial.

Lo anterior quiere decir que estos análisis son complementarios pero no intercambiables. El funcionamiento organizacional representa un nivel de análisis necesario pero insuficiente a la hora de explicar una forma social dada; es decir, poco podría explicarse de la realidad social si tan sólo se analizaran las organizaciones existentes. A su vez, el análisis institucional, aunque permite entender las restricciones en las que se mueven las organizaciones y sus actores, se muestra también insuficiente si se trata de explicar la totalidad de eventos y decisiones de las unidades individuales, pues ellas tienen una propia dinámica interna y una relativa autonomía.

Revisar la dinámica de los conceptos de institución y organización nos ayuda en esa perspectiva. Chevallier (1980), ya dijimos, refiriéndose a la institucionalización de una organización, afirma que ésta se da cuando la organización alcanza una estructura estable y dotada de vida autónoma, lo cual se caracteriza por una transformación de la naturaleza de su identidad, que incluye un doble fenómeno de afirmación y profundización de la identidad organizacional, el cual a su vez supone dos procesos, uno, que la organización aparezca como una entidad impersonal con voluntad autónoma y, dos, que esta identidad sea interiorizada por los miembros incorporándola a su identidad personal.

En el intento de construir esta senda retomemos los análisis de las instituciones y las organizaciones, en una nueva perspectiva. Ante todo, señala Chevallier (1980), los análisis institucional y organizacional se han presentado como excluyentes pero si bien pueden ser independientes no puede olvidarse que se trata de dos aspectos de la misma realidad que se disocian únicamente por necesidades del análisis. Es decir, dentro de la gran variedad de hechos sociales, las formas de acción colectiva que asumen las características de realidades objetivas pueden convertirse en organizaciones, instituciones o las dos simultáneamente, con lo

cual se puede interpretar que el aspecto organizacional apunta a su configuración y dinámica interna mientras que el aspecto institucional señala su papel como parte de un sistema social mayor del que proceden sus características esenciales pero que ella misma contribuye a producir. En esta óptica, así como no se puede entender la consecución de objetivos de las organizaciones por fuera de las condiciones que le marcan las sobredeterminaciones sociales (instituciones), tampoco se puede entender el cambio de esas restricciones o condiciones generales sin atender la acción e influencia de las organizaciones (agentes del cambio).

Referencias

- Ayala, E. (1999). *Instituciones y Economía*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Barrera, E., Bedoya, J. y Rodríguez, J. (2005). "Aproximaciones teóricas a los conceptos de organización e institución", en: *Revista Administración y Desarrollo*. ESAP. No. 44.
- Barrera, E. (2004). "La reforma del estado un escenario de confrontación", en: *Debates de Actividad Pública*. ESAP. Maestría en Administración Pública. No. 1.
- Chevallier J. y Loschak, D. (1983). *Ciencia Administrativa*. México. Instituto Nacional de Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
- Chevallier, J. (1996). "Institutions Politiques". París. LGDJ.
- Cubillos L., et al. (2004). *Organizaciones para la creación. Un enfoque complejo*. Bogotá. Grupo Complexus. Universidad Nacional de Colombia.
- Chevallier, J. y Loschak, D. (1986). *La ciencia Administrativa: Teoría general de las instituciones administrativas*. Volumen I. España. INAP.
- Edgen, J. (1996). "Modeling institutional change: some critical thoughts". *Journal of Economic Issues*. Vol XXX No. 4.
- Elster, J. (1984). "Ulysses And The Sirens". Revised Edition, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Etkin, J. y Schvarstein, L. (1992). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires. Paidós.
- Etkin, J. (1996). *La empresa competitiva. Grandeza y decadencia*. Chile. Mc Graw Hill.
- Foerster, H. (1997). "Principios de auto-organización en un contexto socioadministrativo", en: *Cuadernos de Economía* No. 26, Universidad Nacional de Colombia.

- Glenn, J. (2004). Serie Metodologías de Investigación de Futuro.. Millenium Project. UNU - Universidad de Naciones Unidas.
- González, P. (2004). "Las Nuevas Ciencias y las Humanidades". España. Anthropos Editorial.
- Goodin, R.E. (1996). The theory of Institutional Design. Cambridge University Press, Cambridge.
- Guzmán, J. (1998). "Entorno organizacional". Cali. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de Administración.
- Hall y Taylor. (1996). "Political Science and the three new Institutionalisms", en: www.mpi-fg-koeln.mpg.de
- Kalmanovitz, S. (2001). Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Bogotá. Editorial Norma.
- Lanzara, G.F. (1999). "Por qué es tan difícil construir las instituciones". Desarrollo Económico Vol. 38, No. 152, enero - marzo.
- Levinthal, D. A., y March, J. G. (1993). "The Myopia Of Learning", en: Strategic Management Journal, 14.
- Le Moigne, J. (1997). "La incoherencia epistemológica de las ciencias de la gestión", en: Cuadernos de Economía No. 26, Universidad Nacional de Colombia.
- Le Moüel, J. (1997). "Lo eficaz es justo", en: Cuadernos de Economía No. 26, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Lourau, R. (1975). "El Análisis Institucional". Buenos Aires. Amorrortu editores.
- March, J. G. (1991). "Exploration And Exploitation In Organizational Learning", en Organization Science, 2, 1.
- March, J. G; Olsen, J. P. (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política". Fondo De Cultura Económica. Primera Edición. México.
- Matus, C. (1994). "Sobre el concepto de las macro-organizaciones", en: Consejería para la Modernización del Estado. Colombia.
- Mordenes, M; Del Campo, J.M. (1997). "Redes de empresas, la organización del futuro", en: *Alta Dirección. No. 193*, Mayo - Junio.
- Menard, C. (1997). "La Economía de las Organizaciones" Grupo editorial Norma, Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Morales, F; Rodríguez, J. (2000). "La dinámica de la construcción y el cambio institucionales: el caso de la ESAP". Informe Final de Investigación. CINAP - ESAP, mimeo.
- Morin, E. (1998). "Introducción al pensamiento complejo." Gedisa editorial, España.
- Morin, E. (1993). "El método I: la naturaleza de la naturaleza." Cátedra, Madrid.
- Morin, E. "Sobre la interdisciplinariedad", en: www.pensamientocomplejo@sinectis.com.ar.
- Morin, E. (2004). ¿Se puede reformar la administración pública?. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. España.
- North, D. (1993). "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico" Fondo de Cultura Económica, México.
- Olson, M. (1965). "The logic of collective action: public goods and the theory of groups" Harvard University Press.
- Parsons, T. (1967). "Ensayos de teoría sociológica". Paidós. Buenos Aires.
- Prats Catala, J. (2002). "Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos). Paper No. 2. www.iigov.org/papers/
- Peters, G. (2003). "El nuevo institucionalismo" Editorial Gedisa, Barcelona.
- Rodríguez, J. et al. (2000). "La Reforma del Estado en el marco de la apertura: el caso colombiano 1990 -1994" Tesis de grado no publicada. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Economía.
- Rodríguez, J. (2005). "Las reformas al Estado en Colombia 1920-1990: entre las realidades y los intentos", en: Juvinao, M. (Eds.). *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá. ESAP.
- Romero, M. (1997) "La perspectiva de análisis institucional y el proceso de construcción social de Instituciones Estatales en Colombia" Informe Final de Investigación ESAP - CINAP, documento 8731, Bogotá.
- Rodríguez, J. (1991). "Las Organizaciones en Colombia: algunos criterios de clasificación y análisis", en: *Revista EAN*, No. 10.
- Romero, R. (1998). "El desarrollo del conocimiento y el manejo de las organizaciones. A propósito de la discusión sobre taylorismo", en: Innovar N°11, Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, R. (2004). "Las reformas del Estado y la gestión". Debates de Actividad Pública No. 1. Revista de la Maestría en Administración Pública.
- (2004). "Algunos apuntes metodológicos para el proyecto 'La reforma del ejecutivo en Colombia: El caso de los Ministerios 1990-2003'", paper de trabajo (REC -CM: 90 - 98).

Notas al pie



1 Es paradójico que el Estado como concepto no haya merecido una reflexión profunda por parte del neo-institucionalismo, con excepción de la mirada hacia su papel en la economía (Ha-Joon Chang, 2000; Ayala Espino 1.999)

2 Juan Manuel Abal y Matías Barroetaveña. El Estado, en: Introducción a la Ciencia Política. Julio Pinto, Argentina. Eudeba, 2000, Págs. 162 y 163.

3 Op. Cit. Pág. 11

4 El tercer sector puede describirse como un conjunto de organizaciones sin fines de lucro que, desde el ámbito privado, cumplen propósitos de interés público.

5 Como parte del Estado, la institución administrativa está atravesada por los problemas y dilemas del cambio político, que es a la vez simbólico y práctico. Simbólico en cuanto el discurso político está dominado por la retórica del cambio. Práctico en cuanto la dinámica del cambio depende de variables contextuales: los problemas que enfrenta la gestión de gobierno y la alternancia que implica la llegada de equipos de gobierno nuevos.

6 Es esta una de las razones por las cuales la corriente neoliberal insiste en la salida del Estado de la economía, pues es “juez y

parte”.

7 Término utilizado en el lenguaje de la banca.

8 La mayor parte de la literatura sobre diagnóstico organizacional podría ubicarse en esta tendencia.

9 En primer lugar el Banco Mundial en sus informes sobre el desarrollo mundial, en especial en el del año 1997 “El Estado en un mundo en transformación” insiste en la necesidad de estudiar y reformar las instituciones como un requisito para el éxito de las reformas propuestas.

10 En el artículo “Aproximaciones teóricas a los conceptos de organización e institución”... se hace un barrido acerca de las concepciones en diversos autores.

11 En el caso de los precios relativos, su influencia está en el hecho de que pueden cambiar los precios de los factores por motivos exógenos o endógenos, que en cualquier caso afectan los costos relativos y los beneficios esperados en nuevos contratos y la renegociación no puede ser posible a menos que se reestructuren las normas. En el caso de los gustos, hay mucho menos por decir, pero en parte también son consecuencia de, y causa de, los cambios en los precios relativos.