



**RUTINIZACIÓN E INNOVACIÓN  
ORGANIZATIVA**

**ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS PROCESOS DE  
CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PRESENTA**

**FERNANDO NIETO MORALES**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. MAURICIO MERINO HUERTA  
EL COLEGIO DE MÉXICO – CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES**

**2007**

*A mis padres,*

gratias maximas ago magistris

# INDICE

|                 |   |
|-----------------|---|
| INDICE .....    | 3 |
| PREÁMBULO ..... | 5 |

## **PRIMERA PARTE: RUTINAS Y COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. ORGANIZACIÓN, PODER Y CAMBIO ORGANIZACIONAL.....</b> | <b>11</b> |
| 1. Nota preliminar .....                                   | 12        |
| 2. Organizo, luego existo. ....                            | 13        |
| 3. Dos formas de entender a las organizaciones .....       | 16        |
| 4. Organizar es poder .....                                | 23        |
| 5. Weber, Weber y más Weber .....                          | 28        |
| 6. Algunas notas sobre la acción política.....             | 34        |
| 7. De Macbeth a Jeff Bezos .....                           | 39        |
| 8. ¡Son las rutinas! .....                                 | 43        |
| <b>II. RUTINAS E INNOVACIÓN .....</b>                      | <b>47</b> |
| 1. Aproximación al estudio de las rutinas.....             | 48        |
| 2. Fobos.....  | 56        |
| 3. Las dinámicas de lo cotidiano.....                      | 62        |
| 4. Tesis sobre el cambio I (Hobbes y Maquiavelo). ....     | 70        |
| 5. Tesis sobre el cambio II (Tocqueville) .....            | 75        |
| 6. Resumiendo.....   | 82        |

## **SEGUNDA PARTE: RUTINAS Y CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. EL PODER Y LAS RUTINAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>  | <b>85</b> |
| 1. Nota preliminar .....   | 85        |
| 2. Lo público es diferente.....                                      | 86        |
| 3. Los paradigmas de la administración pública (y sus rutinas) ..... | 91        |

|   |            |
|---|------------|
| 4. La ironía.....   | <b>98</b>  |
| <b>II. UN CASO PARA ESTUDIAR.....</b>                               | <b>101</b> |
| 1. Un poquito de historia.....                                      | <b>101</b> |
| 2. ¡Servicio Profesional HABEMUS!.....                              | <b>105</b> |
| 3.El Servicio Profesional en partes .....                           | <b>109</b> |
| 4. El ingreso al servicio profesional de carrera: numeraria .....   | <b>114</b> |
| 5. El ingreso al servicio profesional de carrera: perspectivas..... | <b>118</b> |
| 6. El antiguo régimen y la revolución.....                          | <b>122</b> |
| 7. “Una jaula salió en busca de un pájaro” .....                    | <b>127</b> |
| 8. Rutinas e innovación (a modo de conclusión).....                 | <b>131</b> |
| <br>  |            |
| Bibliografía  | <b>134</b> |

## PREÁMBULO

*Entran leopardos en el templo y se beben hasta la última gota de los cuencos de las ofrendas; esto se repite una y otra vez; al final acaba haciéndose posible calcular cuándo lo harán, y se convierte en una parte de la ceremonia.*

**F. Kafka, Aforismos**

Puede parecer que el título de esta tesis sea muy ambicioso. Sin embargo, quiero aclarar desde un principio que este trabajo más bien intenta ofrecer una versión revisada de un tema ciertamente muy tratado. Aquí hablaremos de rutinas, estrategias políticas y cambios en las organizaciones. La intención, pues, de este trabajo no es otra que la de convidar al lector a mirar a las organizaciones públicas y sus transformaciones desde el mirador de los mismos procesos organizativos. Tal afirmación merece un poco más de explicación.

La administración pública como fenómeno macro lo entiendo como una gama muy extendida de diligencias que interesan a una colectividad política determinada. Este conjunto comprende, por un lado, a las actividades de funcionamiento del gobierno y, por el otro, a las acciones de mando y control que ejercen los órganos ejecutivos. Pero también la administración pública como fenómeno micro se refiere a un conjunto de estructuras —de instituciones si se quiere— diferenciadas de las estructuras políticas y jurídicas que organizan una realidad administrativa donde coexisten los miembros de la administración pública. En otras palabras, la administración pública es también una realidad organizativa diseñada para cumplir una serie de fines a través de una serie de recursos.

Es precisamente esta dimensión institucional-organizativa, de gestión pública si se desea, la que me interesa. A lo largo de este trabajo pretendo exponer algunas reflexiones sobre la tensión entre lo nuevo y lo permanente en el contexto de la administración pública, como organización no sólo administrativa sino también política. Es decir, me interesa entender la dinámica del cambio en la gestión cotidiana de los asuntos públicos, el fenómeno de trasgresión de lo permanente a través de la novedad. No me interesa abordar el asunto desde una perspectiva jurídica, ni desde una perspectiva fenomenológica. Creo que para los fines de este trabajo, resulta más provechoso hacer uso de herramientas sociológicas, psicológicas, pero, sobre todo, políticas. Este es un trabajo sobre organizaciones, escrito desde la perspectiva de las estrategias y dinámicas de lo político.

Debo confesar, antes de ahondar más en el asunto, que esta tesis es producto de una enorme frustración. A lo largo de mis efímeros estudios en los temas de la administración pública, una y otra vez me he topado con argumentos esperanzadores sobre el cambio, con cientos de artículos que hablan de la modernización y sus virtudes, con modelos presuntamente universales para revolucionar los procesos organizativos y, al mismo tiempo, la propia literatura y la experiencia en las organizaciones me ha hecho dudar de la facilidad del cambio. Alguna vez leí *Tendencias autosubversivas* de Albert O. Hirschman y una idea en especial, tomada de Michel Crozier, me pareció de lo más sugestiva. El cambio, dice el autor, es una oportunidad que se debe aprender a asir. Los cambios en las organizaciones públicas (y en el resto de las organizaciones, vale mencionar) son procesos complejos que tienden a ser reducidos a fórmulas mágicas que pueden ser extrapoladas de organización en organización. No se me ocurre idea más errada de lo que realmente sucede o puede suceder en una organización formal. Ésta es un sistema complicado de convivencia. Es, en todo el sentido del término, un sistema de relaciones enmarañadas que dan vida a dinámicas cotidianas particulares. De ahí que me parece más fructífero colocarnos en el mirador de los procesos reflexivamente constituidos, es decir, de las rutinas que genera una organización y que son la forma en que una organización ha estructurado su supervivencia y, de esta forma, asociado una serie de valores y elementos simbólicos con su dinámica diaria.

Gran parte del comportamiento de los miembros organizacionales tiene relación con la forma en que estas rutinas se han originado. De hecho, creo que una parte sustantiva del comportamiento organizacional está determinado por la generación y preservación de rutinas organizacionales. Obsérvense el caso de unos oficiales yugoeslavos, que “adoptaron una actitud muy suspicaz ante varias cajas de película virgen que una compañía alemana quiso importar para el rodaje de un film. Insistieron en abrir todas las cajas. La película, expuesta a la luz, se arruinó completamente. Pero los reglamentos se habían cumplido al pie de la letra”\*. Este caso ilustra, por ejemplo, cómo incluso los comportamientos más inverosímiles tienen conexión con la rutinización de cierta forma de hacer las cosas. Hay aquí una ventana que nos permite asomarnos a las formas efectivas en que una organización se constituye y, por lo tanto, en la forma en que sus procesos —incluido y, tal vez con mayor razón, el cambio— tienen lugar.

Para expresar todo lo anterior en términos de novedad versus permanencia, bien se puede afirmar que una rutina interiorizada que ha derivado en procedimientos complejos y acotados y que se nutre del comportamiento condicionado representa una pauta de continuación y de estabilidad en la organización. Las rutinas, así, generan estabilidad y seguridad dentro de un sistema organizativo. Cuando se pretende poner en marcha una nueva serie de procedimientos o se quiere cambiar los ya existentes, entonces, las fuerzas de la permanencia y la novedad entran en conflicto puesto que hay costos reales inducidos por la transformación de una rutina. Así como lo anterior creo que es válido, también me parece cierto que se tiende a olvidar que las organizaciones están formadas por personas específicas en contextos específicos y que estos individuos son creativos y que su accionar, dentro y fuera de las rutinas, genera cambios en las organizaciones. Hay, de esta forma, una tensión entre actores y sistema organizativo que vale la pena repensar.

A lo largo de este trabajo me he permitido explorar las relaciones de esta tensión cotidiana en el seno de las organizaciones y su correspondencia con el cambio en las agencias públicas. Me parece que el tema es crucial, al menos en el contexto

---

\* Paul Tabori, *Historia de la estupidez humana*, trad. Aníbal Leal, Buenos Aires, Siglo Veinte, s. a., p.123.

actual de transformaciones que vive la administración pública en varios puntos del globo. México, como bien sabrá el lector, no es la excepción. Desde hace algunos años, reformas muy ambiciosas han tenido lugar y tal pareciera que muchas de ellas estaban condenadas a fracasar desde el principio. El cambio (o permanencia) de las rutinas, dada la formulación de una reforma administrativa, está invariablemente mediada por la existencia de rutinas. ¿Por qué sucede esto? ¿Qué relación guardan las rutinas organizacionales con las posibilidades de innovación en una organización? Contestar a estas preguntas, desde el mirador de las mismas organizaciones que se intentan transformar es el objetivo de este trabajo.

En el primer capítulo de esta tesis me he permitido revisar una serie de elementos clave: organización, poder y cambio organizacional. A través de la comprensión de estos conceptos genéricos es que puedo avanzar en la discusión sobre la importancia de las rutinas y su papel en la reforma de las organizaciones. En este primer capítulo expongo las bases de esta perspectiva de la cotidianidad organizativa y las consideraciones teóricas básicas que se deben tener en mente para la comprensión del tema y su importancia.

En un segundo capítulo, expongo propiamente mi tesis. A través de un estudio de las rutinas y sus características llego a la conclusión de que las rutinas son, en sí mismas, realidades complejas que pueden ser estudiadas en dos planos: uno procedimental que se refiere propiamente a la ejecución de acciones y otro institucional que se refiere a la apropiación de paradigmas, es decir, formas de hacer las cosas que condicionan la percepción y, por lo tanto, el comportamiento. Además, analizaré las relaciones que existen entre estos dos planos y los efectos que tiene la lógica de apropiación en los individuos. En otras palabras, la tensión entre individuos y sistema. De estas consideraciones, ofrezco al lector una tesis sobre el cambio organizacional dividida en dos partes: una, que se refiere a las estrategias individuales de los actores y, otra, que hace referencia a la mediación de las rutinas en los procesos de cambio.

En el capítulo tercero expongo las particularidades de las rutinas y los paradigmas en las organizaciones públicas. Esta distinción me parece fundamental puesto que los procesos rutinarios, a mi entender, tienen diferencias que no son

irrelevantes en lo absoluto. De modo que conviene tener en mente las características propias de las rutinas en las organizaciones del sector público.

Por último, expongo un ejemplo empírico. Una vez desarrollado todo el marco de análisis y habiendo expuesto las premisas e hipótesis respecto a las rutinas, invito al lector a reflexionar sobre un caso en concreto. No sólo para comprobar la utilidad (o inutilidad) del esquema de rutinas, sino para observar los problemas que, desde el mirador de la reforma administrativa, tiene la existencia y persistencia de las rutinas organizacionales. Sin duda, los procesos de reforma son fenómenos complejos que requieren ir más allá de las reflexiones teóricas. Falta buscar la evidencia empírica que permita entender a cabalidad los efectos de la reforma tanto en el plano formal como en el material. Este último capítulo pretende explorar estas posibilidades.

Este trabajo trata, así, de la tensión entre lo nuevo y lo permanente en la administración pública. Un campo que difícilmente ha sido agotado. Estimo que aún es válido realizar ejercicios de reflexión que intenten mejorar nuestra comprensión de cómo esta dicotomía se expresa no sólo en la dimensión macro de la administración sino, también, en la dimensión micro de la gestión. Que resulta ser, paradójicamente, un área que se descuida con demasiada facilidad en aras de la discusión de los “grandes temas” de la administración pública.

Antes de invitar al lector a entrar en materia y para terminar este preámbulo en el que ya me he extendido demasiado, sólo me resta agradecer a todos aquellos que hicieron que esta tesis finalmente fuese presentada. Agradezco de todo corazón a mi madre y mi padre cuyas enseñanzas están reflejadas de una u otra manera en estas líneas. También agradezco a mi hermana, cuyo respaldo será eternamente correspondido. Agradezco de igual forma, a Mauricio Merino, director de esta tesis, gran y muy sincero amigo, sin cuyos sabios comentarios el trabajo no hubiera dado frutos. Por varias pláticas, consejos oportunos y uno que otro libro prestado, agradezco a María del Carmen Pardo, Isabelle Rousseau, Fernanda Somuano, Roberto Breña y Mauricio Dussauge. También quiero agradecer a todos los servidores públicos y personas que tan amablemente me asistieron en el trabajo de campo. Finalmente, pero no menos importante, agradezco a mis compañeros y amigos de toda la vida, de El Colegio y de otros lados que han apoyado este trabajo. A todos, mi más sincera gratitud.

**PRIMERA PARTE**  
**RUTINAS Y COMPORTAMIENTO**  
**ORGANIZACIONAL**

# **I.- ORGANIZACIÓN, PODER Y CAMBIO ORGANIZACIONAL**

# 1. Nota preliminar

Explicar el comportamiento de los actores (o parte de éste) en un contexto organizacional es una tarea un tanto enmarañada. No habrá de extrañar, pues, que antes de entrar en materia molestaré al lector con una serie de reflexiones básicas sobre el fenómeno organizativo. No es mi intención, para alivio del lector, ser extensivo en la exposición de éstas; después de todo, aquí no se pretende hacer una reseña de toda la teoría de las organizaciones —tarea que excede los fines de este trabajo. Sin embargo, la reflexión al respecto es más que pertinente. Si la ambición de este estudio es ofrecer una tesis que sirva para entender parte del comportamiento, de la acción de los individuos en un contexto organizacional primero hay que dilucidar qué es una organización, cómo se conforma y, posteriormente, cómo evoluciona. En otras palabras, hay que entender y delimitar el campo de estudio. Hecha esta nota, por lo demás latosa, comenzaré por explorar tres nociones fundamentales que guiarán la discusión en lo consiguiente: organización, poder y cambio organizacional.

## 2. Organizo, luego existo.

Basta hacer un breve ejercicio de observación concienzuda para notar la relevancia del fenómeno organizativo. Gran parte de nosotros trabajamos en organizaciones; la mayoría de los bienes y servicios que consumimos son producidos por las mismas fábricas y empresas; delegamos nuestra seguridad y el ejercicio de las potestades públicas en organizaciones políticas y castrenses; las ciudades donde vivimos, nuestras familias, los medios de comunicación, el transporte, la religión y el ocio, todos son campos organizacionales. No hay, pues, que insistir mucho en la importancia del fenómeno en las sociedades contemporáneas. Y, sin embargo, por evidente que pueda resultar, lo cierto es que todos los días nos movemos en organizaciones complejas sin entender cabalmente los alcances, limitaciones y posibilidades del tema. Como dice Mauricio Merino, “cuando alguien asegura que en esta materia no hay nada más que agregar, que todo está dicho (...), es porque en realidad no conoce la materia, porque defiende alguna de las escuelas establecidas o porque simplemente no ha tenido ningún contacto con la aplicación práctica (...)”<sup>2</sup>. Si esto es así, si el campo difícilmente ha sido agotado, conviene tomar un respiro y comenzar, antes que nada, por pensar qué es una organización.

En todos lados encontramos organizaciones y, sin embargo, es extraordinariamente complicado dar con una definición unívoca y omnicomprendiva del fenómeno. Tal vez, emulando el célebre razonamiento de Benedetto Croce, podemos acercarnos a una respuesta bromeando, con una broma que no es completamente necia, que una organización es aquello que todos saben lo que es. Y, ciertamente, una de las razones más importantes de la complicación epistémica a que nos enfrentamos es que las organizaciones son realidades sociales que envuelven nuestra cotidianidad y que, por tanto, es difícil tratarlas —siguiendo las reglas metodológicas de Durkheim— como cosas, objetos externos. Empero, bien se puede

---

<sup>2</sup> *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005, p.1.

comenzar esta discusión haciendo referencia a una concepción bien conocida de organización.

De acuerdo con una línea de pensamiento más o menos generalizada, el fenómeno puede ser definido a partir de sus componentes característicos. Una organización, entonces, nace de la conjunción de tres elementos centrales: una *integración de las tareas* de diferentes individuos, coordinados a través de una *autoridad jerarquizada*, con el fin de alcanzar *un objetivo común*<sup>3</sup>. Esta definición proveniente de la teoría clásica tiene varias implicaciones que vale la pena reseñar. En primer lugar, una organización está conformada por personas con diversos roles y tareas, formales o informales, pero siempre en función de los fines organizativos —de otra forma no se podría decir que son miembros de la organización. De modo que una organización se compone de individuos vinculados objetiva y subjetivamente a los fines organizacionales. Así, los objetivos colectivos son el elemento aglutinador y motivación originaria de la existencia de una organización. De ahí que los fines se asuman explícitos y conocidos para todos los miembros.

Las funciones diferenciadas constituyen un principio de complementariedad organizada. La división del trabajo encierra, de esta forma, una integración funcional, brinda las bases de la dinámica interna que a su vez permitirá a la organización la consecución de sus fines. Así, pues, la continuidad de la organización dependerá de la permanencia interna de los miembros y, tal vez más importante, de que los fines organizativos sigan teniendo vigencia. Por tanto, los fines pueden cambiar siempre que sean aceptados por los miembros. De este modo, el énfasis de esta definición está en las metas explícitas, en el acuerdo, la racionalidad organizativa y en la cooperación. Edgar Schein nos brinda una definición que sintetiza estas observaciones:

Una organización es la coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito

---

<sup>3</sup> Ángel Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 2004, pp.21-24.

explícito común, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía y responsabilidad<sup>4</sup>.

He aquí una definición ampliamente aceptada pero que tiene un serio inconveniente. En realidad, esta definición clásica resulta poco representativa de las organizaciones reales y, por tanto, tiene un cuestionable valor explicativo. El mismo Schein advertía “cuando utilicemos la perspectiva de los sistemas y la del desarrollo, tendremos que modificar sustancialmente la definición para que se ajuste a lo que podemos observar en todas las organizaciones que nos rodean”. En efecto, este tipo de definiciones es engañoso y poco realista<sup>5</sup>. Si se aceptase esta definición sin más, se pasarían por alto todo tipo de factores contextuales —ecológicos, si se quiere— que representan presiones reales para las organizaciones, las dinámicas relacionales de los miembros de la organización, el hecho de que las motivaciones y actitudes del personal cambian, la incertidumbre de la competencia, el conflicto intraorganizacional y un largo etcétera. La pregunta, entonces, sigue sin responderse del todo, ¿qué cosa es una organización?

---

<sup>4</sup> *Psicología de la organización*, México, Prentice-Hall, 1982, p.14.

<sup>5</sup> Véanse igualmente, Philip Selznick, “Foundations of the theory of organization”, *American Sociological Review*, no.1, 13 (1948), p.25; y David Silverman, *The theory of organizations*, New York, Basic Books, 1971, pp.46-47.

### 3. Dos formas de entender a las organizaciones

La vastísima literatura sobre el tema de las organizaciones, como imaginará, brinda varias posibilidades de análisis. Y es precisamente en la extensa bibliografía que podemos encontrar claves para ir más allá en la comprensión del fenómeno. De modo que hay que entender a las organizaciones desde una visión dinámica —en contraposición a la estática del enfoque clásico—, a partir de supuestos que asuman que una organización es algo más que la suma de sus partes, de sus “elementos característicos” o, como escribió Chester Barnard, entender que cuando “los esfuerzos de cinco hombres llegan a coordinarse en un sistema, es decir, una organización, se crea algo nuevo en el mundo que es mayor o menor, o bien diferente en cantidad y calidad, a cualquier cosa presente en la suma de dichos esfuerzos”<sup>6</sup>.

Si asumimos, pues, que una organización es un sistema abierto, complejo y dinámico las posibilidades de análisis cambian<sup>7</sup>. Entender a las organizaciones como sistemas no es, desde luego, una novedad, pero sí que brinda un punto de partida más justo y realista del problema organizativo; aunque no es superfluo advertir que este enfoque es precisamente eso: un marco interpretativo y simplificador de la realidad. No voy a insistir aquí en la historia del enfoque ni en las premisas fundacionales de autores como Herbert Simon, Talcott Parsons y Chester Barnard que ya han sido repetidas hasta la saciedad —si bien éstas estarán presentes a lo largo del análisis. En

---

<sup>6</sup> *Organization and management*, Cambridge, Harvard University Press, 1948, p.79.

<sup>7</sup> Russell L. Ackoff, *Cápsulas de Ackoff. Administración en pequeñas dosis*, trad. Paolo Copertini, México, Limusa, 1990; Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, trads. Jesús Andrade y Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2001; Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The social psychology of organizations*, New York, Willey, 1966; E. Shein, *op. cit.*; y Michael L. Tushman, “A political approach to organizations: a review and rationale”, *The Academy of Management review*, no. 2, 2 (1977), pp.206-216.

cambio, permítaseme hacer una breve revisión de los supuestos del enfoque sistémico de las organizaciones.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, una organización es un sistema, es decir un conjunto de elementos relacionados entre sí a través de su acción recíproca. Obsérvese, por tanto, que un sistema en sí mismo es más que la mera suma de sus partes puesto que no es comprensible sino como resultado de la interactividad de los componentes. Pero, además, la organización se debe concebir como un sistema abierto, es decir, que está en constante interacción con todos sus medios, asimilando insumos y transformándolos en productos y respuestas que, a su vez, inciden en su ecología. Katz y Kahn asumían que una organización “es un sistema abierto que desarrolla las diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegurar el mantenimiento de su estructura, respaldarse en el ambiente, adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar actividades diferenciadas en subsistemas apropiados”<sup>8</sup>. Así, la organización debe ser concebida como un sistema con propósitos y funciones múltiples que implican variadas interacciones hacia dentro y hacia fuera del sistema—dada la inserción del sistema en un contexto dado. Las organizaciones, pues, son construcciones complejas no sólo en términos funcionales, sino también en términos de conectividad con otros sistemas. Esto implica que las necesidades y fines organizativos del enfoque clásico (supervivencia y mantenimiento) son complementados con otros que nacen de la visión dinámica (cambio organizacional y reforma-adaptación del sistema).

La organización está conformada por muchos subsistemas que están en interacción dinámica unos con otros. Como estos subsistemas son de una u otra forma interdependientes—ya que los recursos de que dispone la organización son escasos—, los cambios en un subsistema afectarán muy posiblemente las dinámicas propias de otros subsistemas, si no de todos. Así, se puede decir que una organización es *un conjunto sistémico de interacciones inmerso y conectado con otros sistemas de interacciones dinámicas conformadas, a su vez, por subsistemas más pequeños*. En otras palabras, una organización es un sistema interactivo que crea una red de interacciones en múltiples niveles. Una consecuencia de esto es que, como dice

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pp.756-757.

Schein, “los enlaces múltiples entre la organización y sus medios dificultan la especificación clara de los límites de una determinada organización”<sup>9</sup>. Obsérvese a este respecto que el sustantivo “sistema” no se refiere “a la totalidad de los aspectos y de las filiaciones del fenómeno dado (...), sino sólo a un cierto número de ellos; y, más precisamente, a aquellas filiaciones que definen el modo en que las distintas partes interactúan”<sup>10</sup>.

Hay, de esta forma, al menos tres implicaciones de esta concepción teórica que resultan relevantes para el caso. En primer lugar, la teoría de sistemas provee de un marco útil para el análisis del comportamiento organizacional en la medida en que nuevas categorías como “conflicto”, “negociación” y “acuerdo o equilibrio” se suman a las ya utilizadas por los teóricos clásicos y de las relaciones humanas. En segundo lugar, para entender el funcionamiento de la organización y el comportamiento de los agentes las unidades de análisis deben ser las subunidades (subsistemas) básicas de una organización. De esta forma, el comportamiento puede ser entendido como el resultado de interacciones dentro y entre las distintas subunidades. En último lugar, el concepto de organización se concibe mejor en términos de procesos, estables o inestables, de transformación e interrelación, más que en términos de sus características estructurales.

Teniendo en mente estos puntos y si hacemos un rastreo de las líneas de pensamiento dominantes en el campo, entonces observaremos que han predominado en las últimas décadas dos concepciones diferentes de organización. Éstas reflejan una bifurcación de enfoques que se han desarrollado en torno al análisis de las interacciones sistémicas de las organizaciones, en concreto sobre el tema del comportamiento organizacional y de las interacciones y procesos de toma de decisión dentro de las grandes organizaciones.

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p.211.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo Veintiuno, 2000, s. v. *sistema político*.

Por un lado, autores como March y Simon<sup>11</sup>, Cyert y March<sup>12</sup> y Thompson<sup>13</sup> entienden a las organizaciones como *coaliciones de diferentes actores*. Esta concepción, cuyas raíces se hallan en la teoría económica neoclásica y en el conductismo político, conceptualiza a las organizaciones como órdenes negociados basados, por un lado, en la escasez de los recursos organizativos y, por otro, en los consecuentes intercambios de recursos entre actores racionales —en el sentido de *satisfacción* dado por Simon al término. Las interacciones generan dependencias entre subunidades organizativas (coaliciones) y éstas, a su vez, generan dinámicas políticas.

El otro enfoque predominante tiene mayor relación, al menos a primera vista, con la tradición clásica y de sistemas. Esta segunda concepción, pues, se asemeja a lo que Gouldner<sup>14</sup> llamaba el “modelo racional” de organización: un conjunto de subunidades que, como partes de un organismo o una máquina, son un *instrumento al servicio de un fin colectivo*. Como es de esperarse, en este enfoque las dinámicas organizacionales —incluido el ejercicio de la autoridad— resultan por un lado de la división del trabajo y, por el otro, de las esferas de especialización técnica. Permítaseme analizar estos dos enfoques con mayor detenimiento, de modo que se pueda observar, con mayor precisión, una problemática común.

En el enfoque de coaliciones, las organizaciones son vistas esencialmente como sistemas de decisión basados en transacciones entre las diferentes subunidades. Las coaliciones son, a su vez, concebidas como “arreglos en los que grupos e individuos con diferentes intereses y preferencias convienen en realizar intercambios”<sup>15</sup>. Cuando este sistema de intercambios, claramente análogo al

---

<sup>11</sup> *Organizations*, New York, John Wiley & Sons, 1958.

<sup>12</sup> *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

<sup>13</sup> *Organizations in action: social science bases of administrative theory*, New York, McGraw-Hill, 1967.

<sup>14</sup> “Organizational analysis”, en Robert K. Merton *et al.* (eds.), *Sociology today*, New York, Harper and Row, 1959, pp.400-428.

<sup>15</sup> J. March y H. A. Simon, *op. cit.*

mercado, exhibe cierta estabilidad, entonces, las coaliciones generan una organización. Así, las organizaciones desde estas lentes se convierten en “sistemas de negociación”, zonas de intercambio y conflicto, lugares donde, como escribe Eccles, “los participantes están restringidos por contratos explícitos o implícitos que permiten un comportamiento organizativo estable y continuo en considerables períodos de tiempo”<sup>16</sup>. Si extendemos el argumento, entonces, las coaliciones se convierten en redes compuestas de actores más o menos autónomos con recursos propios. Los subsistemas, pues, tienen una “autonomía funcional”<sup>17</sup>. Esto sugiere que, desde un punto de vista organizativo, la noción de coaliciones da lugar a un conjunto de bloques auto-contenidos cuya relación está determinada por dinámicas políticas que se refieren al uso de los recursos escasos en todo el sistema.

En efecto, si asumimos que las organizaciones son estos órdenes de interacción a través de coaliciones, entonces, las dinámicas políticas de intercambio resultan la pieza clave de la explicación del comportamiento organizacional. De esta forma, un subsistema dado intentará obtener mayor número de recursos de otros subsistemas lo que le asegure una mayor independencia, es decir, poder de decisión dentro del sistema. En otras palabras, cada subsistema intenta lidiar con la incertidumbre de la competencia. Si se asume que todos los subsistemas hacen lo mismo, en ese momento, la interdependencia está garantizada, al menos en el corto plazo.

Por otro lado, en el enfoque que aquí llamaré —a falta de un término más feliz y para distinguirlo del concepto “burocracia”— de *máquina racional*, los supuestos son bastante diferentes. En éste se asume que una organización es un instrumento racional gobernado por los imperativos técnicos de la racionalidad instrumental de Karl Mannheim. En otras palabras, un conjunto sistémico integrado de diferentes medios concebidos para alcanzar unos fines específicos. A este respecto, es importante hacer uso de las metáforas mecanicistas de organización. Las

---

<sup>16</sup> “The quasifirm in the construction industry”, *Journal of economic behavior and organization*, no. 4, 2 (1981), p.340.

<sup>17</sup> A. Gouldner, art. cit.

organizaciones, desde este mirador, son “análogas a los organismos biológicos, llenos de necesidades o metas que se sobreponen o se separan conceptualmente de las necesidades, propósitos y metas conscientes de las partes o miembros individuales”<sup>18</sup>. En este enfoque, las subunidades no ganan poder a través de intercambios horizontales con otras subunidades, sino a través de la realización de las actividades específicas que los fines organizacionales les asignan. La adquisición de recursos no determina ex ante las dinámicas internas de la organización en el sentido de que existe una división del trabajo previa a esta adquisición. Si esto es así, las estructuras formales de la organización resultan más que relevantes. Aún podemos mantener la concepción sistémica, incluso la interdependencia de insumos; no obstante, en esta concepción existe un imperativo organizacional que dicta la relevancia instrumental de las subunidades. En una palabra, hay de antemano una estructura formal y política, una cadena de mandos y una autoridad organizacional que aunque no destruyen los fines particulares sí los subordinan<sup>19</sup>.

El enfoque de máquina racional asume una estructuración de las tareas y, por tanto, una dinámica sistémica del poder y la autoridad. Esto significa que la distribución de tareas y la profesionalización de las subunidades (el know-how anglosajón) son elementos centrales de las dinámicas organizacionales. De modo que la organización depende de las características estructurales de flujo de recursos entre sus subunidades tanto como de los componentes de la estructura mismos. Cabe hacer en este punto una aclaración. Sin duda el buen conocedor ya habrá notado el paralelismo con la burocracia de Weber, pero ésta es una observación engañosa. Nótese que Weber se refiere a un caso específico del fenómeno organizativo —que trataré luego—, aquí se habla de las organizaciones en general o, bien, si se quiere, se puede decir que el pensamiento weberiano se incluye como precedente de esta segunda tradición.

---

<sup>18</sup> M. Harmon y R. Mayer, *op. cit.*, p.198.

<sup>19</sup> Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional*, trad. José Francisco J. Dávila, México, Pearson, 2004, p.429.

Desde luego esta es una descripción un tanto incompleta. En todo caso, el objetivo detrás de esta taxonomía de enfoques es el de observar un elemento que liga a ambas concepciones: el problema del poder. Ambas tradiciones nos presentan propuestas tanto disímiles que, en mi opinión, no terminan de ofrecer una explicación fidedigna del problema. Lo cierto, creo, es que en las organizaciones reales tanto los intercambios como la estructura formal son importantes, tanto como las coaliciones y la división del trabajo. En esencia, pues, ambos enfoques son perspectivas del poder en las organizaciones. Pienso que existe la posibilidad de encontrar en la literatura evidencia suficiente y marcos acordes que nos ayuden a superar esta bifurcación y que, aprovechando las enseñanzas de ambas tradiciones, se pueda ofrecer un mejor cuadro del fenómeno organizativo y, en concreto, del comportamiento de los miembros de una organización. Si las organizaciones son estos sistemas complejos de convivencia y transformación de insumos, pero ante todo son sistemas de relaciones entre subunidades activas, entonces creo que la naturaleza de éstos es política. Es decir, las organizaciones son propiamente sistemas de ejercicio del poder. Si esto es así, entonces, habríamos de dar un paso atrás y hacer un bosquejo de un enfoque que permitiese abordar este problema.

## 4. Organizar es poder

En las siguientes líneas intentaré mostrar que una organización es, en esencia, un sistema político. Abraham Zaleznick hizo una reflexión sugestiva, una observación cuya veracidad puede ser confirmada por toda persona que haya reparado en el día a día de una organización:

La vida organizativa se nutre, efectivamente, de conductas más o menos racionales que implican planificación, organización, dirección y control. Pero, junto con ellas, o incluso íntimamente relacionadas con ellas, existe un conjunto de conductas dirigidas a obtener, mantener y usar el poder. Las luchas más o menos soterradas por el poder, la formación de alianzas, las maniobras estratégicas (...) son tan endémicas en la vida organizativa como la dirección o el control<sup>20</sup>.

Obsérvese, igualmente, el fragmento de una entrevista —con un toque de cinismo— que Dave Buchanan y Richard Badham realizaron a un importante gerente (la cita está en inglés por evidentes razones).

Interviewer: But many managers argue that organizational politics are a distraction, it's not what they're paid for, not part of the job? Manager: I would say b\*\*\*\*\* (sic) to that. I would say that people who get to those jobs only get to that level because, first, they are reasonably good at playing games, and second, actually enjoy playing them. The people who fail at that level are, by and large, people who aren't particularly good at playing and don't understand<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> “Power and politics in organizational life”, *Harvard business review*, no.3, 48 (1970), p.47.

<sup>21</sup> *Power, politics, and organizational change: winning the turf game*, London, Sage, 2004, p.10.

Hay ciertamente una variada tradición académica que surge con la teoría de los sistemas y algunos trabajos de psicología social y sociología de las organizaciones y que se rescata, al menos en parte, en la literatura de las escuelas del desarrollo organizacional y del management. Esta línea de pensamiento perfila la concepción de la organización como construcción política, reflexión que resulta provocadora y útil no sólo por su valor explicativo, sino a su vez, por la riqueza de sus fuentes. En efecto, esta corriente se ha nutrido de aportaciones más o menos lejanas a la teoría de las organizaciones como los trabajos de George G. Mead, Irving Goffman, Nicolás Maquiavelo y Sun Tzu entre muchos otros<sup>22</sup>.

Exploremos esta idea. Si una organización es un sistema complejo, diverso y abierto al exterior, entonces existen dos problemas fundamentales a los que se debe enfrentar: la incertidumbre del medio y la dirección de sus componentes. Como decía Michel Crozier, “la administración debe encarar, al mismo tiempo y en todos los niveles la exigencia de una racionalidad utilitaria indispensable para la realización de sus fines colectivos, y la resistencia del material humano igualmente inevitable. Los problemas de la estructura (...) son la trama del perpetuo arbitraje a que debe someterse”<sup>23</sup>. Alcanzar la capacidad de lidiar con la incertidumbre del medio y ser capaz de gestionar, estructurar y dominar los componentes del sistema es un ejercicio político. Teniendo en mente las observaciones que se refieren a la naturaleza del fenómeno organizativo, miremos detenidamente estos dos puntos.

Un sistema de interacciones, es decir una organización, nace necesariamente de un ejercicio del poder. La naturaleza misma del poder es preformativa y creativa<sup>24</sup>. De modo que un sistema de interacciones entre individuos necesariamente nace del

---

<sup>22</sup> M. Tushman, art. cit., p.207.

<sup>23</sup> *El fenómeno burocrático*, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p.31.

<sup>24</sup> Michel Foucault, *Las redes del poder*, trads. Fernando Crespo, Heloísa Primavera *et al.*, Buenos Aires, Almagesto, 1993, pp.49-72 y *Microfísica del poder*, trad. Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1980, p.137; y Jesús Ibáñez, *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo Veintiuno, 2002, pp.212-213.

poder y actúa y sobrevive por él. En una palabra, el poder organiza. En la *Teogonía* de Hesíodo el orden cósmico surgió de la subversión del caos. Lo mismo sucede, metafórica y realmente, en el contexto organizativo. Ante el descontrol del entorno (caos) surge un espacio ordenado, un espacio de poder (cosmos), es decir, una organización. Schein decía que la formación de una organización conlleva la formación de orden a partir del caos. Así pues, una de las funciones más importantes de un sistema organizativo es disminuir y hasta anular la ansiedad frente a la incertidumbre del entorno. El “cosmos organizativo” se transforma en un lugar de seguridad, de certidumbre frente a la incertidumbre del medio. Y dado que el caos nunca deja de existir fuera del espacio ordenado —al menos desde la lógica de este orden—, la relación de un sistema político con su entorno es necesariamente un ejercicio de poder no sólo, para usar términos aristotélicos, formal, sino materialmente. Ahora bien, el entorno no es el único lugar de poder, también lo es evidentemente el interior del sistema. Michel Foucault decía que

El poder es la guerra, la guerra continuada por otros medios; se [invierte] así la afirmación de Clausewitz, diciendo que la política es la guerra continuada por otros medios. Esto quiere decir tres cosas: en primer lugar, que las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra se han instaurado, en esencia, bajo una determinada relación de fuerza establecida en un momento determinado, históricamente localizable de la guerra. Y si es cierto que el poder político hace cesar la guerra, hace reinar o intenta hacer reinar una paz en la sociedad (...) no es para suspender los efectos de la guerra o para neutralizar el desequilibrio puesto de manifiesto en la batalla final; el poder político (...) tendría el papel de reinscribir, perpetuamente, esta relación de fuerza mediante una especie de guerra silenciosa, de inscribirla en las instituciones (...) La política como guerra continuada con otros medios sería en este primer sentido un dar la vuelta al aforismo de Clausewitz; es decir, la política como guerra continuada con otros medios sería la corroboración y el mantenimiento del desequilibrio de fuerzas que se manifiesta en la guerra. Pero la inversión de esta frase quiere decir también otra cosa: en el interior de esta “paz civil”, la lucha política, los enfrentamientos por el poder, con el poder, del poder, las modificaciones de las relaciones de fuerza, las acentuaciones en un sentido, los refuerzos, etc.,

todo esto en un sistema político no debe ser interpretado más que como la continuación de la guerra, es decir, debe ser descifrado más como episodios, fragmentos, desplazamientos de la guerra misma. No se escribe sino la historia de esta guerra aun cuando se escribe la historia de la paz y de sus instituciones. La vuelta al aforismo (...) quiere decir en fin una tercera cosa, que la decisión final no puede provenir más que de la guerra, de una prueba de fuerza en la que, por fin, las armas serán los jueces. La última batalla sería el fin de la política, sólo la última batalla suspendería, pues, indefinidamente el ejercicio del poder como guerra continuada<sup>25</sup>.

Lamento lo extenso de la cita, pero ésta era necesaria para mostrar que la consecuencia de esta subversión del caos es precisamente la continuación de la política en todos los niveles del sistema organizativo. La organización distribuye el espacio dominado en subespacios (subsistemas), donde cada miembro grupal puede ejercer su poder, así hasta llegar a la esfera dominada por el “último” individuo. En otras palabras, la subversión del caos se rutiniza —en el sentido weberiano del término— en espacios ordenados políticamente hacia dentro del sistema. Estos espacios políticos son interactivos con otros espacios del sistema y holísticos en sí mismos —cada espacio tiene una realidad propia y, por lo tanto, dinámicas específicas. Surge, así, una división de tareas y espacios de poder que se asocian a cada una de estas realidades organizativas. De esta forma, tanto la definición formal y material del rol administrativo como las rutinas y procedimientos asociados a cada una de las dinámicas del sistema en lo general, son actos de poder: continuos ejercicios políticos que imponen, recompensan, impulsan y castigan conductas a través de las interacciones de los miembros en estos episodios de lucha política.

Nótese que aquí se habla de poder como relación dinámica. En mi opinión no se pueden aceptar aquellas definiciones de poder que omiten este carácter relativo o que tienen a identificar, como muchos estudios que se remontan hasta Hobbes, el poder con la posesión de instrumentos aptos para alcanzar fines deseados. El poder, creo, no es “algo que se posee” literalmente hablando. A pesar de que el poder puede ejercerse a partir de la posesión de estos instrumentos —como el dinero, la jerarquía,

---

<sup>25</sup> *Microfísica del poder*, pp.135-136.

la experiencia o incluso la belleza física—, en esencia no existe poder si no existe relación entre un individuo y otro, o bien, entre la esfera de acción de un individuo y la esfera de acción de otro.

Así, la organización como conjunto sistémico es profundamente integradora de nudos y urdimbres de poder<sup>26</sup>. Es, en términos reales, un sistema de interacciones políticas. La organización se construye desde un ejercicio del poder hacia adentro y fuera. Internamente algunos dominan, protegen y luchan, controlan el comportamiento de los miembros a través de la sumisión a un orden político y afirman esta dominación a través de campos y subsistemas normados políticamente —a esto volveré más adelante—; externamente, algunos otros defienden y pelean por el territorio de la organización y se enfrentan a la batalla constante por subyugar la incertidumbre del contexto. Organización y poder son dos caras de la misma moneda. Ahora bien, dicha esta afirmación, existen otros dos problemas que hay que tratar: primero, la expresión de este poder dentro de la organización formal y, en segundo lugar, cómo se traduce todo lo anterior en la acción de los individuos. El primero de éstos ya lo comenzaba a desarrollar arriba pero vale la pena profundizar en él; el segundo es una derivación necesaria que hay que hacer para los propósitos de esta tesis.

---

<sup>26</sup> A. Aguirre, *op. cit.*, p.87.

## 5. Weber, Weber y más Weber

Evocar a un autor como Weber es un tanto delicado porque predispone a adoptar acríticamente ciertos supuestos de análisis sobre el fenómeno organizativo; no obstante, la referencia a su trabajo en un estudio como éste es igualmente inevitable. Aquí hago mención de Weber por dos razones concretas. En primer lugar, para hacer una precisión sobre la naturaleza del poder en las organizaciones y, a su vez, para delimitar los alcances del concepto. En segundo lugar, para hacer una distinción conceptual entre el fenómeno organizativo como aquí lo he expuesto y el fenómeno burocrático.

En lo que toca al primero de estos puntos la razón ya la había mencionado el propio Weber. El concepto de poder, incluso en términos de relación, es “sociológicamente amorfo”. Poder significa “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”<sup>27</sup>. Weber notó la desmesurada amplitud de este concepto. Yo sugería líneas arriba, un tanto espontáneamente, que para ser funcional el concepto de poder habíamos de alejarnos de las concepciones hobbesianas y de ahí se sigue que, para el caso, hay que sustituirle por otro concepto que implicase que la propia voluntad puede ser impuesta independientemente de la existencia de los instrumentos aptos, dadas las características del fenómeno organizativo. Debo aclarar que no es mi pretensión hacer una digresión profunda del concepto del poder; en todo caso, la cuestión que me interesa y para la cual me sirvo de los argumentos weberianos está más allá de la discusión conceptual. Lo que me interesa es una dimensión más concreta del comportamiento político de los actores: la acción recíproca entre los individuos y el sistema organizativo. Para ello es útil la sociología de la acción de Weber y, concretamente, su teoría sobre la dominación.

---

<sup>27</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p.43.

Las dinámicas de una organización no son otra cosa que la continuación de la guerra, del conflicto, la lucha. Dicho así pareciera que la noción política de organización es poco estable y, por tanto, poco descriptiva de organizaciones que en efecto demuestran cierta estabilidad y congruencia utilitaria en amplios periodos de tiempo. La afirmación de que la política es endémica al fenómeno organizativo creo que es cierta, pero también, como anotaba líneas arriba, percibo que hay algo más. Tal parece que la subversión del caos, la creación de un espacio ordenado, tiene como efecto la institucionalización del poder en subespacios políticos. En otras palabras, el poder se rutiniza en forma de *dominación*, es decir, “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”<sup>28</sup>.

En una primera aproximación cabe decir que la relación de dominación se produce cuando uno de los sujetos impone al otro su estructuración del entorno, sus objetivos y las acciones correspondientes a ellos, y el otro se ve constreñido a aceptarlos como prioritarios respecto a los suyos, exigiendo a cambio una compensación mayor o menor. Al primero de estos sujetos lo llamaremos dominador y al segundo dominado<sup>29</sup>.

No hay tautología entre este concepto y el más general de poder que venía utilizando. El dominador es tal sólo en tanto que el mandato “influye sobre los actos de otros (...) de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos se verifican como si los dominados hubieran adaptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato”. Esto es lo que Weber llamaba dominación. Ahora, la pregunta que surge es ¿de qué sirve hacer esta distinción conceptual en esta tesis?

La respuesta ya la esbozaba antes. La organización se estructura en espacios normados, es decir, espacios dominados. El que domina es el creador de un mandato, de “un imperativo: en suma, de una norma, dirigida a la conducta del dominado, quien debe obedecerla: es consubstancial a dicha norma el elemento coactivo, es decir, la

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> Javier Uriz, *La subjetividad de la organización: el poder más allá de las estructuras*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1994, p.67.

amenaza del uso de la fuerza física o simbólica. Lo que significa la probabilidad real, en los hechos, de que el dominante inflija estímulos aversivos (*sic*) al dominado”<sup>30</sup>. En otras palabras, el impulso originario de una organización afirma su dominación sobre ciertos campos a través de la creación de normas, estímulos, valores, y símbolos, a través, pues, de campos rutinizados. Así, el concepto de dominación, más específico, se puede encontrar en la organización a través de la imposición del sistema político frente al individuo. Ésta es, como es bien sabido, la primera parte de la dialéctica que Crozier y Friedberg apuntaban en *El actor y el sistema*.

Estos campos normados no deben ser entendidos como “oficinas” o “departamentos”, sino como *procesos* (subsistemas), es decir, dinámicas que definen roles, jerarquías, puntos de decisión, valores, etcétera. Los campos políticos de la organización son conjuntos de acciones que vienen acompañados de creencias, actitudes y conocimientos contingentes y que se refieren al modo en que se hacen las cosas en una organización dada. En otras palabras, los subsistemas organizativos son realidades en sí mismos donde la acción de los individuos adquiere sentido.

Ahora bien, ¿cómo han de hacerse las cosas en una organización?, o, para usar términos weberianos, ¿cómo se expresa la dominación en un sistema organizativo dado? Aquí nos enfrentamos al problema burocrático. De entrada el problema empieza por saber qué es burocracia. De acuerdo con Crozier existen, al menos, tres acepciones del término, la primera considerándolo como el gobierno ejercido por medio de oficinas, un aparato del estado constituido por empleados nombrados directamente, no elegidos, jerarquizados y dependientes de la autoridad superior; la segunda como racionalización de las actividades colectivas que se manifiesta en la concentración de las unidades de producción, dentro de un sistema impersonal de reglas y normas preestablecidas; la última de estas acepciones se refiere a la voz popular de “la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos ‘burocráticos’ a las exigencias a satisfacer y a las

---

<sup>30</sup> Ulises Schmill, *La conducta del jabalí. Dos ensayos sobre el poder: Kafka y Shakespeare*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp.132-133.

frustraciones consiguientes en las personas que le componen y de quienes padecen sus servicios”<sup>31</sup>.

En mi opinión y para ahorrarnos el circunloquio, ninguna de estas tres significaciones denomina o puede ser identificada con el fenómeno organizativo per se. En una palabra, organización no es lo mismo que burocracia. Y, sin embargo, parece haber una constante afirmación de lo contrario en innumerables estudios ya no sólo del tema organizacional, sino de sociología política y ciencia política. Tal vez esto se deba a una interpretación del tipo ideal weberiano más o menos extendida entre algunos estudiosos, pero que a mi juicio es muy limitada y que, en última instancia, no hace justicia a la propuesta intelectual de Max Weber. Empero, lo importante a destacar aquí es que la burocracia es, como el mismo Weber repitió una y otra vez en sus trabajos, un caso particular de organización del poder dominante<sup>32</sup>.

El modelo weberiano, incluido como uno de los tres tipos de dominación legítima, tiene su base en una racionalidad práctica formal extendida no sólo al ámbito público, sino también al privado. Para Weber, la burocracia era, trágicamente por cierto, el mayor logro organizativo de la sociedad occidental, la burocracia era el instrumento impersonal de precisión al servicio de quien llegara a ser capaz de contratarlo. “(...) Ningún país ni ninguna época se ha visto inexorablemente condenado como el Occidente a encasillar toda nuestra existencia, todos los supuestos básicos de orden político, técnico y económico de nuestras vidas, en los estrechos moldes de una organización de funcionarios especializados”<sup>33</sup>. Es, pues, la discusión sobre la “jaula de hierro”. Siendo así, Weber consideraba a la burocracia como la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de

---

<sup>31</sup> *El fenómeno burocrático*, pp.12-13.

<sup>32</sup> Véase José M. González, *La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*, Madrid, Visor, 1989, pp.131-158; igualmente cf. M. Weber, *Economía y sociedad; La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Luis Legaz y Francisco Gil, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; y *Estructuras de poder*, trad. Rufino Arar, Buenos Aires, Pléyade, 1977.

<sup>33</sup> J. M. González, *op. cit.*, pp.144-145.

funcionarios con las capacidades técnicas indispensables. Como dicen Harmon y Mayer:

“Capacidad técnica” es aquí el término más importante porque las características de la burocracia sugieren que su organización tiende en primer lugar a aislar dichas capacidades de su dilución por influencias externas y de la corrupción interna, y en segundo lugar a agruparlas y especializarlas para su mejor uso. Para Weber la dependencia (pública) o empresa (privada) burocrática moderna opera dentro de un área jurisdiccional definida<sup>34</sup>.

No voy a ahondar por el momento en las características y elementos constitutivos del tipo ideal burocrático, esto lo haré más adelante. Por ahora lo que me importa señalar es que la burocracia entendida en los términos típico-ideales de Weber puede ser pensada más como una creencia referida a una forma de hacer las cosas, como una declaración valorativa asociada a un tipo específico de dominación. En otras palabras, creo que es más útil entender este concepto —a diferencia de otras interpretaciones sobre la teoría de Weber— como un conjunto de creencias, valores y conocimientos sobre cómo se han de llevar a cabo los procesos organizativos. No creo que haya contradicción alguna entre esta afirmación y la sociología comprensiva de Weber<sup>35</sup>. Desde luego, no quiero decir con esto que la interpretación que aquí hago del pensamiento weberiano sea unívoca; en todo caso, de aquí en adelante, al menos en este trabajo, cuando se mencione el concepto de burocracia, ésta deberá ser entendida como *una forma de hacer y entender las cosas* o, como discutiré líneas abajo, como un *paradigma organizativo* entre muchos otros que pululan en un mar de opciones<sup>36</sup>. De ahí que la dominación expresada en paradigmas organizativos no sea

---

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p.104.

<sup>35</sup> M. Weber, *The methodology of the social sciences*, trad. Edward A. Shils y Henry A. Finch, New York, Free, 1969; Luís F. Aguilar, *Weber: la idea de ciencia social*, México, Porrúa, 1988.

<sup>36</sup> Para una discusión más detallada sobre este punto y, en concreto, sobre la interpretación que aquí se hace de Weber, véase Richard A. Hilbert, “Bureaucracy as belief, rationalization as repair: Max Weber in a post-functionalist age”, *Sociological*

una, ni que así lo sean sus consecuencias sobre el individuo. Tal vez este punto se aprecie mejor, siguiendo a Weber, desde el mirador del individuo y su acción.

---

*theory*, no. 1, 5 (1987), pp.70-86; y Robert Leivesley, Adrian Carr y Alexander Kouzmin, “Max Weber: victim of ethnocentric mishandling, or how Weber became a management consultant”, en Ali Farazmand, *Handbook of bureaucracy*, New York, Dekker, 1994, pp.41-62; igualmente cf. M. Weber, *Estructuras de poder; The methodology of the social sciences*; y, del mismo, *¿Qué es la burocracia?*, trad. Rufino Arar, Buenos Aires, Pléyade, 1977.

## 6. Algunas notas sobre la acción política

Gran parte de la literatura sobre la naturaleza política de las organizaciones ha sido negligente en un punto crucial. Una parte mayoritaria de los estudios hablan de coaliciones, grupos, camarillas y demás términos afines y, en contraposición, otra parte —sobre todo la literatura gerencialista— habla del poder del liderazgo organizacional, de la cúpula organizativa. Creo que en ambos casos se pasa por alto el entendimiento cabal de la naturaleza política de todos los individuos que conforman una organización o, para usar los términos que he venido utilizando, de todas las relaciones que se establecen en una organización compleja. Antes de presuponer una entidad autónoma de los grupos, coaliciones o demás fenómenos organizacionales, habríamos de mirar al individuo político como tal y, por lo tanto, un análisis de la acción política habría de internarse en el sentido y la motivación de la conducta política. Permítaseme explicar.

Dice Fernando Escalante en su reseña del pensamiento weberiano que “de la concentración de poder se sigue la racionalización de ámbitos específicos del orden social. Podemos saberlo con toda probabilidad; no obstante, será ése (...) un conocimiento superficial, relativamente insignificante mientras no se penetre en el sentido que el proceso tiene para quienes lo viven”<sup>37</sup>. Plantear el problema es condición necesaria pero no suficiente de una adecuada solución. Así, pues, se necesita de una interpretación del sentido que los individuos dan a su acción política en una organización. Hay, entonces, que profundizar en “la comprensión del sentido del movimiento (...) en su totalidad (el para qué) [que] posibilita la explicación (el por qué) de los acontecimientos y realidades particulares”<sup>38</sup>. Más aún, entender la acción política implica ir más allá del sentido que tiene la acción, a su vez, habríamos de encontrar las bases que motivaron la acción en sí misma. El por qué y para qué de la acción política en una organización son fundamentales para entender el

---

<sup>37</sup> *Una idea de las ciencias sociales*, México, Paidós, 1999, p.153.

<sup>38</sup> L. Aguilar, *op. cit.*, p.295.

comportamiento de los actores y, con base en esta comprensión, avanzar en el estudio y entendimiento de las dinámicas más generales de un proceso organizacional específico.

Los individuos tienen conciencia de sí y tienden a diferenciarse del entorno con el que conviven necesariamente. El individuo, pues, actúa sobre el medio, se constituye en sujeto de poder. Esto es lo que Burrhus F. Skinner llamaba “conductas operantes”: frente a su subjetividad, el individuo coloca “lo otro”, lo arrojado de sí. La pura realidad objetiva, al margen del sujeto, no existe. El sujeto, entonces, está siempre tanto en el pensamiento como en la acción dominando y modificando el entorno independientemente de la magnitud real de este ejercicio intencionado. El entorno es, así, el lugar del poder. Psicológicamente, el sujeto está trunco porque se completa con el entorno, de ahí que el sujeto sea fundamentalmente deseo de poder, deseo de alcanzar la totalidad y, por lo tanto, es un agente político en potencia. Por eso, el deseo de poder o, más específicamente, la pretensión de ejercer poder no se agota con las satisfacciones inmediatas. Tal como decía Abraham Maslow, el deseo del ejercicio del poder sobre lo otro trasciende constantemente hacia una totalidad proyectada por el individuo mismo. La lucha, en términos de Foucault, no termina.

El sujeto, al ser poder o, más formalmente, agente, se transforma en personaje actuante respecto al entorno, sobre todo cuándo éste es considerado como un conjunto de personas —entiéndase una organización. Pero el otro, que nunca es un mero objeto, puede ser sujeto recíproco de poder, haciendo de esta relación dominación, conflicto o cooperación, es decir, una relación política<sup>39</sup>. Ahora bien, también es cierto que la relación de poder (interacción del individuo con su entorno) genera un red de significados y cogniciones que tienen que ver con la forma en que se ejerce el poder, sus consecuencias y posibilidades, es decir, el ejercicio del poder en forma de dominación genera un paradigma: un conjunto de experiencias, creencias y valores que afectan la forma en que un individuo percibe la realidad organizativa y la forma en que responde a esa percepción. Hay, pues, un significado subjetivo y objetivo de la acción del individuo en la organización. Afirmar que el significado de la acción

---

<sup>39</sup> Irving Goffman, *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, trad. Hildegard B. Torres y Flora Setaro, Buenos Aires, Amorrortu, 2004, *passim*.

política es meramente subjetivo es tanto como decir que el valor que el dinero representa no es un valor objetivo, sino subjetivo. La subjetividad del poder construye el paradigma organizativo a través del cual se cohesionará e identificará la organización y, en última instancia, el individuo mismo. A través de esta red de significados que tienen una expresión real en la psicología del funcionario, la dominación en forma de paradigma impone el orden organizacional. De ahí que el significado de la acción del agente pueda ser registrado, descrito y definido (en relación a un paradigma objetivo): la acción política es un valor objetivo que debe ser tratado como tal. El significado y, por lo tanto, el sentido y la motivación de la acción política, siendo subjetivo, sólo puede serlo en la medida en que es también objetivo<sup>40</sup>.

La imposición de este orden objetivo es un acto de agresión, física o simbólica, pues en ella y sólo a través de ella se supera la horizontalidad de la intersubjetividad. Esta desigualdad se traduce no sólo en términos simbólicos, sino a su vez en formas materiales, en forma de recursos tangibles. La desigualdad es perpetua, nunca existe la igualdad en ninguno de los campos (subsistemas) que componen la organización. De ahí que la lucha perpetua, la acción política, tal como apuntaban Simon y March, tenga sentido en todos los subespacios organizativos. Sin embargo, el que la desigualdad política sea un hecho no elimina la consideración de que los individuos siguen siendo agentes políticos en potencia. Pero, sobre todo, agentes que, como decía Michel de Certeau, si bien no revierten sí resisten esta imposición política. Así, los sujetos realizan un consumo activo y creativo que mantiene espacios de poder y redes que funcionan al mismo tiempo que las del poder dominante. De esta forma, los miembros de la organización son individuos que intentan y a veces tienen éxito en transformar o mantener el status quo en múltiples niveles. Esto es así porque la imposición del orden organizacional nunca o casi nunca es total en términos del individuo. En otras palabras, las expresiones del poder nunca son del todo homogéneas; el individuo siempre tiene vías de acción alternativas a las establecidas.

A diferencia del pensamiento de algunos psicoanalistas por ejemplo, creo que los individuos en un paradigma organizacional dado nunca son atrapados del todo por

---

<sup>40</sup> José Bleger, *Psicología de la conducta*, México, Paidós, 2003, p.104.

el mismo. Comparten los significados del orden político, incluso tienden a actuar de acuerdo con él, pero también es cierto que la integración del individuo a este orden no disminuye su capacidad de pensar formas de subvertir el orden establecido. Esto es así porque la realidad organizativa nunca es, al menos normalmente, la única realidad en la que existe el individuo; es decir, creo que los funcionarios, los miembros de una organización son algo más que ilotas embrutecidos por el poder dominador. Ésta sería, sin duda, una simplificación imperdonable. Pensemos en el caso de la burocracia. Autores como Merton y Gouldner ya han probado —con las salvedades del caso— que el comportamiento consciente o inconscientemente tiende a veces (muchas, para ser honestos) a refutar la predicción teórica y dar por resultado comportamientos que, desde el mirador teórico, resultan irracionales, necios o inexplicables en el mejor de los casos. No obstante, es cierto que el paradigma perdura. Mas bien el consumo creativo de los individuos debe ser visto, como decía Foucault, como episodios de lucha entre individuos y con el sistema, donde muchas veces los individuos no necesitan desviarse del paradigma organizacional, bien pueden tomar ventaja de él.

De esta forma, la acción de los individuos en una organización es una cuestión de táctica y estrategia más que de sumisión incondicional al poder dominador. Esto es lo que algunos han llamado “organización postmoderna”, u “organización hipermordena”<sup>41</sup>, para el caso da igual. El punto es que existe una dialéctica, en términos de Crozier y Friedberg, entre actores y sistema o si se quiere, entre individuos activos y un sistema igualmente activo. En una organización, sobre todo si ésta es analizada desde una perspectiva política y teniendo en cuenta el carácter episódico de su realidad, la lucha entre los dioses que tanto temía Weber se hace real. La lucha política, pues, va y viene en ambos sentidos.

Sin embargo, afirmar que existe política dentro de la organización no es en absoluto una novedad. Debemos ir más allá. La acción política y, por tanto, la conducta organizacional, tienen un sentido y un motivo. Una serie de preguntas nacen

---

<sup>41</sup> D. Buchanan y R. Badham, *op. cit.*, pp.1-8; también cf. François Dubet, “Conflictos de normas y ocaso de la institución”, *Estudios sociológicos*, no.64, 22 (2004), pp.3-24.

de esta afirmación: ¿cuál es el sentido y cuál es la motivación de la acción política en un contexto organizacional?, ¿qué papel juega la existencia del paradigma organizacional en esta dinámica de subjetividades?, y, tal vez más complicado aún, ¿cómo analizar la acción política individual y su dialéctica con las dinámicas del poder organizativo? Estas preguntas son el objeto de las siguientes líneas. Pero antes de entrar al meollo del asunto, quiero incluir el concepto de cambio organizativo en la discusión.

## 7. De Macbeth a Jeff Bezos

Un paradigma organizacional es el conjunto de opiniones, valores y métodos (tecnologías) generalmente compartidos por los integrantes de un sistema organizacional dado. De acuerdo con Armenakis *et al.*, los paradigmas en una acepción organizacional se refieren a “los marcos cognitivo-interpretativos (esquemas mentales) que los individuos utilizan para guiar su percepción y dar significado a los objetos observados, acciones y comportamientos”<sup>42</sup>. Ahora bien, el paradigma de una organización debe ser entendido en términos de *normalidad probabilística*, más que de certeza real. En otras palabras, el poder dominador genera un paradigma, una forma de hacer y entender las cosas en una organización, pero esto no es siempre así. Existe la posibilidad de que el individuo desvíe su comportamiento o sus creencias del patrón usual.

“Es innegable que las estructuras políticas, económicas y sociales —dice Enrique Cabrero— se encuentran inmersas en un proceso de constante y profunda transformación”<sup>43</sup>. Creo que la clave para entender este proceso de cambio, en términos organizacionales, está, por un lado, en la naturaleza política de las organizaciones y, por el otro, en esta serie de desviaciones del paradigma organizativo. En otras palabras, la lucha que establece el individuo con otros individuos y con el sistema tiende a crear procesos de cambio que a veces tienen éxito. Pero antes de abordar este tema, núcleo de esta tesis y que abordaré hasta el siguiente capítulo, permítanseme unas líneas para bosquejar esta idea.

---

<sup>42</sup> “Paradigms in organizational change: change agent and change target perspectives”, en Robert T. Golembiewski (ed.), *Handbook of organizational behavior*, New York, Dekker, 2001, p.631.

<sup>43</sup> “Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales”, en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Secretaría de la Función Pública, 2006, p.187.

Macbeth, el personaje shakesperiano, después de derrotar a Duncan en buena lid, reinó muchos años en paz y armonía. Sin embargo, Macbeth será dramáticamente devorado por su ansia de poder, frío y cruel. Inevitablemente Macbeth se dirigió al desastre, persiguiendo implacable su destino. A su lado, la pobre y miserable Lady Macbeth le guió con ciega y malvada ambición. Ambos naufragaron en su propia ansia, rodeados de fantasmas y perdiendo la razón. Macbeth llegó a ser soberano pero el drama del destino le rebajó a un miserable y brutal tirano hasta que murió irónicamente a manos de Macduff.

En enero de 2002, la revista *Times* calificó a Amazon.com como un concepto revolucionario y nombró a Jeff Bezos, su director ejecutivo, como personaje del año. No obstante, para Bezos el triunfo fue corto. Tan sólo doce meses después las acciones de Amazon habían perdido 80 por ciento de su valor, la supervivencia de la organización se había vuelto insegura y el propio Bezos se lamentaba de haber recibido el título de “hombre del año” que ahora sonaba más a cruel ironía<sup>44</sup>.

Tal parece que en las organizaciones sucede lo mismo que en las desventuras de Macbeth y Bezos. Las brujas, dueñas del destino, triunfan en su capacidad de engañar al ser humano con promesas de doble filo. Ambos ejemplos ilustran, pues, las fuerzas que llevan a las organizaciones a cambiar, a evolucionar. ¿Cuál es el origen de este impulso de cambio?, ¿cómo se manifiesta? y, más importante aún, ¿por qué a veces sucede y otras no? Contestar a estas preguntas es crucial para entender los procesos de cambio de los sistemas organizacionales. Pero comencemos por hacer una breve anotación. En todo arreglo político, en toda guerra política, hay hombres que dominan y otros que son dominados. La exigencia de un orden organizacional, como dice Uriz, implica la imposición de una “estructuración del entorno, sus objetivos y las acciones correspondientes a ellos, y el [dominado] se ve constreñido a aceptarlos como prioritarios respecto a los suyos, exigiendo a cambio una compensación mayor o menor”<sup>45</sup>. En una palabra, la dominación que ejerce el poder originario impone un paradigma organizativo: “así se deben hacer las cosas aquí”.

---

<sup>44</sup> S. Robbins, *op. cit.*, p.555.

<sup>45</sup> *Op. cit.*, *loc. cit.*

La imposición de este orden, como anotaba líneas arriba, genera un conflicto entre dos fuerzas: las fuerzas de la permanencia y las del cambio, por llamarles de alguna forma. En otras palabras, a pesar de que el paradigma se puede entender como una normalidad ostensiva en el comportamiento, siempre existe la posibilidad de que algunos intenten conmovirlo. En ese momento entran en conflicto las fuerzas del cambio y la permanencia. Cuál de estas fuerzas será la triunfadora es una pregunta de naturaleza estratégica que dependerá de las tácticas, destrezas, ardides y recursos con que cuente cada bando. Pero dejando de lado las analogías militares, creo que en un esquema más profundo la desviación del comportamiento respecto al paradigma organizacional tiene causas que, por naturaleza, son políticas. Las guerras —como lo son los procesos de cambio—, decía Sun Tzu, son conflictos morales que se deciden en templos. El cambio, pues, es un ejercicio de convencimiento, argumentación y confrontación. El paradigma es la materia de las fuerzas políticas en conflicto: unas intentan mantenerlo, otras intentan transformarlo a través de su acción política.

El sistema organizacional, como he expuesto, es un entramado complejo de relaciones, cada una impregnada en cierta medida del paradigma dominante —o al menos eso se esperaría en una organización con relativa estabilidad. Pero además la complejidad de las organizaciones, en estos términos, no sólo se demuestra en la diversidad de relaciones que establece el material humano, sino también en cómo estos subsistemas de relaciones están en contacto constante con otros paradigmas. Estos paradigmas alternativos al paradigma dominante se hallan en un espacio y tiempo definidos. Es decir, al mismo tiempo que un paradigma digamos “burocratizante” empapa una organización, bien puede existir una oferta de otros paradigmas que difieren en parte o del todo con el paradigma dominante en el sistema y cuyos nombres pueden crecer ad infinitum: reingeniería de procesos, nueva gerencia pública, administración por resultados, liderazgo comprensivo y un larguísimo etcétera. Cuando uno de los miembros políticos de la organización adquiere un paradigma diferente al dominante y logra imponer esta transformación, entonces se convierte en agente de cambio y el proceso de cambio, al menos a primera vista, empieza a andar.

Sin embargo, esta es una observación engañosa. Repárese en que, en la definición que aquí utilizo de paradigma, más allá de la necesaria faceta discursiva de

una reforma, un elemento clave es el cambio efectivo en creencias, comportamientos, tecnologías y conocimientos de la realidad organizativa. En otras palabras, el que un sujeto se transforme en agente de cambio es condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo un cambio organizacional. El que un sistema organizativo dé por hecho en el discurso una transformación de su paradigma organizacional es un hecho superficial y, en todo caso, irrelevante. El cambio organizativo, para ser efectivo, debe conllevar el cambio de un paradigma dominante por otro al menos en la medida en que el paradigma anterior impregnaba las relaciones del sistema antes de la reforma.

Bien puede ser que la competencia externa a la organización haya impulsado al cambio, o puede ser el caso de que la elite organizativa, por ponerle un mote, haya sido renovada o incluso puede ser que el sistema se enfrente a una crisis. En todo caso, el proceso de cambio será filtrado por el sistema político; es decir, la propuesta de cambio, originada por cualquier motivo, debe someterse al arbitraje de las contingencias de una lucha política que no cesa dentro de la organización. De modo que incluso el contenido de las reformas es a menudo modificado por este proceso político. Lo que empezó siendo blanco o negro, termina por ser un poco gris.

Es así, grosso modo, como percibo los procesos de cambio en un sistema organizativo. Un esfuerzo de cambio, para concretarse en reforma efectiva, debe atender al cambio del paradigma dominante. La incitación originaria de ese cambio, es decir su justificación, es una pregunta de caso. Pero por qué este proceso tiene un resultado u otro (cambio o permanencia) en los subsistemas de la organización, esa es una cuestión que se dirime en las arenas políticas, en la guerra entre fuerzas del cambio y la permanencia. Ahora, si es cierto que las organizaciones son estos sistemas políticos complejos, entonces también es de esperarse que el proceso de cambio sea igualmente complejo. De ahí que los esfuerzos de reforma en las organizaciones sean ejercicios cuyas variables pocas veces son controladas —y, a veces, conocidas— por los reformadores. He ahí la ironía de los entusiastas revolucionarios.

## 8. ¡Son las rutinas!

Hasta ahora he hablado, aunque debo admitir que con bastante ligereza, en términos muy generales. En todo caso, la intención de este primer capítulo era la de explorar tres concepciones: organización, poder y cambio organizacional. Recapitulemos para que el lector no se pierda en el mar de palabras. A partir de la crítica al concepto “clásico” y haciendo un breve inventario de la teoría de las organizaciones, he descrito a las organizaciones como sistemas complejos de relaciones abiertos al exterior. Dentro de este sistema se estructuran campos (subsistemas) con realidades específicas y, desde luego, con actores concretos. Ahora bien, he defendido la idea de que las organizaciones son, esencialmente, construcciones políticas.

Esta consideración deriva, por un lado, del origen del sistema y, por el otro, de la naturaleza dinámica y relacional de las organizaciones. En otras palabras, las organizaciones como sistemas complejos de relaciones son sistemas de ejercicio del poder. Empero, este poder sistémico, para ser interpretado, debe ser considerado como dominación en el sentido weberiano del término. Es decir, como la probabilidad real de obtener obediencia a través de mandatos estructurados en normas que atañen a todos los campos dominados de una organización. En mi opinión, esta forma de dominación se traduce en un paradigma organizacional.

Por paradigma entiendo el marco de referencia que guía las actividades cotidianas del sistema. Ahora bien, la construcción de un paradigma dominante no hace menos importante el hecho de que los miembros organizacionales siguen siendo agentes políticos potenciales. La acción de estos agentes, de esta forma, puede desviarse de las pautas paradigmáticas. Esta afirmación parte de la observación del consumo creativo y activo de los agentes dentro del sistema. En otras palabras, existe un ejercicio político dialéctico entre agentes y sistema o, si se quiere, entre la acción política de los agentes y la continua acción simbólica y física del sistema. La acción política de los individuos, desde esta perspectiva., es la base de todo proceso organizativo. Entender el sentido y la motivación de la acción política y su relación

con el paradigma organizativo es básico para entender dinámicas de cambio o preservación en un sistema organizativo.

Cuando el comportamiento se desvía del patrón paradigmático y el agente adquiere un paradigma diferente, este individuo se convierte en un agente de cambio. Las organizaciones, al ser conglomerados políticos se enfrentan, por un lado, a la constante reafirmación de su paradigma organizativo y, por otro lado, a la lucha frente a otros paradigmas alternativos. Esto es así porque el paradigma es un insumo fundamental para entender las redes y los espacios del poder dominador. De modo que, al surgir un paradigma alternativo en el espacio organizativo, un proceso político de cambio comienza. En mi opinión, este cambio se concretará sólo si el resultado último de este proceso político es la imposición de un nuevo paradigma organizacional en términos reales. En otras palabras, un proceso de cambio se concretará sólo cuando en el carácter episódico de la realidad organizativa un paradigma sea desplazado por otro, creando nuevos conocimientos, actitudes, valores y símbolos. Como escribe Covey, “el cambio real surge del cambio en los paradigmas no en las actitudes, comportamientos y estructuras que, al final, son expresiones de los mismos paradigmas generales”<sup>46</sup>.

Muy sucintamente, esto es lo que he expuesto a lo largo de este capítulo. Ahora, ya comprendido el campo de estudio, puedo pasar al análisis del tema central de este trabajo: *la acción política recíproca entre los individuos y el sistema organizativo en los procesos de innovación de los paradigmas organizativos*. Sin embargo, expuesto así puede parecer que las posibilidades del tema son aún enormemente amplias. Ahora, lo que a mí me interesa es una aproximación aún más concreta de este fenómeno, pero para entenderla, antes debo lidiar con un problema de enfoque.

Si bien creo que el estudio político de las organizaciones es un marco de análisis útil, también es cierto que las opciones de estudio, dentro de este enfoque, son muchas. A mí me interesa utilizar una perspectiva desde la cotidianidad y desde la acción política de los agentes. La razón es que a partir de la comprensión de la acción

---

<sup>46</sup> *The 7 habits of highly effective people*, New York, Simon and Schuster, 1989, p.29.

política de los individuos y de su relación con los paradigmas en el día a día, podemos entender mejor cómo es que los procesos de cambio tienen o no éxito (en los términos que he expuesto). Muchos de los aspectos que he descrito antes aparecen de formas muy diversas. Las formas en que estas observaciones generales —incluido y, tal vez con mayor razón, el cambio organizacional— se manifiestan en una organización dependen en gran medida de los procesos organizativos que cotidianamente se viven en un sistema organizativo. Es decir, donde más se vislumbran estos fenómenos, incluido el paradigma organizacional dominante es en la cotidianidad, en su modo de vida organizativa más próxima: la praxis organizativa.

Creo que podemos aprender más cómo es que los procesos de cambio tienen repercusiones en las organizaciones complejas si, precisamente, nos colocamos en el mirador de los micro-procesos políticos, en esos que se llevan día con día y que, de paso, son los que mayor significado —tanto en términos de la acción individual, como del sistema— tienen a la hora de evaluar procesos de transformación. De ahí que un análisis de la cotidianidad tiene la virtud de acercarnos a las formas más tangibles —aunque, irónicamente, menos valoradas por cientos de estudios— en que el sistema organizativo manifiesta sus dinámicas.

¿Cómo concretar todas estas observaciones sobre el fenómeno organizativo en un análisis? La respuesta, creo, se halla en un examen de la cotidianidad de los subsistemas, es decir, de las *rutinas organizativas* que, al final, son la demostración más específica de un paradigma organizativo y, por tanto, son el campo analítico idóneo para mi propósito. Un análisis de la rutinización, como decía Anthony Giddens<sup>47</sup>, nos suministra una llave maestra para explicar las formas características de relación del sistema con los procesos reflexivamente constituidos inherentes al carácter episódico de la realidad en el sistema. Es decir, creo que las rutinas nos sirven como marcos analíticos donde podemos analizar cualitativamente el comportamiento cotidiano de los individuos y, así, la dialéctica que se observa entre agentes y sistema.

---

<sup>47</sup> *The constitution of society: outline of the theory or structuration*, Cambridge, Polity, 1984.

No quiero decir con esto que la acción política de los agentes se circunscriba o esté contenida en las rutinas. Esto sería decir más de lo mismo. En todo caso, invirtamos el razonamiento: una rutina fortalece a un paradigma dominante. Afirmar esto impone necesariamente una importancia crucial al estudio de las rutinas organizativas. Si una organización establece rutinas y es a partir de ellas que el paradigma dominante refuerza constantemente una estructuración del espacio y tiempo organizativos, entonces la acción de los individuos, para ser comprensible, debe estar necesariamente relacionada con las actividades rutinarias. En otras palabras, el paradigma, la forma en que se ha estructurado e impuesto un modo de hacer las cosas en una organización, ha sido reforzado por la práctica de una rutina administrativa. De ahí que la acción de los individuos, para tener sentido en términos organizativos, ha de estar relacionada con estas mismas actividades rutinarias.

El juego de subjetividades no sólo es, entonces, contenido por las rutinas, sino que, a su vez, la rutina determina parte, es un elemento intrínseco del mismo. Si la rutina refuerza y es asociada con un paradigma organizacional, entonces parte del significado de la acción de los individuos que se desenvuelven todos los días dentro de estos subsistemas está determinado en mayor o menor medida por el paradigma. Organización, poder y cambio organizacional se expresan en relaciones múltiples en diversos niveles. Rutinas, acción política y paradigmas son los elementos que nos ayudarán a entender el proceso de cambio organizacional. Encontrar las relaciones episódicas entre estas concepciones y, en específico, la dimensión que el proceso tiene en la subjetividad de los individuos y en el significado de su acción política es el objetivo de este estudio. Es cierto que hay política en las organizaciones, pero lo realmente interesante es entender el por qué de las acciones políticas inmersas en un proceso de cambio y, así, entender por qué los procesos de cambio tienen uno u otro resultado. Se trata, pues, de entender la acción política, su significado, para entender el por qué del proceso de cambio acontece o la permanencia prevalece. Es de esta forma que, creo, se puede profundizar en el conocimiento de los procesos de cambio en una organización. De modo que en los siguientes capítulos he de desarrollar un marco interpretativo que permita analizar, por un lado, la rutinización como forma en que se robustece un paradigma dominante y, por el otro, los procesos de innovación de las rutinas y los paradigmas organizacionales.

## **II. RUTINAS E INNOVACIÓN**

# 1. Aproximación al estudio de las rutinas

En un primer acercamiento podemos entender por *rutina organizacional* toda aquella “actividad repetida dentro de una organización, que se realiza de manera habitual como una forma asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido”<sup>48</sup>. Hablar de rutinas, sin duda, no es en lo absoluto una novedad en el campo de los estudios organizacionales. De hecho, las rutinas como herramienta conceptual figuran como uno de los mecanismos explicativos presentes en la gran mayoría de las teorías aceptadas: desde el conductismo organizacional hasta la teoría de sistemas, pasando por el esquema del “bote de basura” hasta los modelos psicoanalíticos. Las rutinas, pues, se han entendido como un medio primario a través del cual los sistemas organizacionales logran muchos de sus objetivos, entre ellos y, tal vez el más importante, su mantenimiento<sup>49</sup>.

De acuerdo con Feldman y Pentland<sup>50</sup>, la concepción generalizada de rutinas tiene sus raíces en el pensamiento social clásico y, en especial, en las teorías sobre la burocracia que se remontan, como bien se sabe, hasta los trabajos de Weber, Marx, y Tocqueville. El concepto de rutina es comúnmente utilizado para explicar cierta estabilidad y continuidad de los procesos organizacionales y, en sus versiones más conocidas, como fuente de inercia y equilibrio organizacional en el corto y mediano plazo. Así, las rutinas organizacionales son entendidas como secuencias repetidas (iteraciones) de acciones, patrones reconocibles de acciones interdependientes que involucran múltiples actores en su ejecución. Las rutinas, pues, son modelos de acción

---

<sup>48</sup> M. Merino, *La importancia de las rutinas*, p.2.

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, J. March y H. Simon, *Organizations*; R. Cyert y J. March, *A behavioral theory of the firm*; y J. Thompson, *Organizations in action*.

<sup>50</sup> “Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change”, *Administrative science quarterly*, no. 1, 48 (2003), pp.94-118.

recurrentes que brindan soluciones a problemas dentro de un contexto de características específicas y definidas, es decir, de un sistema organizativo dado.

En general, se puede decir que existen tres metáforas que han sido utilizadas sistemáticamente en la literatura para describir a las rutinas<sup>51</sup>. En primer lugar, las rutinas han sido comprendidas como *hábitos* que no requieren un ejercicio crítico, automatizaciones extraídas de la experiencia colectiva y asimiladas por el individuo. En segundo lugar, las rutinas reflejan o están ligadas a *programas heurísticos* o textos que dan un parangón cognitivo a las acciones cotidianas. Una última metáfora se refiere al símil entre las rutinas y el *material genético* de un organismo. Desde este último mirador, las rutinas se asemejan al ADN humano: éstas son características persistentes que determinan comportamientos. No hace falta mayor reparo para notar que las tres metáforas coinciden en el carácter inercial, constante y resistente de las rutinas organizacionales. Ahora bien, creo que las tres metáforas en esencia son válidas, pero la historia no termina ahí. Las rutinas son algo más que procedimientos repetitivos y fijos; en otras palabras, hay algo más en las rutinas que su carácter estructural. Permítaseme en las siguientes líneas desarrollar una idea de rutina que si bien no desencaja del todo con las concepciones anteriores, sí rescata una versión más provocadora de su influencia en el comportamiento de los actores organizacionales.

En el capítulo anterior describí los elementos generales de una aproximación política al comportamiento organizacional en un proceso de cambio. En síntesis, entiendo que el comportamiento político se basa en una dialéctica entre agentes y sistema dominante, donde las rutinas juegan el papel primordial no sólo de dar contenido material a un paradigma organizacional, sino, a su vez, de reforzar una dominación política. Para entender cabalmente este punto, habríamos de mirar con mayor detenimiento las características de las rutinas per se y su relación con el paradigma organizacional.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp.96 y *passim*; y Stanford M. Lyman, “The drama in the routine: a prolegomenon to a praxiological sociology”, *Sociological theory*, no. 2, 8 (1990), pp.217-223.

Una rutina es, en esencia, una serie de actividades concatenadas claramente distinguibles, no sólo en sí mismas, sino por su relación en un patrón más o menos definido. El entrenamiento de personal (una rutina organizacional), por ejemplo, se conforma de una serie de acciones conectadas: la creación de un inventario de necesidades de entrenamiento, la programación del entrenamiento, la ejecución del entrenamiento, la evaluación de los resultados y, posiblemente, una retroalimentación. Una rutina, además, involucra una forma específica en que se han de llevar a cabo estas actividades, es decir, la rutina refleja un paradigma organizacional en el sentido de que hay un contenido valorativo y cognitivo específico en las acciones mismas.

Así, pues, la rutina organizativa en una primera aproximación tiene una implicación procedimental, pero también una institucional-valorativa. Es decir, por un lado las rutinas se traducen en procedimientos estables que se repiten y que transforman insumos organizacionales en productos y, por el otro, las rutinas reflejan la forma en que una organización ha estructurado su supervivencia y, de esta forma, asociado una serie de valores y elementos simbólicos con su dinámica diaria. Las rutinas organizacionales reflejan tecnologías, valores, conocimientos y percepciones, en suma son reflejo de un paradigma organizacional dominante. Teniendo esto en mente, una serie de preguntas surgen, pero por el momento tal vez sea más sensato empezar por responder dos de ellas: ¿cómo se origina una rutina?, y ¿qué efectos tiene esta rutinización desde la lógica del sistema?

Bien sabido es que los judíos ortodoxos no comen cerdo. Algunos antropólogos han sugerido que tal prohibición entre los judíos contemporáneos se originó hace unos treinta y tres siglos cuando los hebreos guiados por un gobierno teocrático se reestablecieron en Canaán tras su salida de Egipto. La idea va más o menos así: la prohibición de comer cerdo (o cualquier otro animal que no fuera “casher”) fue originalmente parte del programa teocrático de salud pública. En otras palabras, Moisés y sus seguidores no tenían la capacidad de asegurarse de que los puercos fuesen sanos y que no tuvieran triquinosis, de modo que se estableció una

norma que prohibía el consumo de ciertos productos alimentarios. Con el tiempo, la conducta (no comer cerdo) adquirió autonomía y terminó por convertirse en rutina<sup>52</sup>.

Al margen de la veracidad o falsedad histórica del ejemplo, lo cierto es que me parece una ilustración interesante —guardadas las proporciones— de lo que muchos autores han dicho que sucede en una organización formal. Lo que comienza como un comportamiento repetitivo originado, tal vez, por el seguimiento de una norma, termina por cobrar autonomía, lo que implica que ambas dimensiones, procedimental e institucional, se refuerzan mutuamente. “Las organizaciones tienen historia. Es decir, cuentan con una memoria acumulada sobre la forma en que han resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos. Y esa historia se convierte en tradición y práctica cuando se plasma en rutinas organizacionales”<sup>53</sup>. March y Simon hacen énfasis en que el establecimiento de una rutina tiene como objetivo la creación de eficiencia cognitiva y la reducción de la complejidad<sup>54</sup>. March y Olsen, por su parte, argumentan que una rutina surge “porque hace posible coordinar muchas actividades simultáneas en una forma que hace que sean mutuamente consistentes, (...) ayuda a evitar conflictos (...), y porque determina identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivas precisando los asuntos que requieren atención, los estándares de evaluación, prioridades, percepciones y recursos”<sup>55</sup>. En otras palabras, las rutinas nacen porque son funcionales: las rutinas minimizan costos y maximizan el control.

---

<sup>52</sup> Kalman Packouz, “¿Por qué comer casher?”, consultado en línea en [www.aish.com](http://www.aish.com) [12/01/2007].

<sup>53</sup> M. Merino, *op. cit.*, p.20.

<sup>54</sup> *Op. cit.*; y H. Simon, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, trad., Amado Lázaro y Elida B. Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1988.

<sup>55</sup> *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989, p.24.

Las perspectivas habituales conceptualizan a las rutinas como fuentes de estabilidad e inercia en tiempos considerables. La más famosa de estas visiones se basa en la teoría del equilibrio puntual<sup>56</sup>. El argumento es que existe una tendencia en las organizaciones, debido a la existencia de rutinas, a que las estrategias de cambio se desarrollen incrementalmente con períodos de transformación muy prolongados, es decir, un esquema donde las rutinas predisponen a cierta inercia organizacional en amplios períodos —algo similar al esquema que propone Charles Limblom para las políticas públicas. Aunado a esto, otros autores han defendido la idea de la memoria organizacional y del incremento de legitimidad originado por la instauración de rutinas<sup>57</sup>. En suma pues, se puede decir que las rutinas generan estabilidad organizacional, reproducen una especie de memoria colectiva y ayudan a ejercer control sobre el comportamiento de los individuos. Ahora, si bien creo que esta visión sobre el origen y los efectos primarios de una rutina es válida, creo que podemos profundizar aún más en el estudio de las rutinas organizacionales si hacemos una serie de distinciones. Creo que debemos separar las dimensiones procedimental e institucional de forma que podamos apreciar un fenómeno dialéctico que nos ayudará a explicar la influencia de las rutinas en el comportamiento organizacional y, además, en los procesos de cambio o permanencia.

Las rutinas se componen de dos elementos: uno procedimental y uno institucional y, como dicen March y Olsen, una lógica de apropiación liga a ambos componentes<sup>58</sup>. Sin embargo, creo que es más fructífero analizar las dos dimensiones

---

<sup>56</sup> Michael T. Hannan y John Freeman, “Structural inertia and organizational change”, *American sociological review*, no.2, 49 (1984), pp.149-164; Connie J. Gersick, “Revolutionary change theories: a multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm”, *The Academy of Management review*, no. 1, 16 (1991), pp.10-36.

<sup>57</sup> A este respecto véase Michael D. Cohen y Paul Bacdayan, “Organizational routines are stored as procedural memory: evidence from a laboratory study”, *Organization science*, no.4, 5 (1994), pp.554-568.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, pp.23-24.

como fenómenos diferentes: la primera se referirá propiamente a la ejecución rutinaria, la segunda, entonces, a la apropiación de un paradigma. Si se hace esta separación no sólo es para entender sus fundamentales diferencias como referentes del comportamiento sino, a su vez, para entender que hay una dinámica entre ambos fenómenos que en absoluto es trivial. Analicemos estos puntos.

La parte institucional de una rutina se refiere al esquema abstracto, a la idea detrás de la rutina. Es decir, al marco de referencia que moldea la percepción sobre lo que una rutina hace y para qué lo hace. Puede ser que esta dimensión sea plasmada en normas y referentes reglamentarios (manuales, normas de ejecución, libros de procedimientos, etcétera), pero en esencia esta parte de las rutinas se refiere a la apropiación de un paradigma organizacional. En una palabra, es la idea de cómo se deben hacer las cosas en una organización. Al ser así, una rutina refleja un significado tácito que no es otra cosa que el reflejo de un marco colectivo de referencia. En general, podemos hablar de al menos cuatro componentes básicos: valores, conocimientos, tecnologías y opiniones (actitudes), todos referidos a un paradigma organizacional dominante.

Como se recordará, un paradigma organizacional es un esquema mental que los individuos utilizan para guiar su percepción y dar significado a su acción. De acuerdo con Coronilla, “el paradigma forma un sistema de categorías de pensamiento, las reglas y los postulados a partir de los cuales se articula la visión de la organización y que incluye las creencias sobre las relaciones causa-efecto, normas de práctica y conducta”<sup>59</sup>. Los paradigmas funcionan como la gramática en el idioma: ésta brinda ciertas reglas y referentes que condicionan la expresión lingüística<sup>60</sup>. Así, los paradigmas organizacionales tienen un reflejo en las rutinas, puesto que a éstos están esencialmente referidas o, si se quiere, se puede decir que las rutinas reflejan un paradigma dominante y, por tanto, las rutinas son el instrumento a través del cual el

---

<sup>59</sup> *Diversos enfoques del cambio organizacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993, p.26.

<sup>60</sup> Brian T. Pentland y Henry H. Rueter, “Organizational routines as grammars of action”, *Administrative science quarterly*, no. 3, 39 (1994), pp.484-510.

orden dominante intenta imponer una estructuración del comportamiento. En la reproducción de una rutina, pues, una organización busca imponer el orden dominante en un proceso, asignando recursos productivos específicos, símbolos y valores a la acción de los miembros organizacionales<sup>61</sup>. Si esto es así, entonces la reproducción de una rutina, desde el mirador institucional, estructura la transformación de insumos y genera jerarquías de dominación. El paradigma toma el lugar de la ideología del grupo dominante y manifiesta las formas de influencia que definen las prioridades de la organización. El poder dominante, entonces, está inscrito en el mismo carácter tácito de la rutina —de ahí que la rutina sea legítima y que su repetición refuerce un paradigma dominante. Las rutinas como tales son, en el sentido weberiano, la forma de organización del poder dominante.

Puede parecer que no hay mucha diferencia entre las concepciones tradicionales y la que aquí expongo. Sin embargo, si bien creo que es cierto que las rutinas son el instrumento a través del cual una dominación (un paradigma dominante) intenta imponerse ante el sujeto político, lo cierto es que también en la mayoría de las concepciones se tiende a olvidar que las rutinas aun entendidas como patrones de acción son realizadas por agentes específicos en tiempos y lugares definidos. No basta con entender a las rutinas como marcos de acción puesto que éstas no determinan por sí mismas la acción. Siguiendo la metáfora que utilizaba hace un momento, si es cierto que el paradigma rutinizado se asemeja a la gramática del idioma, también es cierto que el acto de hablar como tal es parcialmente independiente de las reglas gramaticales. La expresión lingüística, al igual que la acción en las rutinas, es producto de una decisión hasta cierto punto consciente del individuo. O como decía Wittgenstein, ningún conjunto de reglas es suficiente para especificar un patrón de comportamiento en su totalidad, porque la interpretación de cualquier regla, o cualquier parte de la regla, requiere de más reglas<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Giovanni Dosi, Richard R., Nelson y Sydney G. Winter, *The nature and dynamics of organizational capabilities*, New York, Oxford University Press, 2000.

<sup>62</sup> *Philosophical investigations*, New York, Macmillan, 1958, s. p., cit. por M. Feldman y B. Pentland, art. cit., p.97.

El componente procedimental se refiere, entonces, a la ejecución propiamente de las rutinas, es decir, al conjunto de acciones como tales. La práctica de las rutinas se realiza ciertamente con base en reglas y expectativas generadas por un paradigma, pero los cursos de acción son elementos agenciales que se refieren a hombres y mujeres concretos en tiempos y lugares definidos. La representación del paradigma en normas se tiende a pensar como elemento suficiente para describir una rutina; sin embargo, en mi opinión, esta identificación es irrelevante si no tomamos en cuenta el juego de subjetividades al que la dominación pretende “atrapar”. Estas consideraciones tienen dos implicaciones que vale la pena señalar. En primer lugar, el efecto que tiene la lógica de apropiación en los individuos y, en segundo lugar, la tensión entre el paradigma dominante y la capacidad de agencia de los individuos. En el siguiente apartado, analizaré la primera de estas dos.

## 2. Fobos.

En *El proceso* de Kafka hay un pasaje que me resulta especialmente interesante. Josef K., tras haber confrontado al tribunal, se encuentra con el ordenanza del mismo. Un hombre sin mayor trascendencia que la de disponer lo necesario para las sesiones del tribunal y algunas otras obligaciones menores. Sin embargo, el ordenanza es otra víctima del tribunal y sus procesos. La esposa del personaje se ha convertido por la fuerza de las circunstancias en la meretriz del juez de instrucción, de su asistente y de otros miembros del tribunal. El ordenanza sueña con poner un alto a la situación o que otros lo hagan por él, pero es una esperanza vana porque él y los demás temen el poder del juez. No hay más remedio para el pobre hombre que apretar los dientes y seguir con la rutina.

Hasta ahora he hablado de las relaciones que se establecen entre las rutinas y el paradigma dominante, pero no he hablado de los efectos que la rutina (y, por ende, el paradigma) tiene en el juego de subjetividades y, por tanto, en la forma en que las rutinas se llevan a cabo realmente. Analicemos primero los efectos que tienen el paradigma y su rutinización en el individuo.

Giddens ha defendido la idea de que la estructura es producida y reproducida a través de las acciones de los agentes, y que las acciones ejercidas son impuestas y habilitadas por la estructura misma<sup>63</sup>. Si esto es cierto, entonces, la apropiación de un paradigma organizacional produce un sentido de lo correcto<sup>64</sup>, favorece ciertas conductas y actitudes e inhibe otras. La lógica de apropiación asociada a la ejecución de una rutina tiene el efecto de generar una idea de seguridad ontológica. La subversión del caos conlleva el miedo por el caos que persiste fuera de la lógica del orden. Frente a esta situación el individuo genera ansiedad y, en última instancia, miedo a la pérdida de lo ganado y temor a que el individuo sea indefenso, es decir,

---

<sup>63</sup> *Op. cit., passim.*

<sup>64</sup> M. Merino, *op. cit.*, p.18.

miedo a ser atacado<sup>65</sup>. El resultado primario de la lógica de la rutinización no es otro que el miedo. Fobos entra en la escena.

Una aclaración. Lo que aquí llamo *fobos* no tiene otro propósito que el de ilustrar la ansiedad que produce el sentimiento de seguridad generado por la ejecución y conocimiento de una rutina. No es mi pretensión, después de todo, hacer una digresión profunda del miedo como fenómeno psicológico. Tampoco el fobos del que hablo es, de ninguna manera un apelativo a los esquemas psicoanalíticos de la organización, es decir, no es una especie de síntesis entre el Eros y el Tánatos freudianos —aunque la idea en sí misma no es del todo absurda. En todo caso, creo que la relación primaria que se establece entre el individuo y la rutina es la del miedo: miedo por el poder dominador y miedo a perder su protección.

“En determinadas situaciones —dice Pierre Mannoni—, el hombre se ve enfrentado a estímulos, objetos o representaciones mentales que él siente como amenazas. Y es justamente este reconocimiento de un peligro, real o imaginario, el que determina en el individuo un sentimiento de miedo”<sup>66</sup>. En efecto, desde la lógica del individuo hay una certeza originada en el seguimiento de una rutina. Ésta da soluciones prefabricadas, es socialmente válida y su cumplimiento es más sencillo que su cuestionamiento. Pero, además, el incumplimiento de una rutina puede estar castigado física o simbólicamente —a esto volveré más adelante. Empero, en esencia, la rutina funciona como un texto en una obra de teatro: la rutina asigna personajes (roles), énfasis, ambientes, jerarquías y trazos. Las rutinas funcionan como esquemas que se conocen de antemano y cuya desaparición implicaría la improvisación, en el mejor de los casos, o el pánico escénico y una especie de anomia, en el peor escenario. Dice David Hume que

(...) la repetición produce la facilidad, que es otro principio poderoso del espíritu humano y una fuente infalible de placer cuando la facilidad no va

---

<sup>65</sup> Leonardo Schvarstein, *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p.76.

<sup>66</sup> *El miedo*, trad. Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp.14-15.

más allá de ciertos límites. Es notable aquí que el placer que surge de una facilidad moderada no posee la misma tendencia que nace de la novedad, a aumentar tanto las afecciones agradables como las dolorosas. El placer o facilidad no consiste tanto en una fermentación de los espíritus como en su movimiento ordinario, que es a veces tan poderoso que puede convertir el dolor en placer y darnos un goce por lo que en un primer momento nos era más áspero y desagradable<sup>67</sup>.

Puede parecer que esta aproximación sea un poco dramática, lo que ciertamente es. Sin duda, en la vida real, pocas veces sucede seriamente un cuestionamiento real de las rutinas. Esto es así porque las rutinas tienden a ser interiorizadas (la lógica de apropiación que mencionaba antes) y como decía Simon, la capacidad de decisión de los individuos está limitada por su circunstancia. En efecto, lo que distingue a las rutinas “de los dramas teatrales es su notoria no notoriedad”<sup>68</sup>. De ahí que la presencia de fobos no sea tan advertida como se pretendería, sino que él está ahí al acecho, esperando que un individuo o grupo de ellos asigne un objeto a su angustia para salir a dar batalla, pues “el cuerpo social, según la expresión de Jerdy, está siempre a la espera de los rostros que ha de darle a sus angustias”<sup>69</sup>. Hay hombres y mujeres más o menos propensos al miedo, pero en general la ilusión de seguridad es general y, por tanto, el miedo ante lo que se percibe como peligroso es una experiencia que todos hemos vivido.

La apropiación de un paradigma a través de la acción en las rutinas tiene un efecto curioso: crea categorías que condicionan el mundo organizativo y, por lo tanto, las esferas de seguridad y los peligros que se pueden percibir. Da igual si estos peligros son reales o imaginarios, recuérdese el teorema de Thomas que dice que las impresiones subjetivas pueden ser proyectadas en la realidad de tal modo que llegan a

---

<sup>67</sup> *Tratado de la naturaleza humana*, México, Valle de México, 2003, tomo II, p.197.

<sup>68</sup> S. Lyman, art. cit., p.218.

<sup>69</sup> *La peur et les média*, Paris, PUF, 1979, p.30, cit. por P. Mannoni, *op. cit.*, p.137.

ser verdaderas para quienes las proyectan<sup>70</sup>. El punto es que hay ciertos comportamientos, hechos u opiniones que se perciben como peligros latentes o inminentes. El miedo es producto del orden mismo. El hecho de compartir la misma inquietud, es decir, de compartir un paradigma dominante, parece que favorece la percepción de un estado de comunidad. La reproducción de una rutina reporta, entonces, utilidades para el poder dominador. Así, la repetición de una rutina es en sí misma un instrumento de dominación y reforzamiento de un paradigma dominante.

El miedo, entonces, es funcional. Funcional no sólo desde la lógica del sistema y su preservación, también desde el individuo y su supervivencia en un ambiente dinámico y hostil. A este respecto, Kahneman y Tversky han demostrado que la gente, por lo general, reacciona de forma distinta a riesgos idénticos, dependiendo de qué tanto su percepción de ellos les permite prever una pérdida potencial. Cuando la gente se enfrenta a problemas complejos que involucran probabilidad o frecuencia de eventos, se vale de ciertas reglas de juicio (reglas heurísticas) para simplificar el problema, lo que implica que los marcos a menudo generan sesgos en el juicio de los individuos<sup>71</sup>. La razón de este fenómeno radica en una aversión recurrente al riesgo o, en los términos que he utilizado aquí, en el miedo que generan las consecuencias no previsibles de un patrón de comportamiento no conocido. Cito de nuevo a Hume: “el hábito no sólo concede la facilidad para realizar una acción, sino también una inclinación y tendencia hacia ella cuando no es enteramente desagradable y no puede ser el objeto de una inclinación”<sup>72</sup>. En general, se puede decir, entonces, que el resultado de esta lógica es la conformidad con la rutina.

La conformidad con la ejecución de la rutina se expresa a través de al menos dos mecanismos: la influencia mediante el control de la información y la influencia

---

<sup>70</sup> Robert K. Merton, “The Thomas theorem and the Matthew effect”, *Social forces*, no. 2, 74 (1995), pp.379-424.

<sup>71</sup> “Prospect theory: an analysis if decision under risk”, en D. Kahneman y A. Tversky (eds.), *Choices, values and frames*, New York, Cambridge University Press, 2000, pp.17-43.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, tomo II, p.198.

normativa. La primera resulta del hecho de que una persona en un contexto organizacional se conforma con una rutina ya que desea una percepción exacta de la realidad organizacional. Un paradigma y su rutinización ofrecen precisamente este conocimiento probado y valorado de la realidad organizacional, de modo que el individuo lo adquiere como suyo y, por lo tanto, se adhiere a las normas y conocimientos de un paradigma y a la ejecución rutinaria de procedimientos que, se asumen, tienen un propósito definido. La influencia normativa, por su parte, se refiere al deseo de adquirir recompensas de la organización y, además, de evitar los castigos. En este sentido, seguir una rutina conlleva usualmente un salario más o menos seguro, reconocimiento a la labor del funcionario, inhibe el castigo y, además, promete su integración en la lógica de la acción colectiva. Para Sherif y Sherif la normalización (influencia normativa) tendría lugar siempre que la ambigüedad y la incertidumbre aparecieran como consecuencias de la falta de una estructura referencial (de una rutina). “En las condiciones en que [se] carece de una estructura objetiva sobre algún punto esencial, el individuo experimenta incertidumbre y aumentaría la sugestionabilidad”<sup>73</sup>.

La incertidumbre, pues, es producida por el hecho mismo de la inestabilidad del entorno, lo hace que el individuo busque apoyo en un paradigma y sus rutinas para reducirla. De ahí se sigue que las rutinas son, en efecto, funcionales también para los individuos y que su seguimiento reporta beneficios en términos psicológicos y materiales. En otras palabras, el apego a una rutina en la práctica y a sus valores y marcos cognitivos da un sentido de seguridad frente a los problemas de la incertidumbre. La apropiación de un paradigma y su reforzamiento a través de la ejecución de una rutina genera el miedo al cambio. El miedo es, de esta forma, el insumo primordial de la lógica de la permanencia. Esto es así porque al dispararse el miedo, el individuo tiende a llevar al individuo a recurrir a las fórmulas conocidas. No es que el individuo no pueda conocer o adquirir paradigmas alternativos al dominante,

---

<sup>73</sup> *Social psychology*, New York, Harper and Row, 1969, p.71, cit. por Jesús M. Canto, *Psicología social e influencia. Estrategias del poder y procesos de cambio*, Málaga, Aljibe, 1994, p.49.

el caso es que la presencia del fobos hace que las fórmulas conocidas sean más valoradas frente a la incertidumbre de la innovación.

### 3. Las dinámicas de lo cotidiano

El carácter episódico de la lucha entre la permanencia y el cambio tiene sus raíces en la dialéctica entre sistema y agentes o, para usar los términos que he venido analizando, entre un paradigma y los individuos políticos. El campo de este drama se desarrolla en las rutinas. Ahora, lo que he dicho hasta ahora nos haría creer que el cambio es francamente imposible y, si no, al menos muy improbable. Y, sin embargo, lo cierto es que el cambio existe y que hay evidencia de innumerables rutinas y hasta paradigmas que han sido transformados. La solución para este problema, creo, se encuentra en la segunda implicación que mencionaba líneas arriba: en la tensión entre el paradigma dominante y la capacidad de agencia de los individuos<sup>74</sup>.

Antes había dicho que la base para comprender los procesos de cambio de las rutinas organizacionales se hallaba en la acción política de los individuos. Es importante, para entender cabalmente el concepto de rutinas, romper con el significado usual y acostumbrado que se tiene de ellas, el cual regularmente involucra únicamente el carácter de automaticidad, repetición y, en muchos casos, antitético claro del cambio. El acento, pues, tiende a ponerse en la primera parte del debate, es decir, en la rutinización del paradigma, en la parte institucional de las rutinas. No obstante, lo cierto es que la rutina es llevada a cabo por personas específicas en lugares y tiempos también específicos. Esto tiene dos implicaciones. Por un lado, las rutinas tienden a generar un proceso de interiorización o, para usar los términos de Weber, una rutinización que legitima un orden dominante. La argamasa de este proceso lo he llamado fobos y es precisamente este elemento el que remite al carácter inercial y resistente de las rutinas.

Pero, por otro lado, la ejecución de las rutinas también genera una tensión entre individuos y sistema. Las rutinas se refieren también a acciones específicas que

---

<sup>74</sup> B. Guy Peters y Jon Pierre, "Institutions and time: problems of conceptualization and explanation", *Journal of public administration research and theory*, no.4, 8 (1998), pp.565-566.

a veces no responden a la lógica de apropiación del paradigma y, por lo tanto, rompen con el miedo al cambio. Pierre Bordieu ha argumentado que la práctica es inherentemente improvisación<sup>75</sup>, es decir, si bien es cierto que existe un referente cognitivo y valorativo en los paradigmas organizacionales, igualmente es cierto que los cursos de acción específicos pueden desviarse del patrón usual de comportamiento. Esto significa que las rutinas no son inmovibles. No necesariamente se tiene que eliminar una rutina (puesto que el componente institucional o el procedimental puede permanecer), pero sí se puede cambiar la práctica en las rutinas. De ahí que el cambio afecte a las rutinas en dos ámbitos: el procedimental y el institucional-valorativo. El que se genere cambio en uno de estos niveles no implica necesariamente el cambio en el otro. Permítaseme profundizar en esta relación en las siguientes líneas.

En las dinámicas de lo cotidiano ciertamente los individuos tienden a referirse a un paradigma organizacional. No obstante, como había dicho antes, el paradigma debe ser entendido como una normalidad probabilística. No es, de modo alguno, una certeza real. Esto es así, porque el individuo posee agencia o, si se prefiere, se puede decir que los actores “interpretan sus acciones para hacer sentido de lo que están haciendo, así sus decisiones de cómo proceder parecen automáticas e irreflexivas a veces, pero también existe siempre la posibilidad de resistir las expectativas y hacer las cosas de otra forma”<sup>76</sup>. Si esto es así, la acción de los agentes bien puede producir todo tipo de variaciones y excepciones procedimentales y valorativas, lo que implica que el cambio y la innovación son posibles.

Las rutinas, como la organización, tienen una lógica política. El componente sistémico de las rutinas (la parte institucional) puede ser considerado el instrumento dominador, un mecanismo efectivo de control del poder dominante. La variación en las rutinas y la acción de los agentes también es un ejercicio político de resistencia<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> *The logic of practice*, Stanford, Stanford University Press, 1990, s. p., cit. por M. Feldman y B. Pentland, art. cit., p.102.

<sup>76</sup> M. Feldman y B. Pentland, art. cit., *loc. cit.*

<sup>77</sup> M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, *passim*.

Como decía Michel de Certeau, es posible entender que las desviaciones del patrón paradigmático (ya sea en la práctica o en las opiniones, valores y conocimientos del individuo) son resultado de un consumo activo y creativo de los miembros organizacionales. Estos individuos reformadores son capaces de generar estrategias políticas de resistencia al poder dominante, pero también de innovación y cambio. Hay, pues, una especie de paradoja en la instauración de rutinas organizacionales: por un lado, la institución de rutinas sirve al dominante para ejercer su poder a través de la dependencia, la legitimación y la conformidad pero, por el otro lado, las rutinas también generan resistencia. Aquí podríamos mencionar un axioma de la rutinización: si no hay praxis no hay desviación, si no hay desviación no hay praxis<sup>78</sup>.

Separar las dimensiones procedimental e institucional-valorativa de una rutina nos permite entender las relaciones episódicas (las dinámicas cotidianas) no sólo dentro de las rutinas sino, a su vez, fuera de ellas. Los individuos en las rutinas utilizan los paradigmas (la parte institucional) para guiar, referirse y dar cuenta de sus acciones al poder dominador; pero también los individuos son capaces de creación, mantenimiento, modificación y apropiación de otros paradigmas y, por lo tanto, de otras rutinas. Una rutina es un medio pragmático para la resolución de un problema, para el cual el paradigma expresado en normas, valores, métodos y reglas da una respuesta abstracta y general. No es posible adoptar rutinas sin acoger un paradigma, pero también es cierto que así como se adquirió un paradigma, las dinámicas de lo cotidiano pueden impulsar la adquisición de uno nuevo. Las relaciones que se establecen entre los dos órdenes de la rutina involucran, como dice Martha S. Feldman, una tensión política<sup>79</sup>. Pero más allá, esta concepción de rutinas da pauta a un entendimiento más completo de los procesos de cambio.

Las rutinas ciertamente tienden a generar estabilidad y organización del poder dominante. Las rutinas organizacionales, en efecto, son patrones más o menos repetitivos de acción, cada una de las operaciones es distinguible en sí misma y cada

---

<sup>78</sup> S. Lyman, art. cit., *loc. cit.*

<sup>79</sup> “Organizational routines as a source of continuous change”, *Organizational science*, no. 6, 11 (2000), pp.611-629.

una de ellas se lleva a cabo por múltiples individuos cuyas acciones están interconectadas. Las rutinas son modelos recurrentes de acción que poseen autonomía por su repetida aplicación, pero aunque en su naturaleza lleven implícito un carácter de repetición, éste no implica una secuencia idéntica en su aplicación, aun cuando la tendencia paradigmática sea la homogeneización. La naturaleza “incompleta” de las rutinas organizacionales produce incertidumbre que puede ser explotada por los individuos políticos. Los huecos de las rutinas —siempre existentes, no importa qué tan detallado sea un procedimiento en el papel— dan espacio para la maniobra política<sup>80</sup>. Es decir, no es menos cierto que las rutinas entendidas así admiten la posibilidad de modificación, que los actores pueden imprimir variaciones y, siguiendo esta lógica, también transformar el paradigma. Los individuos no hacen memoria de todos los detalles específicos (todas las relaciones condición-acción) definidas por los paradigmas, pero pueden recrear parte de estas relaciones de maneras diferentes para crear novedades en las rutinas. Esto es, los individuos pueden desarrollar sucesiones de acción diferentes de las dictadas por las reglas iniciales. La lucha entre la permanencia y el cambio puede, de esta forma, tomar muchas facetas. Teniendo en mente todo lo anterior, analicemos los escenarios generales de la estabilidad y del cambio.

Por un lado, la lógica de la apropiación y su producto, el miedo, tienden a generar estabilidad en las rutinas. Es de esperarse que en condiciones de normalidad los agentes tiendan a cumplir con la rutina, si bien no se puede esperar que ésta sea cumplida al pie de la letra, sí se esperaría que las acciones reflejaran en un grado socialmente relevante un paradigma dominante. La estabilidad, por lo tanto, implicaría que las ideas detrás de la rutina se vieran acompasadas de una acción congruente. En otras palabras, el escenario de la estabilidad (o status quo, para nuestro caso) se referirá a aquel en donde el paradigma tiene vigencia y ésta se refleja en un cumplimiento más o menos constante de los patrones de comportamiento rutinarios.

Por su parte el escenario del cambio es más complicado. Esto es así porque un proceso de cambio, al menos a primera vista, requerirá más factores y, por tanto, implica un mayor costo para sus patrocinadores y la organización. En primer lugar se

---

<sup>80</sup> D. Buchanan y R. Badham, *op. cit.*, p.12.

requiere de un individuo (o grupo) innovador o, como he dicho antes, un agente de cambio. Este individuo hipotético habrá no sólo de diferir en parte o del todo con el paradigma dominante, sino que habrá de argumentar su decisión y esquematizar una rutinización factible con base en las rutinas preexistentes. Además, el individuo innovador tendrá que vencer al fobos generado por la lógica de apropiación no sólo en términos individuales, sino que para tener éxito habrá de ingeniar estrategias políticas que venzan el miedo por el cambio en una colectividad. Esto implica que el cambio, en sí mismo, requiere de un esfuerzo político que no sólo se compone de un ejercicio argumentativo, también de presión, negociación y táctica disuasiva —el cambio no se conquista con discursos. Por otro lado, un escenario de cambio habrá de requerir un cuestionamiento en un grado socialmente relevante del orden dominante o, si esto no es posible, de compromiso y valoración del cambio por un grupo políticamente apreciable.

Obsérvese que esta aproximación al cambio es muy flexible —y que sus implicaciones son diversas, por lo tanto. Esta concepción no prejuzga ni la fuente del cambio, ni la apropiación del cambio y tampoco la duración del mismo. El proceso de mudanza en estos términos puede ser generado por un evento externo o interno. Puede ser que las dinámicas cotidianas sean conmovidas por un evento no controlable por la organización como una crisis económica, un levantamiento armado o una nueva ley del congreso; pero también puede darse el caso de que las dinámicas de cambio empiecen a andar por procesos internos como una descapitalización de la empresa, la renuncia de personal clave o el cambio en la cúpula administrativa. En lo que se refiere a la apropiación del cambio también puede ser el caso que ésta sea endógena o exógena a la organización: bien puede suceder que un grupo de consultores externos recomiende un cambio en las rutinas organizacionales como que un gerente de la empresa pretenda poner en marcha una nueva cadena de producción. Por último, esta concepción no determina la duración del cambio: se puede hablar de un cambio drástico o de un cambio incremental y prolongado.

Ahora bien, es cierto que cada una de estas formas del cambio tiene implicaciones específicas en lo que a las rutinas y el paradigma organizacional se refiere; en otras palabras, es de esperarse que en ciertas organizaciones un cambio cuya fuente se halle en el exterior tenga mayores probabilidades de llevarse a cabo,

como también es de esperarse que en algunas otras un cambio incremental sea más fructífero que uno súbito. En todo caso, creo que estas variaciones tienen que ver con el carácter específico de las dinámicas relacionales, de las rutinas y los paradigmas en una organización dada: no se puede esperar que una empresa privada o que una organización pública, cada una con sus rutinas y paradigmas específicos, lleven a cabo procesos de cambio idénticos. Esto es así, porque el cambio habrá de ser mediado por paradigmas diferentes, aplicado a múltiples rutinas también diferentes y, en última instancia, habrá de ser interiorizado por individuos diversos. Esta no es una observación trivial, al menos no en el contexto actual en que innumerables autores y personajes proclaman fórmulas generales de reforma de las organizaciones.

Pero dejando de lado por el momento esta parte de la discusión —estas particularidades las analizaré en el siguiente capítulo para el caso de las organizaciones públicas—, en términos generales, creo que se puede hablar de al menos tres fases de un hipotético proceso de cambio: una fase de *cuestionamiento*, una de *conversión* y una última de *nueva rutinización*<sup>81</sup>. La primera fase se refiere a una valoración de las rutinas organizacionales y, en tanto, del paradigma o parte de éste. En esta etapa, el agente o agentes de cambio evalúan el costo y aportaciones que conlleva la ejecución de una rutina (o conjunto de ellas). El resultado de esta valoración está claramente condicionado por las características de un paradigma dominante incluso si la fuente del cambio, es decir, la fuente primaria de la discusión se halla fuera de la organización. Las rutinas en sus dos dimensiones guían la valoración de un cambio, condicionan las posibilidades del cambio y, en última instancia, limitan las estrategias que el agente innovador puede llevar a cabo para lograr un cambio real.

La segunda fase se refiere a la creación de compromisos, investigación de alternativas de acción y a la socialización de la nueva forma de hacer las cosas. La fase de conversión, entonces, se refiere a la ejecución de la acción política de los agentes y es en gran medida, creo, la fase que determinará el éxito o fracaso de un proceso de cambio. Obsérvese que en esta fase el agente de cambio debe sopesar cada una de sus acciones puesto que cada una de éstas tiene costos asociados y, dadas las

---

<sup>81</sup> Cf. Kurt Lewin, *Field theory in social science*, New York, Harper and Row, 1951.

características de las rutinas, posibilidades o no de éxito. Pero en esencia las estrategias políticas del agente innovador tienen como principal motivación la inhibición del miedo y, de esa forma, vencer la resistencia al cambio. Ahora bien, asumo que la gran mayoría de los esfuerzos de reforma tenderán con diferencia de grado a la modificación de los dos planos rutinarios. Sin embargo, también puede darse el caso de que el fracaso en el cambio de una dimensión se vea acompañado del éxito en la otra. Menciono algunos ejemplos preliminares. (a) Un cambio en los procedimientos sin cambio en el paradigma llevará muy posiblemente a la desvalorización de las nuevas actividades rutinarias y, si no una restauración de las rutinas anteriores, sí al aprovechamiento de “vacíos”<sup>82</sup> en las nuevas rutinas de tal forma que el paradigma dominante o parte de él sea preservado en los hechos. (b) Un cambio en el paradigma y no en la ejecución de las rutinas puede tener dos resultados: se cuestionan las viejas rutinas con base en el nuevo marco de referencia, o bien la preservación de las viejas rutinas termina por reinstaurar parcial o totalmente el paradigma anterior.

La tercera y última fase se referirá, pues, a la apropiación exitosa del nuevo paradigma en rutinas específicas referidas a este nuevo esquema dominante. En esta última fase es que se sintetizan nuevos componentes en la memoria organizacional y, en última instancia, hay una nueva valoración del esquema dominante. En otras palabras, la creación de un nuevo programa heurístico y procedimientos asociados genera posibilidades para nuevos cambios en el futuro. Sobra decir entonces que las dinámicas cotidianas brindan constantemente oportunidades para el cambio.

Ahora que poseemos los elementos esenciales para esta aproximación al cambio en las organizaciones, permítaseme ofrecer al lector una tesis al respecto. En concreto me interesa desarrollar hipótesis para la segunda fase del cambio que aquí he descrito, es decir, me interesan las dinámicas que llevan al éxito o al fracaso un proceso de cambio en las rutinas. La tesis la divido en dos partes: la primera se refiere a las estrategias de los agentes de cambio y la segunda a los distintos escenarios o tipos de cambio-permanencia que pueden preverse. La hipótesis que aquí ofrezco, de

---

<sup>82</sup> Me refiero aquí a la imposibilidad de regular la totalidad de los comportamientos a través de las reglas. Cf. M. Feldman y B. Pentland, art. cit.

esta forma, se refiere a las dinámicas políticas en un proceso de cambio ya iniciado. En otras palabras, asumo que partimos de un momento de estabilidad y que ya ha llegado el momento en que uno o varios agentes de cambio intentan subvertir el paradigma y las rutinas dominantes. Los supuestos de esta tesis son los mismos que he utilizado a lo largo de las líneas anteriores, a saber: que el fobos es el insumo primordial de la permanencia, que los agentes innovadores desarrollan estrategias políticas que intentan inhibir el miedo por el cambio y que las rutinas son esencialmente dualidades.

## 4. Tesis sobre el cambio I (Hobbes y Maquiavelo).

Aclaro desde ahora que al referirme a los autores clásicos —Hobbes, Maquiavelo y, más adelante, Tocqueville— no pretendo hacer un examen de su pensamiento. En todo caso, lo que intento mostrar son algunas analogías o, si se quiere, mostrar ciertas “afinidades electivas” entre el pensamiento y las tesis de estos autores y las dinámicas del cambio-permanencia como aquí las he descrito. Aclarado esto, analicemos la primera parte de la tesis: las estrategias políticas que los agentes pueden desarrollar.

La primera hipótesis es relativamente sencilla: un agente de cambio debe vencer la lógica de apropiación generada por la ejecución, conocimiento y valoración de rutinas organizacionales para generar un cambio en las mismas. En este sentido, lo que *se intenta es vencer el miedo por el cambio*. Asumo que el agente innovador está consciente de los riesgos de su acción y que intenta tener éxito. Nótese, entonces, que entiendo que los procesos de cambio pueden ser intencionados. Las razones de esta consideración ya las habían mencionado March y Olsen:

Primero, hay una considerable adaptatividad mundana en instituciones que puede ser ciertamente influenciada. Aunque el curso del cambio no puede ser dictado arbitrariamente, es posible influenciar la transformación gradual a través de la estimulación o inhibición de los procesos adaptativos predecibles. Segundo, aunque las reglas y rutinas de la vida institucional son relativamente estables, éstas están incompletas. Es posible influenciar la resolución de ambigüedad que rodea a las reglas. Tercero, es posible producir consternaciones (shocks) comprensivas en instituciones que las transformen abruptamente. (...) La transformación no puede ser controlada con gran precisión, pero el cambio puede producirse intencionalmente<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> *Op. cit.*, p.58.

No pretendo dar a entender —como tampoco lo hacen March y Olsen— que la intencionalidad del cambio sea clara, ni fija, ni siquiera uniforme en todos los casos de cambio. Ciertamente los individuos a los que me refiero son individuos cuyas motivaciones son múltiples, cuyas preferencias no son necesariamente congruentes y sus intenciones son a menudo ambiguas. Ésta es, pues, una de las primeras disyuntivas a las que se enfrenta el proceso de cambio. Sin embargo, creo que podemos acercarnos a una idea general de la intencionalidad del cambio precisamente porque, como ya se ha dicho, la existencia de rutinas y, por ende de un paradigma, genera cierta lógica que estructura en parte los valores e intenciones del cambio, cómo éste es interpretado y llevado a cabo a través de estrategias políticas<sup>84</sup>. En otras palabras, se puede decir que, en términos generales, el sentido del cambio se encuentra condicionado por la lógica de apropiación de un paradigma. Da igual si el agente innovador pretende lograr una mejora en los procesos organizacionales, ganar un bono u ocupar el puesto de su jefe, el caso es que para lograr su objetivo (introducir un cambio) el agente habrá de lidiar en primer lugar con las resistencias rutinarias y, de esta forma, con el miedo al cambio.

Thomas Hobbes ha sido el autor que muy probablemente mejor ha descrito las condiciones políticas que generan el miedo. En el pensamiento de Hobbes el hombre, contrariamente al animal político aristotélico, no experimenta placer alguno en la sociabilidad; al contrario, a los hombres les desagrada la compañía de otros. Así, pues, hay tres causas de la discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria. En palabras del propio Hobbes,

La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr seguridad; la tercera, para ganar reputación. La primera hace uso de la violencia para convertirse en dueña de las personas (...); la segunda, para defenderlos; la tercera, recurre a la fuerza por motivos insignificantes, como una palabra, una sonrisa, una opinión distinta, como cualquier otro signo de subestimación, ya sea directamente en sus personas o

---

<sup>84</sup> Cf. Jon Elster, *Ulises desatado: Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, trad. Jordi Mundó, Barcelona, Gedisa, 2002.

de modo indirecto en su descendencia, en sus amigos, en su nación, en su profesión o en su apellido<sup>85</sup>.

Homo homini lupus. Los hombres y las mujeres —vale hacer la aclaración— fuera de la lógica del orden viven en un estado de guerra. Pero también decía antes que la organización y, por tanto, las rutinas son instrumentos de la lógica del orden. También había mencionado la reflexión de Foucault sobre la política como la continuación de la guerra por otros medios. De modo que no es extrañar que la reflexión de Hobbes nos sirva para entender por qué los individuos no sólo viven temerosos, inmersos en el fobos, sino que también actúan en consecuencia. La teoría del contrato social de Hobbes funciona como una magnífica aproximación de lo que sucede en una organización formal. Los hombres, pues, se temen entre ellos y a cambio de un pedazo de seguridad deciden aceptar el orden político. Pero la historia no acaba ahí, la guerra de todos contra todos donde los hombres se temen entre ellos da paso a un nuevo estado donde los hombres viven atemorizados por un poder común. No es tan disparatado afirmar, entonces, que el insumo de la permanencia, como ya se ha dicho, sea el miedo. Si todo lo anterior es válido para nuestro caso — como creo que lo es—, entonces el agente de cambio tiene que sojuzgar el miedo no sólo entre los hombres sino, como se discutió líneas arriba, por el sistema. Dado que los cambios reemplazan lo conocido con ambigüedad e incertidumbre, entonces las tácticas y ardidés políticos que pretendan el éxito habrán de atender a la aversión por la incertidumbre.

Ahora, la pregunta importante sería cómo vencer el miedo. En mi opinión existen dos formas políticas de subyugar el miedo generado por la ejecución de una rutina. El miedo se puede negar o se puede enfrentar, es decir, se puede *inhibir*. O bien, el miedo se puede utilizar o aumentar con un nuevo objeto de miedo más poderoso, en otras palabras, el miedo también se puede someter *agravándolo*. Decía Maquiavelo que “está bien mostrarse piadoso, fiel, humano, recto y religioso, y asimismo serlo efectivamente; pero se debe estar dispuesto a irse al otro extremo si

---

<sup>85</sup> *Leviatán*, México, Valle de México, 1997, tomo I, pp.129-130.

ello fuera necesario”<sup>86</sup>. Para tener éxito, entonces, los agentes de cambio tienen que estar dispuestos a hacer uso de ambas estrategias políticas o, en palabras de Maquiavelo, “es preciso, pues, que tenga[n] una inteligencia capaz de adaptarse a todas las circunstancias, y que, en caso de necesidad, no titubee[n] en entrar en el mal”<sup>87</sup>. Hay varias tácticas que los actores pueden utilizar (negociación, comunicación, coerción, manipulación, etcétera<sup>88</sup>), pero en esencia todas se remiten al principio del miedo. La comunicación inhibe el miedo, la coerción lo agrava, por ejemplo.

Una estrategia, sin embargo, no necesariamente tiene que ser de un tipo o de otro o utilizar tácticas de un solo tipo. Se puede impulsar el cambio a través de ambos mecanismos: inhibiendo el miedo en una parte de los miembros organizacionales y acrecentándolo en otros. En todo caso, lo cierto es que las estrategias para vencer el fobos se asemejan a cajas de herramientas, donde la inteligencia y condición de los agentes de cambio (prestigio, posición jerárquica, habilidad política, alianzas, etcétera) determinará parte del éxito. Pero también es cierto que el uso de las estrategias está delimitado por los factores estructurales (rutinas y paradigmas); en otras palabras, bien puede darse el caso en que ciertas tácticas sean más efectivas que otras —dado un contexto específico<sup>89</sup>.

En términos generales, entonces, podemos decir que para vencer el miedo y, por tanto, debilitar la lógica de la permanencia, el *agente innovador habrá de establecer estrategias políticas que pueden ser de dos tipos (inhibidoras o agravantes) y que estas estrategias son conjuntos de instrumentos (tácticas) que son utilizados con*

---

<sup>86</sup> *El príncipe*, México, Porrúa, 1973, s. p., cit. por Enrique Suárez, “‘El príncipe’ de Maquiavelo (y aspectos de los ‘Discursos sobre la primera década de Tito Livio’)”, en su libro *De los clásicos políticos*, México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p.87.

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> Para una discusión sobre las diversas tácticas véase S. Robbins, *op. cit.*, pp.562-563.

<sup>89</sup> D. Buchanan y R. Badham, *op. cit.*, p.30 y ss.

*base en dos principios: el de la oportunidad individual (o grupal) y el de la posibilidad estructural.* Teniendo esto en mente, podemos enunciar una serie de proposiciones que atañen a las estrategias del cambio.

1. Una reforma que intente transformar gran número de rutinas o que difiera ampliamente con las rutinas establecidas tendrá menor posibilidad de éxito.
2. Un cambio que intente aprovechar las rutinas existentes será preferido a uno que pretenda agregar nuevas rutinas.
3. El cambio que implique menores recursos (incluido el tiempo y el personal) será preferido a uno más costoso.
4. El cambio a través del convencimiento y la inhibición del miedo es previsiblemente más efectivo (puesto que implica la transformación del paradigma), pero es más oneroso.
5. El cambio a través de una estrategia agravante es menos costoso, pero sus resultados son inciertos puesto que dependen en mayor medida de los factores estructurales (como la posibilidad de infligir castigos) y de oportunidad individual (como la jerarquía, el prestigio y la credibilidad).

Si las proposiciones anteriores son válidas, entonces podemos prever que las estrategias de cambio tenderán al éxito o al fracaso en la medida en que los factores estructurales y los de oportunidad individual sean o no favorables. Si esto es así, hay tres posibles alternativas para las estrategias que los agentes de cambio pretendan llevar a cabo:

6. Un cambio es más factible de tener éxito si no difiere en gran medida con las rutinas preexistentes (cuantitativa y cualitativamente) e implica menores recursos en su ejecución.
7. Un cambio es menos factible de tener éxito si difiere en gran medida con las rutinas existentes (cuantitativa y cualitativamente) e implica el uso de gran cantidad de recursos en su ejecución.
8. Si las condiciones de oportunidad individual y de posibilidad estructural favorecen una estrategia agravante (tanto en su ejecución como en la previsión de sus resultados), ésta siempre será preferida a una estrategia de tipo inhibitorio.

Hasta aquí la primera parte de la tesis. Ahora bien, para completar nuestro entendimiento de los procesos de cambio de las rutinas debemos atender al tercer supuesto que mencionaba líneas arriba, es decir, que las rutinas con dualidades y que, por tanto, el cambio (o la permanencia) puede expresarse en dos planos y en su relación. Permítaseme, entonces, ofrecer la segunda parte de esta tesis.

## 5. Tesis sobre el cambio II (Tocqueville)

En *El antiguo régimen y la revolución*, Alexis de Tocqueville estudió las relaciones históricas entre el antiguo régimen absolutista francés y las condiciones históricas que surgieron de la Revolución de 1789. Hay, en el estudio de Tocqueville, una observación que me resulta de lo más interesante:

La Revolución no se hizo, como se ha dado en creer, para destruir el imperio de las creencias religiosas; pese a las apariencias la Revolución fue esencialmente social y política, y en el círculo de las instituciones de esta especie no se ha tendido en absoluto a perpetuar el desorden, a hacerlo, en cierto modo, estable, a metodizar la anarquía, como decía uno de sus principales adversarios, sino más bien a aumentar el poder y los derechos de la autoridad pública. La Revolución no iba a cambiar el carácter que nuestra civilización había tenido hasta entonces, como otros han creído, ni a detener sus progresos, ni siquiera a alterar en su esencia ninguna de las leyes fundamentales sobre las que se asientan las sociedades humanas en nuestro occidente. Si se las separa de todos los accidentes que momentáneamente cambiaron su fisonomía en diferentes épocas y países, para no considerarla más que en sí misma, se ve claramente que dicha revolución no tuvo más efecto que abolir aquellas instituciones políticas que, a lo largo de muchos siglos, habían dominado de manera absoluta en la mayoría de los pueblos europeos, y que generalmente se designan con el nombre de instituciones feudales, para sustituirlas por un orden social y político más uniforme y sencillo que tenía por base la igualdad de condiciones<sup>90</sup>.

Para Alexis de Tocqueville, pues, la Revolución francesa más que una brusca mutación fue más bien parte de una tendencia histórica. La revolución se hizo para seguir haciendo lo mismo. El logro de la Revolución francesa fue la destrucción de

---

<sup>90</sup> *El antiguo régimen y la revolución*, trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.104.

los restos del orden feudal, mientras que su fracaso fue el intento fallido de contener el proceso de centralización del poder político. ¿Qué nos dice esta idea para nuestro caso?

La respuesta es que el cambio tiende a actuar en dos planos diferentes de las rutinas: en el nivel institucional y en el nivel procedimental. Como se discutió arriba, el cambio en un plano rutinario no necesariamente se ve acompañado por la conversión del otro. Si esto es así, entonces *entender las estrategias de los agentes de cambio es condición necesaria, mas no suficiente para entender cabalmente porqué el cambio organizacional tiene éxito o no*. En otras palabras, la concepción que defiende del cambio en las rutinas no sólo depende del factor estratégico, sino que, a su vez, *obedece a la lógica del sistema y sus rutinas*. O, lo que es lo mismo, el cambio también es una dinámica dialéctica entre agentes y sistema.

Para entender los posibles escenarios del cambio-permanencia me sirvo de la teoría del cambio paradigmático de Golembiewski *et al*<sup>91</sup> de donde tomo las categorías esenciales, pero haré una serie de distinciones para el caso de las rutinas. Así pues, la naturaleza dual de las rutinas condiciona la naturaleza y profundidad del cambio organizacional. Existen cuatro escenarios posibles: (1) permanencia tanto en la práctica de las rutinas como en su dimensión institucional-valorativa, (2) cambio en la práctica de las rutinas y permanencia en el paradigma, (3) permanencia en la práctica de las rutinas y cambio en el paradigma, o (4) cambio en la práctica de las rutinas y en el paradigma organizacional. Podemos hablar, entonces, de cuatro tipos de escenarios: alfa, beta, gamma y delta (Figura 1). El escenario tipo  $\alpha$  se refiere a la estabilidad. Es, pues, la ausencia del cambio. El caso que llamo  $\beta$  se refiere a una mutación de los procedimientos pero no en los marcos de referencia, valores y conocimientos. Un cambio de este tipo puede ser, por ejemplo, la creación de un nuevo proceso de atención al cliente. El cambio tipo  $\gamma$  se refiere a una transformación más profunda que, si bien no transfigura la práctica rutinaria, sí logra conmover parte del paradigma. Un cambio en las categorías de lo que es aceptable o bueno en

---

<sup>91</sup> “Measuring change and persistence in human affairs. Types of change generated by OD designs”, *Journal of applied behavioral science*, no. 2, 12 (1976), pp.133-157; igualmente véase A. Armenakis *et al.*, art. cit., pp.632-633.

términos de una organización es un ejemplo de este tipo de cambio. Por último, el cambio  $\delta$  se refiere a procesos de redefinición profunda de las rutinas y el paradigma dominante.

Figura 1

|                                       |                    | Dimensión procedimental |                    |
|---------------------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|
|                                       |                    | <i>Cambio</i>           | <i>Permanencia</i> |
| Dimensión<br>institucional-valorativa | <i>Cambio</i>      | $\delta$                | $\gamma$           |
|                                       | <i>Permanencia</i> | $\beta$                 | $\alpha$           |

Esta tipología es útil porque nos brinda diferencias de grado en los procesos de cambio. Sin embargo, lo cierto es que los cuatro escenarios tienen consecuencias muy distintas que vale la pena entender. Pero antes una anotación. Creo que para que un cambio se entienda como tal, deben existir cambios en el paradigma. Como dije en el capítulo anterior, creo que un elemento clave es el cambio efectivo en creencias, comportamientos, tecnologías y conocimientos de la realidad organizativa. En otras palabras, el que un sujeto se transforme en agente de cambio es condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo un cambio organizacional. El cambio organizativo, para ser efectivo, debe conllevar el cambio no sólo de las prácticas rutinarias, sino a su vez de los marcos paradigmáticos que la gente utiliza para guiar su acción en las rutinas. Es por ello que es importante tener presentes las relaciones que se establecen entre los dos componentes de las rutinas, puesto que el cambio en un ámbito puede o no tener consecuencias en el otro. Analicemos, de esta forma, tres de los cuatro escenarios del cambio-permanencia (el primer escenario lo omitiré deliberadamente<sup>92</sup>).

---

<sup>92</sup> Para el análisis de este escenario, véase *supra* “Fobos”.

**El cambio tipo beta** es el más frecuente, básicamente porque es menos dispendioso en términos de la transformación y porque no implica necesariamente un cuestionamiento real de los marcos cognitivo-valorativos de las rutinas. En general, el cambio beta puede considerarse, en términos organizacionales, como un cambio marginal. Éste implica una modificación o innovación procedimental a través, por ejemplo, de nuevas reglas de operación, la introducción de una nueva rutina desconocida hasta entonces o la modificación de ciertas actividades rutinarias como la asignación de nuevos actores en la rutina de reclutamiento de la organización. Sin embargo, este tipo de cambio no conlleva un cambio en las pautas paradigmáticas, es, pues, algo parecido a hacer más de lo mismo.

Establecer una nueva rutina procedimental, sin que el paradigma sea cuestionado (del todo o en parte) llevará a que la nueva rutina se acople al paradigma dominante o a su desvalorización como práctica rutinaria. En el primer caso, la nueva rutina terminará por ser valorada con base en el corpus institucional y, muy probablemente, será reemplazada por su predecesora. En el segundo caso, los individuos que aún mantienen el paradigma dominante pueden seguir los nuevos procedimientos, pero éstos no tendrán valor en términos del paradigma; es decir, los miembros organizacionales encontrarán la forma de aprovechar los vacíos de los nuevos procedimientos o crear procedimientos emergentes que desvalorizarán la nueva práctica de tal forma que el paradigma dominante sea preservado en los hechos.

Una ilustración curiosa de este tipo de cambio se puede encontrar en el origen de la Navidad y las fiestas del año nuevo. De acuerdo con Anne S. Rischke<sup>93</sup>, la idea de celebrar el cambio de año es una costumbre muy antigua. Los romanos celebraban las Saturnales, el festival de Saturno, entre el 17 y 23 de diciembre. Mucho antes del nacimiento de Cristo, los judíos celebraban, en la misma época del año, la Fiesta de las Luces, de ocho días de duración, y se cree que los pueblos germánicos celebraban un gran festival no sólo a mediados del verano, sino también para el solsticio de invierno, cuando festejaban el renacimiento del Sol y honraban a los grandes dioses de la fertilidad. Incluso después de que Constantino declaró que el Cristianismo

---

<sup>93</sup> “El origen de la navidad”, cit. por Robert Greene y Joost Elffers, *Las 48 leyes del poder*, trad. Dorotea Pläcking, Buenos Aires, Atlántida, 2002, pp.479-480.

habría de ser la religión oficial del imperio, la evocación de la luz y de la fertilidad como importante componente de las celebraciones invernales no supo suprimirse del todo. En el año 274, el emperador romano Aurelio había establecido un culto oficial al dios Sol Mitras y declarado el aniversario de su nacimiento, el 25 de diciembre, como fiesta nacional. El culto a Mitras, el dios ario de la luz, tenía relación con la paz, la victoria y la fertilidad. De modo que fue una táctica muy astuta la que se aplicó cuando, en el año 354 de nuestra era, la Iglesia cristiana bajo el papado de Liberio, cooptó la fecha de nacimiento de Mitras y declaró el 25 de diciembre como aniversario del nacimiento de Jesucristo. Es decir, se aprovechó una rutina preexistente sin necesidad de cambiar la valoración que la fecha tenía: la Navidad y las fiestas de cambio de año siguen siendo para millones una época de luz, paz y celebración.

**El cambio tipo gamma** es menos usual. Éste supone que se puede lograr un cambio en los marcos de referencia y mantener más o menos intactas las prácticas cotidianas. En otras palabras, es un cambio que afecta la valoración de los procedimientos al crear nuevos esquemas mentales. Lester Coch y John R. French<sup>94</sup>, en un estudio ya clásico, trabajaron con cuatro grupos distintos de operarios de una fábrica a quienes se pagaba mediante un sistema especial basado en el número de unidades producidas. Se introdujo en cada uno de estos grupos un pequeño cambio en el procedimiento de trabajo, utilizando un método diferente para introducirlo en cada grupo. Al primer grupo (que los investigadores llamaron de “no participación”) se le comunicó la introducción de un pequeño cambio en la línea de producción. Los gerentes explicaron los motivos del ajuste y, sin más, mandaron de regreso a los obreros a la cadena de montaje. En cambio a los otros grupos se les presentó el cambio en el trabajo sobre la base de “participación total”. Todos los operarios de estos grupos se reunieron con los gerentes. Éstos mostraron dramáticamente la necesidad de reducir los costos. A continuación, los grupos discutieron cómo se podrían ajustar los métodos de trabajo y eliminar operaciones innecesarias. Cuando se

---

<sup>94</sup> “Overcoming resistance to change”, *Human relations*, no.1, 4 (1970), pp.512-532, cit. por A. Armenakis, art. cit., p.633.

llegó a un acuerdo sobre los nuevos métodos de trabajo, se adiestró a todos los operarios en el empleo de los ajustes y todos regresaron al trabajo.

En el primer grupo no hubo cambios significativos en el patrón de comportamiento, más aún los operarios sistemáticamente recurrían al método anterior. En contraste, los grupos a los que se les permitió participar mostraron una recuperación en el número de unidades ensambladas y, además, no sólo no hubo evidencia de resistencia a los gerentes sino que varios miembros siguieron ofreciendo ideas para mejorar la productividad de la línea de montaje. En nuestros términos, el experimento demostró que la modificación del modo en que se hacían las cosas en la empresa cambió sin afectar gravemente los procedimientos rutinarios. En otras palabras, el paradigma fue modificado. Se pasó de un esquema donde sólo los gerentes tenían la posibilidad de ofrecer mejoras a uno en que la participación de los operarios era valorada y, al parecer, éstos también notaron el cambio. Un cambio tipo gamma había tenido lugar.

Una primera posible consecuencia de este tipo de cambio es el cuestionamiento de las viejas actividades rutinas con base en el nuevo marco de referencia. Al adquirir un nuevo paradigma, los miembros organizacionales muy probablemente valorarán los procedimientos a partir de los nuevos esquemas y, viablemente, esto llevará a la modificación de las actividades rutinarias. Sin embargo, también es posible que la preservación de los viejos procedimientos termine por reinstaurar parcialmente el paradigma anterior. Esto es así, porque la ejecución de una rutina tiende a favorecer un paradigma dominante. En todo caso, creo que si realmente ha tenido lugar un cambio relevante en el paradigma anterior el resultado más probable será el cuestionamiento y desvalorización de las viejas rutinas.

**El cambio tipo delta** es el más difícil de lograr pero ciertamente también es posible. En éste se asume que no sólo se ha logrado una transformación de los procedimientos rutinarios, sino que, además, se ha logrado la transformación de los esquemas cognitivo-valorativos. El cambio delta, pues, implica una verdadera revolución de las rutinas organizacionales. En otras palabras, un cambio profundo o redefinición de la organización o de parte importante de sus rutinas.

Fue Torcuato Fernández, como presidente del Consejo del Reino de España, quien logró que en una nueva terna de candidatos a la presidencia del gobierno entrara Adolfo Suárez González y a él le correspondería realizar una operación política de evidente dificultad: convencer a los políticos del sistema franquista instalados en las Cortes de dismantelar el sistema dictatorial español y avanzar en la creación de un sistema democrático. Suárez presentó el 6 de julio por televisión un programa político muy claro basado en dos puntos: la elaboración de una ley para la reforma política que, una vez aprobada por las Cortes y por los españoles en un referéndum, permitiría abrir un proceso constituyente para implantar en España un sistema de democracia liberal y, de esta manera, convocar a elecciones democráticas antes del 30 de junio de 1977. El 8 de febrero del mismo año se aprobó un decreto ley para la reforma del Estado y posteriormente en marzo se legalizaron gran parte de los partidos políticos. Además, en julio de 1976 hubo una amnistía política parcial ampliada en marzo del año siguiente y total en mayo. Se legaliza el derecho básico de huelga y en abril de 1977 se decreta la libertad sindical. También se promulgó una Ley electoral con las condiciones necesarias para homologarse con las de los países con un sistema de democracia liberal y parlamentaria. Las elecciones generales del 15 de junio de 1977 dieron la representación a cuatro partidos políticos, tres de los cuales eran reformistas. Un año después sería aprobada en referéndum la nueva Constitución del Estado español y unos años después, en 1982, pasaría lo impensable: los socialistas obtendrían la mayoría absoluta en las Cortes. Un cambio radical había tenido lugar en España. No sólo se habían transformado gran parte de las rutinas del sistema político español, además se había pasado de un paradigma a otro: de un sistema autoritario a uno democrático. El cambio perdura hasta nuestros días.

En términos generales, entonces, un cambio tipo delta implica una reforma de las rutinas y del paradigma dominante y, por lo tanto, la adopción de nuevas rutinas y un nuevo paradigma. Para que este cambio perdure, las relaciones en el sistema deben estar impregnadas por el nuevo paradigma al menos en la medida en que el antiguo paradigma las infiltraba. Es en este escenario que un cambio de profundidad se ha logrado y, más aún, la práctica de las nuevas rutinas termina por reforzar el nuevo paradigma. En otras palabras, una nueva dualidad se impone en las rutinas organizacionales.

## 6. Resumiendo

Asumir que las rutinas organizacionales son dualidades, que el fobos es el insumo primordial de la permanencia y que los actores desarrollan estrategias políticas que intentan inhibir el miedo por el cambio, implica admitir que hay una dialéctica entre agentes y sistema en los procesos de cambio. En las líneas anteriores se ha hablado, en primer lugar, de las estrategias asequibles para los agentes innovadores y, en segundo lugar, de los escenarios generales de cambio-permanencia que este esquema puede prever. El análisis de las dinámicas de los procesos de cambio, en mi opinión, no puede prescindir de ninguno de los dos componentes que aquí se han evidenciado: la acción política innovadora y las características de las rutinas y paradigmas organizacionales.

En suma, pues, hay dos hipótesis generales que guiarán la discusión en adelante. (1) Los agentes de cambio deben establecer estrategias políticas que pueden ser de dos tipos (inhibidoras o agravantes, dado que intentan dominar el miedo por el cambio) y que estas estrategias son usadas con base en dos principios: el de la oportunidad individual y el de la posibilidad estructural. Esta primera hipótesis determina ciertas características generales de las estrategias accesibles para los actores y, en esta medida, la factibilidad de un cambio en las rutinas organizacionales. (2) Por otro lado, se ha desarrollado una segunda hipótesis de trabajo que dice que la acción política de los agentes innovadores puede tener efectos diversos en los dos planos de las rutinas. De esta forma, pueden preverse cuatro escenarios que parten desde la estabilidad (no cambio) hasta el cambio profundo. En otras palabras, también las dinámicas de las rutinas en sí mismas tienden a condicionar los resultados del proceso de cambio.

Estas hipótesis nos permiten dar respuesta a varias preguntas, pero tal vez la más importante de ellas sea por qué los intentos de cambio organizacional a veces fracasan y otras tienen éxito. Los esfuerzos de cambio pueden, de esta forma, fracasar (o tener éxito) en dos niveles: en el de las estrategias de los agentes innovadores y en el de su articulación al sistema organizativo. Puede ser el caso de que una estrategia de cambio haya logrado convencer a los miembros organizacionales y que, en efecto,

haya sido plasmada en nuevas normas organizativas, pero sí este cambio no es articulado en las rutinas organizativas el esfuerzo será fútil. También puede ser el caso —el más común, creo— de que el cambio no haya tenido éxito porque las estrategias políticas iban a contracorriente de la lógica de las rutinas organizacionales. En la gran mayoría de los casos de reforma fallida, creo, se habrá fracasado en uno u otro de los planos, si no en las estrategias, en su adaptación a la lógica de la rutinización.

En todo caso, lo cierto es que ambas hipótesis de trabajo nos hablan de la mediación que imponen las rutinas organizacionales a los procesos de cambio. Como decía antes, el juego político no sólo es contenido por las rutinas, sino que, a su vez, la rutina determina parte, es un elemento intrínseco del mismo. Empero, así planteado éste sigue siendo un esquema que debe ser verificado, confrontado con evidencia empírica. Creo que las hipótesis anteriores nos hablan de dos niveles de análisis que deben aplicarse en conjunto. Es decir, si podemos afirmar que parte de la explicación del fracaso o éxito del cambio organizacional se encuentra en las rutinas organizacionales, también podemos ir más allá —para poder “hilar más fino”— y encontrar respuestas aún más específicas. De esta forma, podemos entender dónde falla una reforma: en las estrategias de los agentes innovadores, en su articulación en la lógica del paradigma y su rutinización o, quizás, en ambas.

**SEGUNDA PARTE**

**RUTINAS Y CAMBIO EN LAS**

**ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

# I. El poder y las rutinas en la administración pública

## 1. Nota preliminar

Hasta ahora he venido hablando en términos abstractos. He apurado, pues, relaciones hipotéticas construidas a partir de esquemas teóricos. No más. Mi intención era la de mostrar un boceto más o menos comprensivo para entender parte de los problemas del cambio organizacional y, a su vez, concebir a éste, como dice Albert O. Hirschman, “como una oportunidad que tiene uno que aprender a asir”<sup>95</sup>. En otras palabras, como una posibilidad mediada por las contingencias de la rutina y la cotidianidad.

Ahora, en esta segunda parte, quiero ocuparme de la aplicación de las observaciones anteriores a un caso concreto. Empero, antes de analizar un ejemplo, el de los concursos de ingreso al Servicio civil mexicano, habré de exponer algunas particularidades de las rutinas en las organizaciones públicas. Si bien opino que, en términos generales, el panorama anterior es más o menos adaptable a distintos tipos de organizaciones, debo aclarar que mi objetivo principal es el estudio de las rutinas y los procesos de cambio en las organizaciones públicas —de modo que ésta sí es una tesis de administración pública después de todo. Habré, entonces, de invitar al lector a una breve discusión sobre las particularidades de las rutinas en la administración pública, la importancia de las mismas en su funcionamiento cotidiano y, no menos importante, las implicaciones de este esquema para la reforma de la administración pública.

---

<sup>95</sup> “Convergencias con Michel Crozier”, en su libro *Tendencias autosubversivas*, trads. Tomás Segovia *et al.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.154.

## 2. Lo público es diferente

¿Es lo mismo iniciar un proceso de cambio en una dependencia del gobierno que en una empresa privada? No, no lo es. La razón de este tajante rechazo a la identificación —muy en boga, por cierto— entre organizaciones públicas y privadas o, para usar términos de uso común, entre el gobierno y el resto de las organizaciones, es que efectivamente existen diferencias que en absoluto son menores ni mucho menos lo son sus consecuencias. En este primer apartado permítaseme, sin afán de ser extensivo, exponer algunas de estas diferencias generales y su repercusión en el esquema de rutinas duales que he expuesto.

En *Big democracy*, Paul Appleby presentó los factores que hacen distinto al gobierno de cualquier otra actividad social. En palabras del autor: “[la] diferencia es un hecho, y creo que es tan grande que la diferencia entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que ninguna semejanza que haya entre esas otras formas”<sup>96</sup>. Ciertamente en las labores cotidianas del gobierno se contrata personal, se llevan a cabo procesos de decisión, se programan actividades, se elaboran productos, se gestionan salarios y pensiones y, en general pues, suceden procesos que en un plano genérico son más o menos similares a los que se pueden observar en otro tipo de organizaciones formales. No obstante, también es cierto, como demuestra la extensa literatura empírica y teórica, que el gobierno y la gestión de sus diligencias involucra y está inmerso en condiciones diferentes y específicas, lo que implica, entonces, que los procesos y acciones del gobierno son diferentes.

Una anotación. En aras de la parsimonia aquí utilizo el término *organizaciones públicas* para designar un tipo específico de organización que generalmente se asocia con el gobierno y sus agencias. Ciertamente ésta es una distinción arbitraria. Bien se podría argumentar que existen organizaciones públicas que no son gubernamentales, que hay organizaciones cuasi-privadas o, lo que es igual, cuasi-públicas. Incluso hay

---

<sup>96</sup> “El gobierno es diferente”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, trad. María Antonia Neira, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Campeche – Fondo de Cultura Económica, 1999, p.263.

quien ha argumentado que no existen organizaciones que no sean públicas<sup>97</sup>. En todo caso, no es mi intención entrar de lleno en este debate. Así, pues, en adelante hablaré de lo público y su organización o, si se prefiere, de la administración pública entendida como el conjunto de estructuras, diferenciadas de las estructuras políticas y jurídicas, que establecen una realidad organizativa.

Nancy Roberts ha argumentado que, en un plano abstracto, se pueden definir al menos tres ámbitos que definen características exclusivas de las organizaciones públicas: la propiedad, los fondos y el tipo de control social<sup>98</sup>. Si analizáramos a las organizaciones en estos tres planos podríamos delinear un continuum que iría desde las organizaciones públicas puras hasta su contraparte privada. Existen, pues, dos formas de propiedad: la pública y la privada; dos formas de obtención de fondos: pública y privada; y, además, dos formas de control: el mercado y la poliarquía<sup>99</sup>. Y es precisamente que a lo largo de estas tres dimensiones podemos encontrar las diversas formas que adquieren las organizaciones públicas o privadas. No obstante, para los fines de este trabajo, me parece más inteligente adoptar la dimensión de los procedimientos dentro de una organización, es decir, de la gestión organizacional.

Sin perder de vista la extensa bibliografía que se refiere a las diferencias genéricas, creo que podemos abordar el problema de la diferencia público-privado a través de la gestión de los procesos organizacionales y, por lo tanto, de las

---

<sup>97</sup> Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, trad. Pastor J. Covián, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>98</sup> “Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias”, en B. Bozeman (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, trad. Mónica Utrilla, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala – Fondo de Cultura Económica, 2006, pp.217-219.

<sup>99</sup> Cf. James L. Perry y Hal G. Rainey, “The public-private distinction in organizational theory: a critique and research strategy”, *The Academy of Management review*, no.2, 13 (1988), pp.182-201.

características de las rutinas y los paradigmas a los que cada tipo de organización está expuesto. Cuando aquí se hable de gobierno, administración pública u organización pública se estará hablando, entonces, de un fenómeno organizacional como tal. En otras palabras, lo que me interesa es el nivel organizativo del análisis. De lo que aquí hablo es de sistemas y subsistemas de relaciones conexos que tienen un carácter diferente al de otras organizaciones.

Ahora, la pregunta evidente sería cuál es este carácter distintivo o, como decía Appleby, el “carácter esencial del gobierno”. Para resolver esta cuestión podemos acudir al trabajo clásico de Graham Allison, “La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?”<sup>100</sup>. Nos dice este autor,

Aunque haya un nivel de generalidad en que administración es administración, sea pública o privada, funciones que llevan nombres idénticos, adquieren un significado un tanto distinto en el medio público y en el privado. Como lo ha hecho ver Larry Lynn, una importante prueba en el debate entre quienes subrayan las “similitudes” y quienes ponen de relieve “las diferencias”, es la conclusión casi unánime de personas que han sido administradores generales, tanto en empresas privadas como en el gobierno. (...) Todos ellos juzgan que la gestión pública es diferente de la privada... ¡y más difícil!<sup>101</sup>

Así, a pesar de que las actividades en las organizaciones formales sean similares a primera vista, lo cierto es que los procesos de la administración pública presentan diferencias. Siguiendo a John Dunlop, hay al menos diez diferencias sustantivas entre la organización privada y la pública: la perspectiva de tiempo, la duración de los cargos, la medición del desempeño, limitaciones de personal, los principios de igualdad versus eficiencia, procesos internos, la función de la prensa y de los medios informativos, la dirección de las actividades, la relación con los órganos

---

<sup>100</sup> En J. M. Shafritz y A. C. Hyde, *op. cit.*, pp.746-779.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp.753-754.

legislativos y judiciales y, por último, el objetivo final de la administración<sup>102</sup>. Ahora bien, mi punto es que todas estas diferencias tienen efectos reales en las rutinas, puesto que las divergencias son constitutivas del paradigma de una organización pública. Si esto es cierto, entonces el conjunto de estas diferencias genéricas habría de tener repercusiones en el plano cotidiano, en el de los micro-procesos rutinarios. Podemos hacer, de esta forma, una especie de resumen de los efectos que las diferencias tienen en las rutinas de la organización pública:

1. En el gobierno los horizontes de tiempo son relativamente breves, impuestos por las necesidades colectivas, los calendarios políticos y los presupuestos financieros sancionados. Si esto es así, entonces se esperaría que en las organizaciones públicas se tendiera a crear rutinas más resistentes a los embates del tiempo. En otras palabras, las rutinas públicas son más refractarias al cambio.
2. Ciertamente una parte de la administración pública —funcionarios electos y administradores de alto rango— se encuentra a merced de la lógica política. Por lo general, la duración de servicio de los altos gestores del gobierno tiende a ser breve. Esto implica que la posibilidad de cambio en las rutinas se reduce y que, al igual que en el punto anterior, las rutinas tienden a ser diseñadas para soportar el paso de nuevas dirigencias y, de esta forma, lograr un mínimo de continuidad organizativa en períodos más o menos considerables.
3. El gobierno, a diferencia de otro tipo de organizaciones, está regido por una innumerable cantidad de normativas y reglas legales que se traducen en procedimientos obligatorios. Muchas de las rutinas que lleva a cabo la administración pública no solamente están normadas y codificadas en manuales y reglas de operación, sino que, además, muchas veces las rutinas reflejan el cumplimiento de disposiciones legales. Esto, como es evidente, tiende a minimizar las posibilidades de un cambio súbito en las rutinas o, en el mejor de los casos, a hacer un proceso de toma de decisión más complicado.

---

<sup>102</sup> “Public management”, 1979, s. p., cit. por G. Allison, art. cit., pp.754-757.

4. En relación con lo anterior, el gobierno y sus miembros se ven sometidos a un minucioso escrutinio por grupos supervisores del legislativo o aun a órdenes judiciales. Más aún, el gobierno y sus miembros tienen una responsabilidad política y social cuyo incumplimiento es expuesto por los medios y la prensa y muchas veces castigado penalmente. Este escrutinio tiende a acrecentar la rigidez de las rutinas.
5. En el ámbito público, donde la escasa o nula exposición a las leyes del mercado implica pocos incentivos para la eficiencia y desempeño competitivo, las rutinas tienden a ser el mecanismo a través del cual el gobierno asegura la operación de sus procesos.
6. El gobierno tiene, a diferencia de otras organizaciones, propósitos múltiples y, por lo tanto, las organizaciones públicas tienden a desarrollar un mayor número de rutinas para cumplir con sus objetivos.
7. La existencia misma de rutinas administrativas obligatorias genera una menor autonomía y flexibilidad, lo que implica mayor cautela y rigidez y menor poder de innovación.

Creo que estas observaciones son más o menos válidas para el caso de las organizaciones públicas y, en específico, de las dependencias gubernamentales que son las que interesan para el caso. Así, pues, el que una organización sea pública tiene efectos reales en las rutinas organizacionales y, en tanto, existe una especie de diferenciación estructural, por llamarle de alguna forma. No obstante, este panorama se complica aún más. El gobierno, en tanto administrador público, no sólo es uno y por lo tanto las rutinas tienden a multiplicarse, más aún cada organización tiende a generar sus propias rutinas y formas de hacer las cosas. Parsons argüía que la presencia de estas complejidades producía rupturas relevantes que, a su vez, complicaban aún más las formas de evolución de las organizaciones gubernamentales. Hay rupturas tanto horizontal como verticalmente: las rutinas no tienen la misma naturaleza, ni operan con la misma lógica en el departamento de recursos humanos que en el departamento de adquisiciones de la secretaría de obras; como tampoco pasa entre la secretaría de obras y la de finanzas.

La conclusión evidente, entonces, es que las rutinas en el gobierno tienden a ser menos flexibles y más refractarias al cambio y la innovación. Es decir, las rutinas públicas tienden a generar mayor miedo al cambio. Pero no sólo eso, sino que,

además, el alcance y consideración del gobierno genera muy posiblemente una multiplicidad de rutinas en absoluto comparable con las de, digamos, una empresa privada. Los administradores que cita Larry Lynn tienen razón: la gestión en una organización pública es diferente y más difícil y habríamos de agregar, ¡y el cambio todavía más!

### **3. Los paradigmas de la administración pública (y sus rutinas)**

La administración pública ciertamente es un fenómeno organizacional y sus características tienen un reflejo en las rutinas organizacionales. En otras palabras, las diferencias de lo público tienen un efecto en la constitución del paradigma organizacional y, como se ha expuesto antes, éste se rutiniza en procedimientos y comportamientos. Ahora, la pregunta sería ¿cómo se manifiesta esto en el funcionamiento cotidiano del gobierno?

Antes de responder la pregunta analicemos más detenidamente la constitución del paradigma de la organización pública. Ciertamente las organizaciones públicas, entre ellas el gobierno, no han respondido a las mismas valoraciones, cogniciones y tecnologías a lo largo de los siglos. El gobierno del Estado social no necesariamente comparte completamente el mismo paradigma organizacional que el gobierno del Estado liberal<sup>103</sup>. A pesar de que se pueden encontrar continuidades, incluso lógicas persistentes, lo cierto es que los paradigmas organizacionales, en tanto programas heurísticos, varían en tiempo y espacio. Más aún, creo que los paradigmas, en tanto las organizaciones se vuelven más complejas, tienden a referirse a subsistemas organizativos más específicos. Piénsese en el caso hipotético de una dependencia que adquiere un nuevo paradigma en lo que a la rutina de reclutamiento se refiere. Esto no

---

<sup>103</sup> María del Carmen Pardo, por ejemplo, ha documentado los cambios en la administración pública en el caso de México.; véase de esta autora, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991, *passim*. Igualmente, cf. Ernesto Carrillo, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en Ma. del C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp.21-60.

implica inexcusablemente que un cambio en la forma de hacer las cosas en otras rutinas tenga lugar. En otras palabras, los paradigmas y las rutinas pueden tener autonomía respecto a otros paradigmas y rutinas. No obstante, sí creo que podemos aprehender, al menos en un nivel abstracto, una serie de paradigmas vaciados de contenido material. En otras palabras, creo que al menos podemos caracterizar los elementos constitutivos de algunos paradigmas organizativos que han permeado la gestión pública y, de esta forma, entender con mayor profundidad los efectos que tiene su rutinización en la cotidianidad administrativa.

Obsérvese que no estoy dando por hecho que podamos tipificar un *único* paradigma general de lo público. Como dice Mintzberg, podemos analizar “configuraciones posibles”, pero el análisis de la “organización efectiva” o del paradigma efectivo, para el caso, es una cuestión empírica<sup>104</sup>. De ahí que no creo que se pueda afirmar que todas las organizaciones públicas comparten un solo esquema o, lo que es igual, que todas las organizaciones públicas, en todas sus rutinas y en todo tiempo y espacio, tengan un paradigma dado. Creo que este no es el caso, a pesar de que el modelo esté presente en muchas organizaciones gubernamentales y en amplia gama de procesos, también es cierto que podemos encontrar excepciones que, como decía Popper, falsean la proposición misma. El caso que analizo en el siguiente capítulo es una de estas excepciones. En todo caso, lo que intento en este apartado es exponer modelos posibles de paradigmas relevantes para las organizaciones públicas.

Mauricio Merino ha identificado cuatro de estos modelos-paradigmas: el vertical-tradicional, el modelo burocrático weberiano, el modelo orientado a políticas y el modelo gerencial<sup>105</sup>. Creo que estos cuatro tipos muestran con gran lucidez la evolución de los paradigmas organizaciones en los Estados modernos y, por lo tanto, de las rutinas en las distintas formas que ha adoptado la administración pública. Aquí

---

<sup>104</sup> *Inside our strange world of organizations*, London, Free Press, 1989, p.259.

<sup>105</sup> “La profesionalización municipal en México”, en M. Merino (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, pp.74-112.

utilizo estos modelos para denotar cuatro formas paradigmáticas que pueden adoptar las organizaciones públicas. Miremos más detenidamente estos modelos.

(1) El primer modelo, el *vertical-tradicional*, dice Merino, es una “analogía de los esquemas de administración del ejército”. Ciertamente este primer paradigma es una herencia directa de la formación de los Estados-nación y de los Estados absolutistas. Con el surgimiento y desarrollo de estas instituciones de gobierno se realiza un tipo de administración que representa, en gran medida, las condiciones necesarias para la estabilidad y afianzamiento del poder soberano, es decir, el rey. En consecuencia, la actuación de las organizaciones gubernamentales está esencialmente orientada a la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real. En este modelo, la administración se concibe como un instrumento al servicio del poder político para lograr el control sobre un territorio. La actuación del gobierno se presenta como autoridad soberana delegada y, por lo tanto, la organización administrativa vertical no asume características estructurales autónomas respecto de la autoridad soberana sino que se presenta más bien como un aparato de personas ligadas por vínculos de subordinación interna y privada con el soberano. El papel de los miembros organizacionales se concibe, entonces, a partir de principios como la “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados”<sup>106</sup>. Hay, de esta forma, “una homogeneidad institucional-política entre los gobernantes y el personal de la administración”<sup>107</sup>.

(2) El *modelo burocrático*, como es de imaginarse, se refiere al paradigma de la estructura legal-burocrática tal como la conocemos actualmente. Es, pues, el tipo de paradigma netamente burocrático nacido de la separación entre las esferas de la política y aquellas definidas como administración propiamente. Este modelo, herencia de la formación de los Estados liberales, está orientado por la capacidad de “garantizar el cumplimiento de las responsabilidades básicas del gobierno y, al mismo

---

<sup>106</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, p.178.

<sup>107</sup> N. Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, s. v. *administración pública*.

tiempo, de acotarlas para favorecer la mayor libertad posible a los individuos”<sup>108</sup>. De esta forma, el modelo refleja la intencionalidad de crear organizaciones destinadas a cumplir instrucciones a través de controles basados en la lógica del derecho y del expediente. La burocracia se convertía, así, en un instrumento impersonal de precisión al servicio de quien llegara a conquistar el poder soberano.

De acuerdo con Weber, los siguientes son rasgos esenciales del tipo burocrático<sup>109</sup>.

(a) Existe un principio de competencias y sectores jurisdiccionales estables y oficiales que se organizan normativamente, es decir, la burocracia se rige por normas que dan un carácter de deberes oficiales a las actividades organizacionales. Estas normas, referentes a los medios coactivos, técnicos, sacerdotales o de cualquier tipo, son todo un cuerpo de reglas formales que debe ser asimilado y que, por lo tanto, se convierte en un saber técnico particular que poseen los miembros de la organización. (b) Hay, además, un principio de jerarquía. Toda actividad organizativa se determina de acuerdo con un estatus jerárquico y está sujeta a las demandas impersonales del mismo. A cada puesto le corresponde una esfera definida y obligatoria de tareas, lo que quiere decir que los miembros organizaciones obedecen una autoridad burocrática y no al funcionario que ejercita esta autoridad. La jerarquía burocrática es, en esencia, un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan y supervisan a los funcionarios inferiores en lo que toca a sus labores oficiales. Existe, además, una clara diferenciación entre la esfera personal del funcionario y su oficio, así como que los medios e instrumentos de trabajo. Éstos no son propiedad del funcionario que los utiliza. (c) La organización burocrática se funda en documentos escritos que se conservan en forma original o como proyectos. Existe, así, todo un sistema de comunicación impersonal propio de la burocracia que tiene su fundamento en la conservación de las normas referidas a los procedimientos. Los archivos son la base de la memoria organizacional y fundamento de la interrelación entre jerarquías y, por tanto, entre esferas de competencia. (d) Hay un principio de profesionalización, que implica, que durante la ejecución de las labores burocráticas, se requiere del funcionario una preparación cabal y experta, lo que permita que éste

---

<sup>108</sup> M. Merino, art. cit., p.84.

<sup>109</sup> *¿Qué es la burocracia?*, trad. Rufino Arar, México, Coyoacán, 2001, pp.21 y ss.

esté suficientemente capacitado para cumplir las normas debidas de conducta técnica. Lo anterior fundamenta el nombramiento del funcionario y, a su vez, le garantiza un estipendio fijo, una ocupación de tiempo completo y una carrera regular a lo largo de la jerarquía de la organización.

(3) La organización *orientada por políticas* viene una concepción originada tras la segunda guerra mundial y producto del incremento en la complejidad a que se enfrentaban los Estados sociales<sup>110</sup>. En este modelo, dice Merino, no se “ha soslayado la importancia de traducir principios básicos en una forma concreta de organización burocrática; acaso más flexible y más abierta a las exigencias del entorno”<sup>111</sup>. La organización orientada por políticas reconoce sus limitaciones; no sólo las que se derivan de sus obligaciones básicas, sino “de sus verdaderas posibilidades de intervención a favor de postulados sociales o económicos”. Esto implica que en este tipo paradigmático, la organización se abre al exterior y sus procesos se estructuran con base en posibilidades de acción, de acuerdo con una “agenda pública”.

La agendación implica, necesariamente, una mayor especialización de la estructura organizacional y, en concreto, de sus procesos que se refieren ya no sólo a la supervivencia de la organización, sino además a su relación con sus productos e insumos. Así, los miembros organizaciones deben adquirir capacidades para administrar las complejidades de los ámbitos de acción que la agenda organizativa dicta, lo que implica, a su vez, que los miembros organizaciones deben ser profesionales no sólo en el sentido de su esfera de acción interna, también en sus relaciones con actores del entorno. El tipo orientado por políticas implica que la organización define problemas concretos y estrategias de acción específicas orientadas a resultados esperados y que sistematiza estas acciones en procesos coherentes<sup>112</sup>. De ahí que las organizaciones orientadas por políticas tienden a crear

---

<sup>110</sup> Manuel García, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985, s. p., cit por M. Merino, art. cit, p.94.

<sup>111</sup> Art. cit., p.96.

<sup>112</sup> José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en J. L. Méndez (comp.), *Lecturas*

instancias administrativas que se corresponden con los procesos de política pública que llevan a cabo (esto es departamentos de seguimiento y evaluación, ventanillas de servicios y atención, cuerpos de análisis, etcétera). El que una organización tome como parámetro relevante los resultados de sus acciones tiene, además, otra implicación: este tipo de organizaciones están más expuestas al control social y, por lo tanto, a la construcción de procedimientos abiertos a la evaluación pública. Así, este tipo de paradigma no supone la destrucción de las estructuras burocráticas, pero sí implica cambios estructurales que no sólo flexibilizan las dinámicas internas, sino que también involucran una mayor responsabilidad y relación con el entorno organizativo.

(4) Por último, el modelo *gerencial* se refiere a la concepción contemporánea del Estado-empresa derivada, a su vez, en la crisis de los Estados de bienestar de finales del siglo pasado<sup>113</sup>. Este nuevo paradigma organizacional viene a trastocar muchas de las estructuras y principios que guiaron por muchos años la gestión pública —incluidas entre ellas la primacía de la actividad gubernamental y la organización centralizada y burocrática del Estado. Esta tendencia, entonces, se define por la ruptura de la unidad del sistema administrativo y su sustitución por una pluralidad de administraciones donde el elemento central es la coordinación, es decir, la gestión. Pero además, la organización gerencial se vuelca por nuevas formas de control social, entre éstas la más importante es claramente el mercado.

Existe un referente en el modelo de administración privada y, además, un peculiar énfasis en la eficiencia de los servicios públicos. De acuerdo con Christopher Hood, la concepción de la administración pública gerencial está vinculada a cuatro “mega-tendencias”<sup>114</sup>. A saber: intentos para detener y revertir el crecimiento del

---

*básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp.81-83.

<sup>113</sup> Vincent Wright, “Redefiniendo el Estado: implicaciones para la administración pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nos. 7-8, septiembre 1996 –abril 1997, pp.27-28.

<sup>114</sup> “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, no. 1, 69 (1991), pp.3-19; igualmente véase Michael Barzelay, *La nueva gestión pública: un*

gobierno en términos de gasto público y de personal; la propensión hacia la privatización y cuasi-privatización y la adopción de un principio de subsidiariedad en lo relacionado con la provisión de bienes y servicios públicos; el desarrollo de la automatización, en particular el desarrollo de las tecnologías de la información; y el desarrollo de una agenda global de reforma administrativa. Estas mega-tendencias parecen estar conectadas con el surgimiento y desarrollo del modelo gerencial. Así, pues, existe una tensión inherente dada la contradicción entre principios que provienen de la teoría económica y aquéllos que se derivan de las técnicas del gerencialismo. Estas tensiones resultan de una contradicción entre el carácter centralizador del contractualismo económico y las tendencias de delegación del gerencialismo. El primero tiene un énfasis en el control político sobre la burocracia. Este esfuerzo requiere de cierta centralización, coordinación y control para mantener los arreglos contractuales eficaces. Las segundas, sin embargo, apuntan hacia la devolución de las capacidades gerenciales a la burocracia. En este modelo, pues, pareciera que existe un intercambio entre ambos platillos de la balanza.

Hasta aquí la revisión de los paradigmas de la administración pública. Desde luego, éste no es un escrutinio extenso, ni siquiera creo que sea completo. Pero sí estimo que esta tipología bien representa una muestra de las tendencias relevantes que ha adquirido la organización gubernamental a lo largo del tiempo. Seguramente podríamos hacer una disertación de cada uno de estos tipos y encontrar subtipos, pero por el momento me conformo con mostrar que cada uno de estos paradigmas generales tiene efectos en las rutinas organizaciones y, por lo tanto, en la cotidianidad de la administración pública. Considérese este ejemplo —un tanto curioso— sobre el paradigma burocrático. Paul Tabori relata su encuentro con un schupo, policía local de Berlín:

Necesitaba ir a una calle de los suburbios del oeste de la ciudad, y me dirigí al policía de uniforme verde. Me escuchó atentamente y luego me suministró la información necesaria en voz seca y rápida. Las instrucciones eran muy complicadas, e implicaban dos cambios de ómnibus, varios desvíos a la

---

*acercamiento a la investigación y debate de las políticas*, trad. Ariel Dillon, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp.15-24.

derecha y a la izquierda, el cruce de algunas plazas y unos detalles más. Me fatigué del asunto a la mitad de la explicación y decidí que, una vez en camino, preguntaría nuevamente. De modo que agradecí cortésmente al schupo y empecé a alejarme. Pero su mano enguantada me aferró del hombro y obligó a dar vuelta. — ¡No me agradezca! — ladró. ¡Repítalo!<sup>115</sup>

Más aún, reflexiónese el caso de la rutina de reclutamiento en el paradigma burocrático. Es de esperarse que, a partir de las valoraciones incluidas en el paradigma, el reclutamiento tienda a tasar más la profesionalidad y capacidades del aspirante. No así en una rutina impregnada por un paradigma, digamos, vertical. Aquí se puede esperar que la lealtad tenga mayor peso. Así, pues, cada paradigma, al ser rutinizado, se traduce en formas específicas de procedimientos, valores, tecnologías, conocimientos y opiniones. En otras palabras, cada uno de estos paradigmas organizaciones tiene efectos diferenciados en ambos planos de las rutinas organizaciones. No obstante, en esencia, creo, todos actúan de la misma forma: generan rutinas que, al ser interiorizadas generan un sentido de seguridad en los miembros organizaciones y, por lo tanto, oponen resistencias al cambio.

#### 4. La ironía.

Dicho todo lo anterior, ¿qué nos indica sobre la reforma de la administración pública, es decir, de los procesos de cambio en las organizaciones públicas? Creo que la respuesta es irónica. Tomemos el caso de la tan citada “nueva gerencia pública” — lo que aquí he llamado paradigma gerencial. La OCDE y otros organismos internacionales se han apurado a nombrarla —con toda pompa y circunstancia, por cierto— “un *paradigma global* de cambio concerniente al control y la organización del servicio público”. Es decir, existe una tesis explícita de convergencia entre los países para transformar sus sectores públicos a través de la introducción de elementos de nueva gestión. Y, sin embargo, lo cierto es que cientos de autores tienden más bien a señalar lo contrario: casos como, digamos, Noruega y Nueva Zelanda ilustran, en todo caso, una tendencia a la divergencia en lo que respecta a sus reformas administrativas —sin mencionar a México, Estados Unidos, Francia y un larguísimo

---

<sup>115</sup> *Op. cit.*, p.116.

etcétera. Incluso países que hasta cierto punto presentan reformas en términos similares y son parangón de las doctrinas administrativas en boga, viéndolos con un enfoque más escrupuloso presentan considerables variaciones. Hasta me atrevería a decir que el cambio gerencial no ha sido abrazado con la misma efusividad en diferentes organizaciones de un mismo país.

Una reforma es un cambio intencionado —y, por tanto, una novedad—, es decir no azaroso: incluye una valoración (científica-técnica, moral, etcétera) sobre la realidad y una decisión para cambiarla. En otras palabras, una reforma implica la apropiación de un paradigma organizacional diferente. Bien puede ser que la ecología de la organización haya cambiado, que se hayan desarrollado nuevas demandas o que las existentes se hayan debilitado o hasta desaparecido. En todo caso, las reformas, como procesos específicos, son construcciones políticas sobre un problema (un diagnóstico) que derivan en un conjunto de soluciones. Aceptemos esta definición un tanto rústica. Finalmente, lo importante aquí es que la reforma es potencialmente una fuerza innovadora o, si se quiere, una novedad organizativa. Esto es relevante porque, como ya decía antes, las innovaciones que se intentan operar en un contexto organizacional específico se enfrentan, más temprano que tarde, a las rutinas administrativas y, por lo tanto, éstas se convierten en un factor crucial del éxito de la reforma.

La cuestión, empero, no acaba ahí. Una pregunta lógica sería, entonces, ¿cómo transformar las rutinas administrativas de modo que la reforma sea consistente con los objetivos para los que fue planeada? En primer lugar, está el hecho de que las rutinas son parte importante de la reforma en tanto novedad organizativa, es decir, deben ser elementos que, al menos en teoría, deberían ser considerados en un diagnóstico organizacional. En segundo lugar, las rutinas también son objeto de la reforma administrativa. Una reforma que apunte a incrementar la eficiencia en los procesos intenta, pues, transformar las rutinas administrativas que la organización lleva a cabo día con día.

El problema, como es claro, tiene dos caras. Por un lado, las rutinas condicionan el éxito de la reforma dado que éstas representan procedimientos y valores asimilados, es decir son parte del paradigma organizacional al que se enfrenta el contenido de la reforma. Y, por el otro lado, el cambio en las rutinas es el objetivo

de la reforma. En tal caso, una reforma exitosa debería incluir una estrategia cuyo punto de partida sea una revisión desprejuiciada y rigurosa de la naturaleza y fines últimos de las rutinas y la posibilidad de su transformación o eliminación. El cambio pues, es una oportunidad que debe ser aprehendida y que está inevitablemente mediada por las rutinas de una organización y su lógica de interiorización, el fobos que mencionaba antes. De modo que la pregunta se invierte: ¿cómo diseñar una reforma que, dadas las rutinas organizacionales, pueda tener éxito?

Ahora, en el caso específico de las organizaciones públicas lo que sucedería es que, aunado a la naturaleza misma de las rutinas, las características de la administración pública tienden a incrementar las resistencias ante el cambio. En otras palabras, el cambio no sólo es un proceso complejo y arduo de argumentación y negociación política sino que, en este contexto, tiende a ser un ejercicio aún más difícil cuyas variables, como decía en primer capítulo, pocas veces son asidas por los agentes de cambio. En una palabra, la naturaleza misma de las organizaciones públicas hace más que relevante la consideración sobre las rutinas y su lógica. De ahí que muchos de los esfuerzos reformadores que quieren transformar las dinámicas cotidianas de las organizaciones gubernamentales tienden a convertirse en tremendas ironías. En el siguiente capítulo, pues, quiero tratar una de estas ironías: la de los concursos de ingreso al servicio profesional mexicano.

## II

# UN CASO PARA ESTUDIAR

### 1. Un poquito de historia

Hablar del servicio profesional en México implica necesariamente hablar de la tradición administrativa del país y de su relación con la evolución y consolidación del sistema político. Así, “México puede ser considerado como una excepción dentro de la regla en la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos en pro de la preparación de sus servidores”<sup>116</sup>. No obstante, a pesar de lo que se pueda creer, los intentos por profesionalizar la gestión pública mexicana tienen sus mozos inicios desde la creación misma del Estado mexicano —e incluso algunos van más allá para encontrar los primeros intentos de una función pública profesional en el pasado virreinal. María del Carmen Pardo y Omar Guerrero ya han documentado extensamente los esfuerzos por profesionalizar la gestión pública en México<sup>117</sup>. Permítaseme, pues, sintetizar esta historia basándome en los trabajos de estos dos autores.

Dejando de lado el pasado colonial, los primeros intentos de profesionalizar la administración pública datan de 1834, cuando se organizó el cuerpo consular mexicano<sup>118</sup>. Otros intentos esporádicos y muy poco célebres se pueden encontrar a lo

---

<sup>116</sup> Omar Guerrero, “La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México”, en Néstor Fernández (coord.), *Servicio público de carrera en México: experiencias y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p.15.

<sup>117</sup> Véase Ma. del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro internacional*, no.4, 45 (2005), pp.599-634; O. Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Plaza y Valdés, 1998, pp.413-463.

<sup>118</sup> Ma. del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional...”, p.601.

largo del resto del siglo XIX, pero básicamente el único ejemplo exitoso será el del servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores —servicio profesional que aún hoy en día funciona. No obstante, lo cierto es que los esfuerzos por profesionalizar la administración pública, en lo general, no tuvieron buenos resultados. Algunas veces condicionados por las limitantes presupuestales del Estado mexicano, otras, las más, por los vaivenes políticos y la lógica de lealtad que exigían los diferentes proyectos políticos en pugna.

A finales del siglo XIX y principios del XX, durante el Porfiriato, tiene lugar una nueva serie de experimentos de profesionalización. Durante este período, se constituye una carrera profesional ex profeso en la Escuela de Contaduría y Administración para quienes desearan trabajar en la administración pública. Además, se dota a la Secretaría de Relaciones Exteriores de control total sobre el servicio consular —antes compartía el control con la Secretaría de Hacienda—, se integra un primigenio catálogo de puestos y se publica la *Guía práctica para los empleados civiles de la República Mexicana*, un primer intento de sistema de capacitación para funcionarios públicos. No obstante, dice Pardo, “lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían”<sup>119</sup>. La consolidación de un servicio civil profesional en México aún tenía un largo trecho que recorrer. De hecho, la noción de *servicio civil* es prácticamente desconocida en el país hasta bien entrado el siglo XX<sup>120</sup>.

Después de la Revolución, durante el gobierno de Álvaro Obregón, algunos esfuerzos se hicieron por crear reglamentos de inamovilidad y se creó la Confederación Nacional de Administración Pública, un conato de comunidad profesional cuyo objetivo era la formación de un servicio civil. Dos años más tarde, en 1924, apareció la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. Ahora, si bien en estos años tampoco cuajó la idea de un servicio profesional, sí se emitieron algunas reglamentaciones claves para la administración pública: la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para ingresar en ese organismo —aunque

---

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> O. Guerrero, *op. cit.*, p.452.

este último en realidad nunca tuvo vigencia legal. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría darán pasos significativos en favor de la implementación de un sistema de méritos para la permanencia de los funcionarios públicos y, al mismo tiempo, tendrán lugar algunas experiencias interesantes en gobiernos estatales<sup>121</sup>.

En 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo que contemplaba, al menos en un principio, la emisión de reglas en torno a la relación del Estado con los funcionarios profesionales. Años después, en el sexenio de Abelardo Rodríguez, se expedirá un acuerdo para normar la organización y funcionamiento de la carrera administrativa. Una vez más se decretaba la creación de un sistema de carrera; no obstante, el nuevo reglamento tuvo un vigor muy limitado y, en términos reales, jamás fue implementado. Algunos años más tarde, en el sexenio de Emilio Portes Gil, el Partido Nacional Revolucionario, el PRI actual, impulsará —sin mayor éxito que una avalancha de felicitaciones— una propuesta de establecimiento del servicio civil. Empero, lo cierto es que la gran mayoría de acciones implementadas durante la primera mitad del siglo pasado estuvieron más bien dirigidas a defender los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. En otras palabras, los esfuerzos de crear un servicio civil parecido al que existía en otros países se subordinaron al objetivo principal que era el de garantizar derechos laborales en todo el país.

De hecho, no fue sino hasta 1955 que se creó con relativo éxito un órgano dedicado a estudiar y participar en las políticas administrativas del Estado mexicano: el Instituto Nacional de Administración Pública. Entre los objetivos de este nuevo órgano estaba pues, la incidencia en la creación de un servicio civil profesional en la administración pública del país. Años después, en la década de 1960 se crea la Comisión de Administración Pública. Luego, durante el gobierno de Luis Echeverría, se integra una Dirección de Estudios Administrativos que, finalmente, terminó por ser sustituida por un órgano similar en la Secretaría de la Presidencia. En 1975, se promulgará la Ley de premios, estímulos y recompensas civiles. Durante el gobierno de López Portillo se iniciará un programa muy ambicioso de reforma de la administración pública (1976-1982), cuyo principal éxito, en términos de la función

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp.458-459.

pública, fue la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, los tabuladores generales de la administración y los primeros catálogos más o menos comprehensivos de puestos.

Durante la década de 1980 se inició el que probablemente haya sido el más ambicioso y extenso de los esfuerzos modernizadores de la administración pública mexicana de los últimos años. En el sexenio de Miguel de la Madrid se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1982 se mejoran los catálogos de puestos y, un año más tarde, se constituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Para finales de 1984, la comisión ya contaba con un proyecto general de servicio civil. Sin embargo, la iniciativa se enfrentará a la férrea resistencia de los sindicatos de trabajadores del Estado<sup>122</sup>. La iniciativa terminó por abandonarse parcialmente. En su lugar, se impulsó la creación de la Secretaría de la Contraloría y algunas reformas parciales tanto a la Ley Orgánica de la Administración como a la Ley de Responsabilidades.

Durante los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo (1988-1994 y 1994-2000 respectivamente), se dio un nuevo impulso a la reforma administrativa. A partir de la incorporación de México a la OCDE, el tema del servicio civil volvió a la mesa de debates. Durante este período, la Secretaría de la Contraloría se transforma en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo adoptando, explícitamente, funciones orientadas a la modernización y mejora administrativa. Además, se inicia el muy conocido Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Dentro de los objetivos de este programa se encontraba, de nueva cuenta, la mejora de los procesos de contratación, movilidad y estímulos de los administradores públicos. No obstante, lo cuestionables que pueden ser los resultados de este período, en términos de la función pública profesional, lo cierto es que precisamente en esta etapa se dan algunas experiencias más o menos exitosas de

---

<sup>122</sup> Juan Pablo Guerrero, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, s.a., p.16, cit. por Ma. del C. Pardo, “El Servicio Profesional...”, p.613.

profesionalización. En 1996, por ejemplo, se crea el servicio profesional electoral. Este vendrá a ser, junto con el servicio consular, el servicio profesional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y otras experiencias dispersas, el único referente de servicio civil en México previo a la promulgación de la ley vigente.

En resumen. Creo que podemos caracterizar grosso modo la historia previa a la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de 2003 como una historia definida por dos patrones, en dos períodos claramente distinguibles —al menos para los años a los que aquí me he referido. Los dos patrones son, por un lado, el intento constante de institucionalizar la discusión sobre la profesionalización de la función pública a través de organismos, comisiones e institutos y, por el otro, una especie de “fenómeno Penélope”<sup>123</sup> alrededor del tema del servicio civil. Uno y otro patrón son refuerzo del otro. Mientras que se intentan establecer organismos centrales de coordinación, la lógica del cambio político termina por dar borrón y cuenta nueva a los intentos reformadores. En general, pues, la historia de la profesionalización en la función pública mexicana es una historia repleta de fracasos y modelos de gestión mal logrados. Pero, además, se pueden observar claramente dos períodos: el primero que iría desde la época independiente hasta la primera mitad del siglo pasado en que las reformas se abocaron a la consolidación de un cuerpo de funcionarios al servicio del Estado. El segundo período, de mitad de siglo XX hasta la promulgación de la ley actual, vendrá a ser una fase de maniobras político-administrativas que claramente son respuesta a la falta de un servicio civil institucionalizado.

## 2. ¡Servicio Profesional HABEMUS!

Después de este apurado repaso histórico, llegamos a la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de 2003. Dice Pardo, “Vicente Fox, como los anteriores candidatos a la presidencia de la República, ofreció instaurar el servicio profesional de carrera; esta vez la promesa fue cumplida. Al llegar el cambio de partido en el

---

<sup>123</sup> El “efecto Penélope” hace referencia al fenómeno de creación de estructuras y políticas para después, con el cambio de gobierno, romperlas o relegarlas y comenzar de nueva cuenta; véase a este respecto, Carles Ramió y Miquel Salvador, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, CIDOB, 2005, *passim*.

poder, además de distinto signo político, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo empieza a revivirse la idea de poner en marcha el servicio civil de carrera”. En efecto, el cambio en el gobierno y la agenda de la nueva administración —por cierto, con gran énfasis en el “buen gobierno”— provocaron la revitalización del tema y una nueva oportunidad para que el servicio civil fuera, al fin, instaurado en la administración pública mexicana.

Ya en el año 2000 había aparecido una iniciativa al respecto en el Senado a través del grupo parlamentario del PRI y, en 2002, otra cuya autoría era del grupo parlamentario del PAN, el partido en el gobierno. Al final, una iniciativa conjunta surgida del Legislativo fue aprobada por una amplia mayoría que incluía a los tres grandes partidos políticos (el PRD también se sumó a la discusión sobre el servicio profesional). El 10 de abril de 2003, se promulgó, de esta forma, el Decreto que expedía la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Ésta entraría en vigor a principios de octubre del mismo año y, un año después, se emitirá su reglamento.

El nuevo sistema, sobra decir, fue recibido con gran entusiasmo por muchos y crecido escepticismo por otros tantos. El modelo se planteó como toda una “revolución administrativa”, como un esquema que rompería con la forma en que se hacían las cosas en la administración. Los defensores del sistema esgrimían argumentos esperanzadores y hacían votos por la efectividad del nuevo esquema:

El Servicio Profesional de Carrera se centra en el desempeño de los servidores públicos porque busca promover la calidad (perfil de inteligencia intelectual y emocional, vocación, carácter, valores) y la competencia del talento (conocimientos gerenciales o directivos y técnicos) que requieren la demanda de los puestos para desempeñarse exitosamente, así como todos los sistemas que convierten dicho talento en resultados, y cómo generar un contexto

permisivo donde el potencial de las personas se convierta en capacidades para lograr resultados (sic)<sup>124</sup>.

El Secretario de la Función Pública en turno incluso declaró:

Si bien [el servicio profesional] abarca un limitado número de los puestos totales de la Administración Pública Federal, será una onda expansiva orientada hacia una cultura de alto desempeño, sentando las bases para administrar el recurso humano y separar la carrera política de la carrera administrativa<sup>125</sup>.

No obstante, la nueva normatividad implicaba una serie de retos estructurales que, agravados por disposiciones que apuraban su puesta en marcha —la Ley especificaba límites temporales muy reducidos para implementar el nuevo sistema—, aún no han sido resueltos y, más aún, han tenido consecuencias no deseadas. En la mayoría de las evaluaciones que se hacen del servicio profesional los resultados son seriamente cuestionados por académicos, expertos, políticos y, tal vez más incómodamente, por los funcionarios mismos. Ciertamente, la mayoría de los coloquios y trabajos recientes en torno al tema más bien hablan de retos, desafíos, asuntos por resolver y términos afines. La pregunta lógica sería, entonces, ¿por qué es tan complicado establecer un servicio civil en México?

Una respuesta preliminar a este problema se puede hallar en la historia misma de la administración pública mexicana. Como bien dice Mauricio Dussauge, “la particularidad del caso mexicano no se ha derivado de la politización de su administración pública —algo común en términos internacionales—, sino de la profundidad con la que esta politización (los valores y las contiendas políticas) ha afectado los mecanismos de reclutamiento y promoción de los servidores públicos, el

---

<sup>124</sup> Secretaría de la Función Pública, *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006*, p. 7, disponible en línea en [www.spc.gob.mx](http://www.spc.gob.mx) [03/03/2007].

<sup>125</sup> “Discurso del C. Secretario del 16 de agosto de 2005”, disponible en línea en [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx) [08/12/2006].

uso cotidiano de los recursos federales y el desempeño en general de las organizaciones públicas”<sup>126</sup>.

En efecto, basta un breve repaso de la historia del sistema administrativo para notar que en México, al menos desde mediados del siglo pasado, la distinción entre la carrera política y la administrativa ha sido todo menos clara. La lógica que ha permeado a la administración pública, pues, ha sido una lógica política de lealtad vertical. Si reparamos en la formación de la elite política podremos advertir con suma facilidad que ésta ha sido preponderantemente dentro de la administración<sup>127</sup>. De esta forma, y de acuerdo con Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda, la administración pública ha tenido, por lo menos, cuatro roles esenciales para el sistema político mexicano: ha sido la principal fuente de reclutamiento del personal político y, ciertamente, el principal escenario de la contienda política; es el medio de canalización de los recursos hacia los sectores sociales y, por ende, el sitio de negociación para la asignación de recursos; ha sido el instrumento idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales involucrados; y el brazo ejecutor (material y simbólico) del presidente de la República<sup>128</sup>.

Cada una de estas características va en contra de los principios del servicio civil profesional que, al menos en teoría, ofrece la tan mencionada neutralidad weberiana de los cuerpos burocráticos e incentivos y condiciones para diferenciar, aun parcialmente, los roles políticos de los roles administrativos. En todo caso, tal parece que, en el caso del servicio profesional de carrera, las viejas prácticas y los referentes cognitivos y valorativos de la administración pública mexicana tienden a permanecer

---

<sup>126</sup> “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Foro internacional*, no.4, 45 (2005), p.764.

<sup>127</sup> Véase, a modo de ejemplo, los trabajos de Rogelio Hernández, *La formación del político mexicano*, México, El Colegio de México, 1991; y “Los altos mandos de la administración pública mexicana”, en J. L. Méndez, *op. cit.*, pp.465-476.

<sup>128</sup> “Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados”, 2003, pp.9-10, consultado en línea en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) [03/03/2007].

a pesar de los cambios normativos. “Con la llegada del nuevo gobierno federal [2006] han vuelto a la escena las prácticas habituales de los períodos de transición: solicitud de renuncias a servidores públicos sin que hayan mediado entrevistas o evaluaciones de desempeño a su labor”<sup>129</sup>. Hay, de esta forma, una especie de dependencia del camino (el path-dependency de los neo-institucionalistas). Esta, sin duda, no es en absoluto una sorpresa. A juicio de varios analistas y estudiosos del tema hay fallas que aún no han sido corregidas. Falta aún un largo trecho que recorrer para crear, como dice Mauricio Merino, un esquema profesional de largo aliento. Hay una ironía que se repite en esta historia poco exitosa. “La creación del Servicio Profesional de Carrera resulta adecuada pero no suficiente para mejorar el desempeño estructural y cotidiano de las instituciones gubernamentales”<sup>130</sup>. Tratemos de analizar parte de este problema desde el mirador de las rutinas organizacionales y, de esta forma, observar la cuestión a través de las lentes que se han expuesto en los capítulos anteriores.

### **3 El Servicio Profesional en partes**

La implantación del servicio profesional de carrera implica un complejo proceso de cambio impulsado por la adopción de todo un conjunto de reglas, normas y procedimientos administrativos. Como es de esperarse, las reformas intentan rediseñar el trabajo organizacional y su división. Esto incluye, también, la esfera institucional de la administración pública, es decir, los valores, conocimientos y tecnologías. Pero también intenta transformar las conductas efectivas de los miembros de la función pública. La profesionalización, entendida así, hace referencia a la “articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Las reglas deben regir la permanencia, entrada y salida, la movilidad, ascensos y asignación de actividades de los funcionarios públicos”<sup>131</sup>. En otras palabras, el servicio profesional viene a ser un cambio burocratizante, en el sentido

---

<sup>129</sup> Ángel López, “Cuarteaduras en el servicio profesional de carrera”, *Política digital*, no.35, febrero – marzo 2007, p.28.

<sup>130</sup> M. I. Dussauge, art. cit., p.763.

<sup>131</sup> B. J. Perlman y J. de D. Pidena, art. cit., p.17.

weberiano del término, de la función pública. Ahora, como todo sistema administrativo, éste también tiene sus particularidades.

La nueva Ley privilegió una operación descentralizada del sistema de servicio civil a través del establecimiento de “Comités Técnicos de Profesionalización y Selección” en cada dependencia que participa en el sistema (83 en total). Además, se concibió como un sistema abierto donde el ingreso se llevaría a cabo por medio de concursos públicos. Con base en la nueva disposición se creó la Subsecretaría de la Función Pública dentro de la Secretaría de la Función Pública —antes de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y, dentro de la primera, la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal que será el nodo coordinador del sistema.

No obstante, el sistema no atravesó completamente la administración. Los cuerpos consulares y de seguridad pública, así como los médicos y maestros del Estado quedaron fuera del sistema. Tampoco se previó la integración vertical de toda la estructura administrativa. En realidad, el sistema de servicio civil sólo hace referencia a una capa intermedia de funcionarios públicos: en lo alto de la pirámide administrativa se mantuvieron las designaciones políticas y el personal “de confianza”. Tampoco se integró a la gran mayoría del personal operativo del gobierno (personal de base). En suma, pues, el nuevo esquema ocupa un universo limitado de funcionarios. Muy probablemente, como dice Pardo, “la exclusión de un número tan importante de funcionarios se antoja como una ‘solución’ forzada, que obedece al hecho de que si se hubiera incluido a [más] funcionarios (...) la iniciativa se hubiera entorpecido hasta el punto de paralizarse”<sup>132</sup>. Así, el servicio profesional abarca a poco más de 60 mil funcionarios federales entre directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento y enlaces administrativos.

En términos operativos, el servicio profesional se concibió como la combinación de varios componentes cuya aspiración es la de crear un sistema integrado de gestión de recursos humanos de la administración pública. Siete

---

<sup>132</sup> “El Servicio Profesional...”, p.618.

subsistemas se encargan de la integración, gestión, mantenimiento y desvinculación de los recursos humanos: planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación. Todos estos subsistemas actúan coordinadamente para seleccionar y mantener los recursos humanos idóneos para los fines de las organizaciones gubernamentales que participan en el servicio profesional.

En este caso propongo estudiar, en concreto, los concursos de ingreso al servicio profesional, es decir, el núcleo del subsistema de ingreso del nuevo esquema. Dentro de las limitaciones que impone el caso, los concursos de ingreso nos permiten observar el establecimiento de toda una nueva rutina en la administración pública: la rutina de reclutamiento. Siguiendo la metodología propuesta por Martha S. Feldman, parto de la descripción de la nueva rutina, para después analizarla con base en las hipótesis del esquema de cambio que he mostrado en capítulos anteriores y, posteriormente, entender las consecuencias del proceso de cambio como tal, es decir, del desempeño de la nueva rutina<sup>133</sup>. Así, mi intención es poner a prueba las hipótesis del cambio organizacional en ambos planos de la nueva rutina. En otras palabras, de la apropiación efectiva de un nuevo paradigma organizacional, el cambio en los procedimientos y las consecuencias que se derivan de su relación dialéctica. Permítaseme, entonces, exponer las características formales de la nueva rutina de reclutamiento de personal en la administración pública.

De acuerdo con la Ley del Servicio Profesional, el subsistema de ingreso regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos “a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema”<sup>134</sup>. Se establecieron tres formas de ingreso al servicio civil. La primera, a través de la certificación de funcionarios que ya eran miembros de la administración antes de la promulgación de la Ley. La segunda se refiere propiamente a los concursos para ocupar vacantes generadas a partir de la entrada en vigor del sistema.

---

<sup>133</sup> “Organizational routines as a source of continuous change”, pp.614-623.

<sup>134</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), art.23.

Una última modalidad se refiere a la integración a través de “ferias de reclutamiento” mediante convenios entre el servicio profesional y universidades y centros educativos. Esta última forma de integración al sistema se pensó, como es de esperarse, como opción de ingreso para los puestos más bajos del escalafón: los puestos de enlace.

Al día de hoy, sólo las dos primeras opciones operan cabalmente. La certificación de funcionarios hizo que los servidores públicos que ya lo eran para 2003 se vieran obligados a aprobar diversos exámenes “certificadores”, más una evaluación de desempeño en 2005. La certificación involucraba varios exámenes de capacidades: tres gerenciales (dos para el nivel de enlace), una prueba técnica relativa a nociones generales de la administración pública y dos pruebas técnicas específicas relacionadas con el cargo.

Por su parte, los concursos de ingreso, rutina que nos atañe, hacen referencia al reclutamiento propiamente dicho de la administración federal. Es decir, son el mecanismo a través del cual la administración reúne los recursos humanos idóneos de entre la oferta global para llevar a cabo sus labores —o al menos esto es lo que se espera. La realización de concursos está basada en la idea de una selección regular de candidatos para cada puesto vacante, garantizando igualdad de trato y un reclutamiento basado en el mérito. Los comités técnicos, como cuerpos especializados, establecen las particularidades que debe tener el personal a contratar en el ámbito de la organización en específico. Definidos estos criterios (escolaridad, experiencia profesional, capacidades gerenciales, aptitudes especiales necesarias para el puesto, etcétera), cada plaza se somete a un concurso público abierto a cualquier ciudadano que cumpla con los criterios fijados previamente. Las plazas y sus respectivos criterios específicos son publicados en el *Diario Oficial*, en comunicados internos de las dependencias y en los portales electrónicos del sistema o de las dependencias. El portal de reclutamiento en Internet del servicio profesional ([www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx)) permite que los ciudadanos interesados en plazas vacantes conozcan los criterios específicos de selección y, además, admite participar en tiempo real en los concursos. El mecanismo electrónico, pues, se supone que garantiza igualdad de acceso a la información y neutralidad en las primeras etapas del proceso de selección. No obstante, las últimas etapas del proceso no pueden ser realizadas a través de medios electrónicos.

La rutina de reclutamiento a través de concursos puede ser descrita a grandes rasgos de la siguiente forma: (a) se genera una vacante o una plaza de nueva creación, (b) se emite una convocatoria pública y abierta para concursar la plaza vacante, (c) los aspirantes se registran en el concurso, (d) se cubren las fases del concurso y, finalmente, (e) se define al finalista y se emite su nombramiento<sup>135</sup>.

Pero la historia no acaba ahí. Si miramos más de cerca el proceso de concurso podremos notar cinco fases consecutivas relativas a la ejecución del mecanismo<sup>136</sup>. (c.1) En una primera fase, los currículos de los candidatos son discriminados con base en los criterios legales y técnicos previamente fijados y avalados por el comité técnico relevante. En esta parte del proceso, se seleccionan los candidatos cuya experiencia profesional y académica previa corresponden con las expectativas de una plaza en concreto. (c.2) Después, a los candidatos seleccionados en la fase anterior se les aplica un examen sobre conocimientos técnicos necesarios para ocupar el puesto. Esto es, el candidato debe demostrar que posee los conocimientos pertinentes para hacer frente a las labores que implica el puesto en cuestión. (c.3) Una tercera fase consiste en un examen de aptitudes que permite conocer el perfil de trabajo de los candidatos. En general, este tipo de prueba se supone que brinda información sobre las capacidades “gerenciales” (liderazgo, capacidad de trabajar en equipo, manejo de situaciones, etcétera), que ofrece un perfil concreto. (c.4) La cuarta fase ha sido llamada el examen de “visión del servicio público”. El objetivo de esta fase es el de evaluar la propensión del candidato a la corrupción y demás desviaciones no deseadas en un funcionario público. (c.5) La última etapa del concurso es una o varias entrevistas. En estas audiencias se forma una especie de jurado conformado por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo

---

<sup>135</sup> Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, [www.spf.gob.mx](http://www.spf.gob.mx) [03/03/2007].

<sup>136</sup> Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPCAPF), art. 25.

preside<sup>137</sup>. El objeto de las entrevistas es el de corroborar que los candidatos cuenten con el perfil idóneo. Una vez concluido el proceso, este mismo comité de selección emite un veredicto: se elige un candidato para ocupar la plaza y se le nombra funcionario de carrera o, bien, se declara desierta la plaza.

En términos llanos, ésta es la descripción de la rutina de concursos. Ahora que se conoce el conjunto de procedimientos que componen la nueva rutina organizacional, pasemos al análisis de los hechos. En otras palabras, miremos con mayor detenimiento los datos que arroja el reclutamiento a través de concursos del servicio profesional de carrera.

#### **4 El ingreso al servicio profesional de carrera: numeraria**

Para el análisis de los concursos y los resultados que han arrojado, me baso en la evaluación aún no publicada de la Dirección General Adjunta de Control y Evaluación de la Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización y en la información pública del servicio profesional. Los datos que a continuación se exponen fueron obtenidos de los resultados públicos de los concursos registrados por la Secretaría de la Función Pública y de las bases de datos en línea que se pueden consultar en los indicadores generales del servicio profesional<sup>138</sup>. Ahora, sin mayor preámbulo, pasemos al análisis de la evidencia empírica.

Para el primer cuatrimestre de 2006, a tres años de la promulgación de la Ley del servicio profesional, se habían emitido nombramientos para 2,345 servidores de carrera de las 62,223 plazas que prevé la Ley. Esto es el 3.77 por ciento de total de plazas que pertenecen legalmente al servicio civil de acuerdo con las estimaciones más optimistas. El sistema electrónico trabajaen.gob.mx registra que, para abril de 2006, se habían presentado 1.28 millones de solicitudes de poco más de 87 mil personas que han concursado para alguna plaza del servicio en el gobierno federal. En promedio, cada una de estas personas concursó 14.5 veces por plaza concursada.

---

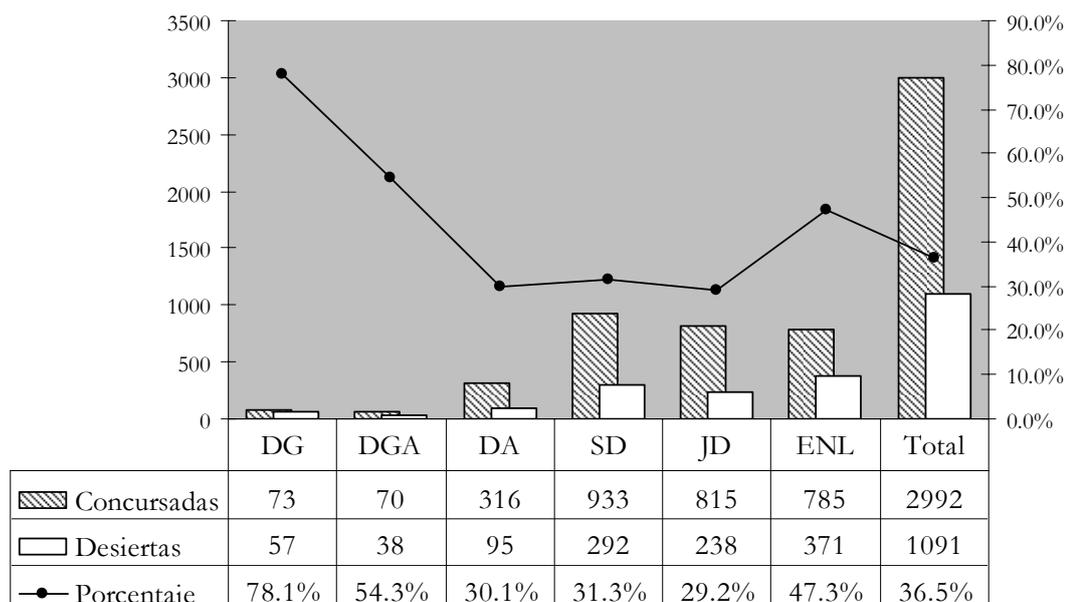
<sup>137</sup> LSPCAPF, art.74.

<sup>138</sup> [www.spc.gob.mx](http://www.spc.gob.mx) y [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx).

Si miramos los avances para abril de 2006, se habían realizado 4,636 concursos, de los cuales 2,345 (50.5 por ciento) han terminado en nombramiento, 1,407 (30.3 por ciento) fueron declarados desiertos y 884 (19 por ciento) estaban aún en proceso. Estos resultados son congruentes con los datos que la Dirección General Adjunta de Control y Evaluación reporta para el período que va de mayo de 2004 a enero de 2006. Durante este lapso, se acumularon 3,605 concursos acreditados plenamente. De estos, más de la mitad concluyeron en el nombramiento de un funcionario de carrera, una tercera parte fueron declarados desiertos y poco más del 10 por ciento aún estaba en proceso.

En otras palabras, si se consideran sólo aquellas convocatorias que terminaron su proceso, 58 de cada 100 convocatorias concluyen en asignación de plaza, mientras que cerca de 37 se declaran desiertas y 3 son eliminados, cancelados, no contaron con aspirantes o declinaron los ganadores. Los mismos datos, pero observados por nivel de la plaza convocada, acumulan mayor porcentaje de asignación en los casos de dirección de área, subdirectores y jefaturas de departamento; mientras que las que tienen mayor porcentaje de desiertas son las direcciones generales, direcciones adjuntas y enlaces. A todas luces, el porcentaje de plazas declaradas desiertas representa un porcentaje muy significativo del total de plazas concursadas. Esto implica no sólo que el proceso de reclutamiento es costoso, puesto que cada plaza declarada vacante implica que se han gastado recursos en un concurso que habrá de ser repetido, sino que, además, la mayoría de las plazas de alto nivel que se concursan tienden a declararse desiertas más que las de nivel intermedio. Esto se corrobora con la información que reporta la Dirección Adjunta de Control: cada plaza se concursa en promedio 1.25 veces y a mayor nivel jerárquico mayor porcentaje de concursos desiertos (figura 2). Por cada 10 concursos para ocupar direcciones generales 8 se declaran desiertos; de cada 10 concursos de dirección general adjunta, 5 se declaran desiertos.

Figura 2



Fuente: Dirección General Adjunta de Control y Evaluación, Secretaría de la Función Pública.

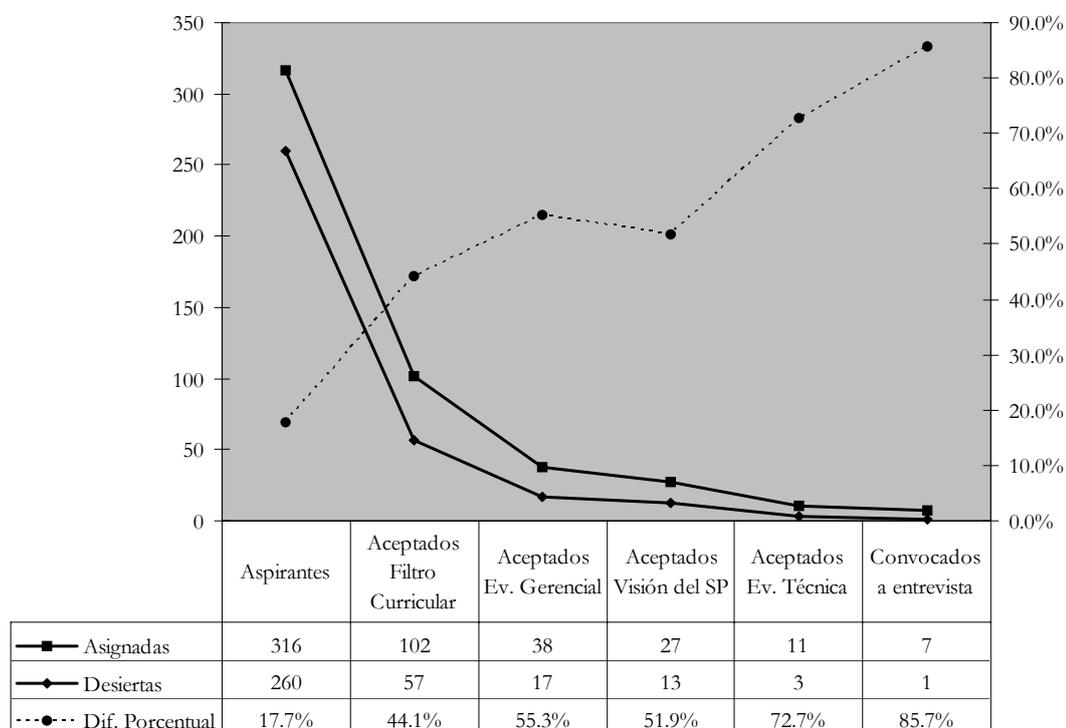
En lo que respecta al tipo de dependencia en la que se concursa la plaza, el 50 por ciento de las plazas concursadas declaradas vacantes es acaparado por cinco dependencias de la administración pública: la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (20.3 por ciento), la Secretaría de la Función Pública (8.8 por ciento), la Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (7.7 por ciento), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (7.6 por ciento) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (6.4 por ciento). En todos estos casos el patrón por rango jerárquico se repite: a mayor nivel, mayor número de plazas declaradas desiertas.

Ahora, si analizamos los mismos datos por etapas del proceso de concurso los resultados son los siguientes. Los aspirantes que se inscriben por concurso ascienden a 316 en promedio para los concursos que resultan con un ganador. De estos 316, se elimina a 91 de cada 100 en el filtro curricular y en los exámenes gerenciales, mientras que en la evaluación de capacidades técnicas, valores y las entrevistas se eliminan respectivamente a 5, 3 y un candidato de cada 100. Las primeras fases del proceso tienden a eliminar mayor número de aspirantes, como es de esperarse. Sin embargo, si miramos más de cerca la información por plazas asignadas y plazas declaradas desiertas, las diferencias porcentuales crecen notablemente (figura 3). Tal

parece que las plazas no asignadas tienen menor número de participantes a comparación de las asignadas (hay un diferencial de 17.7 por ciento). El filtro con mayor diferencial es, sin lugar a dudas, la entrevista. En ésta, la diferencia entre plazas declaradas desiertas y plazas asignadas llega hasta el 85.7 por ciento.

Si nos enfocamos únicamente a los candidatos que fueron eliminados en los concursos declarados desiertos, entonces observaríamos que la gran mayoría (85 por ciento) fueron eliminados en la evaluación técnica, 8 por ciento en el examen de capacidades gerenciales y 4 por ciento en el resto de las etapas. Si cruzamos la información anterior con ésta, entonces el resultado es que el filtro curricular y la evaluación técnica son los mayores coladores, en términos porcentuales, de la totalidad de concursos, es decir, para plazas asignadas y desiertas. En cambio, si nos enfocamos solamente en las plazas asignadas y los candidatos aceptados por cada etapa, el filtro curricular elimina al 68 por ciento y la entrevista hasta el 85 por ciento de los aspirantes.

**Figura 3**



Fuente: Dirección General Adjunta de Control y Evaluación, Secretaría de la Función Pública.

Ahora, si conjuntamos la información anterior con la información por nivel jerárquico los resultados resultan curiosos. De acuerdo con los resultados del estudio de la Dirección General Adjunta de Control, el filtro curricular elimina a más candidatos de nivel enlace (37 por ciento). La evaluación de valores elimina a 10 por ciento de los postulantes en el nivel de director general y director general adjunto. Por su parte, la evaluación gerencial tiende a eliminar a los aspirantes a niveles más bajos en comparación con los niveles altos. La evaluación técnica elimina de manera muy homogénea candidatos entre distintos niveles de plaza. Por último, la entrevista elimina un mayor porcentaje de candidatos para puestos de enlace.

Resumiendo. Los datos nos dicen varias cosas que vale la pena recalcar. En primer lugar, la mayor parte de los candidatos eliminados en el proceso llegan hasta la tercera fase, es decir, la etapa de evaluación de capacidades gerenciales. Se esperaría que el filtro de evaluación gerencial permitiera excluir a un mayor porcentaje de candidatos a puestos de mayor jerarquía (después de realizar el filtro curricular). Sin embargo, la relación es totalmente inversa, lo que implica que este filtro está siendo muy restrictivo para los niveles inferiores y muy permisivo para los niveles superiores. También podemos decir, con base en esta numeraria, que a mayor nivel jerárquico mayor es la probabilidad de declarar desierto el puesto vacante. En otras palabras, a mayor nivel jerárquico, mayor probabilidad de ser declarado desierto un concurso y a menor nivel jerárquico, mayor rigor en los filtros intermedios.

Sin embargo, tal vez los números más reveladores de todo este embrollo numérico sean los que se refieren al porcentaje que ocupan los nuevos servidores en el esquema general del servicio civil (apenas un 3.77 por ciento) y los que se refieren al número de concursos que son declarados desiertos (poco más de una tercera parte del total de concursos). No quiero aburrir al lector con gran cantidad de números; pero, convenía tener en mente los resultados “duros” del esquema de concursos antes de abordar el asunto desde una perspectiva más cualitativa.

## **5. El ingreso al servicio profesional de carrera: perspectivas**

Como parte de esta investigación, se realizaron varias entrevistas a funcionarios públicos de carrera y a algunos aspirantes y candidatos a plazas vacantes del servicio profesional. El análisis de estas entrevistas dejó ver una serie de temas

pendientes, defectos en el mecanismo de ingreso y, tal vez más importante, una serie de desviaciones del procedimiento que ponen en duda el esquema de “mérito e igualdad”.

Gran parte de los entrevistados, sobre todo los funcionarios de carrera afirmaron que el mecanismo era imperfecto y que había “formas de darle la vuelta”. Un funcionario de la Secretaría de la Función Pública declaró: “Es cierto que hay que pasar los exámenes de capacidades y técnicos y todas las etapas del proceso, pero cuando se quiere que un candidato ocupe un espacio en la dirección, existe la forma de adaptar el sistema”. En efecto, varios de los entrevistados afirmaron la vulnerabilidad del esquema. Otro funcionario dijo: “La mayoría de los puestos de carrera que conozco han sido ocupados por personas que ya trabajaban en la Secretaría, muy pocos de los puestos son ocupados por gente nueva”. A pesar de que existe una gran aceptación (al menos entre los funcionarios y aspirantes) del esquema de concursos, una parte importante de los entrevistados afirmaron conocer a “alguien que ya sabía que iba a obtener el puesto”.

Obsérvese, de igual forma el caso de un funcionario en cierta dependencia ocupada de asuntos laborales. Fue reclutado previamente, a través de una entrevista para ocupar un puesto de jefe de unidad sin que mediara mayor conocimiento del puesto que el nombre de la unidad. Al cabo de unos días se incorporó al grupo de trabajo. Durante unos meses no hubo mayor problema, hasta que un día se le notificó que su puesto era parte del servicio profesional. Al día en que se escribió este trabajo, el funcionario sigue siendo servidor en la dependencia, plaza del servicio profesional que aún no concursa. Historias como ésta son frecuentes. Pero más habitual aún es la historia de funcionarios que previamente habían trabajado en la dependencia y que han sido ascendidos con mediación de convenios verbales, con niveles jerárquicos superiores. Una de las entrevistadas declaró: “Si la persona ya conoce cómo funcionan las cosas por aquí no tiene mucho sentido a que nos arriesguemos a perderla si hace el concurso. No parecería lógico ni responsable”.

Dice Ángel López, respecto a la renuncia forzada de funcionarios de carrera en funciones, no han “mediado entrevistas o evaluaciones del trabajo previo todo ello como antesala para que otras personas ocupen sus lugares; la propia designación de servidores públicos sin experiencia previa y conocimiento de las actividades que

dirigirán (...), que en suma son prácticas propias de todo sistema de botín o sistema evolucionado de botín”<sup>139</sup>. No creo que el caso sea generalizado, pero sí creo que hay experiencias importantes que tienden a corroborar esta visión. Repárese en la respuesta que cierto funcionario dio a la pregunta “¿por qué se están contratando personas que no han hecho ningún tipo de exámenes?”: “Lo que pasa es que hay actividades políticas que no se pueden negar (...) imagínate que llegue alguien que no quiera seguir la línea, podríamos causar un problema”. No obstante, el mismo funcionario luego enfatizó: “Creo que el servicio profesional es muy bueno y que se debe mantener, yo mismo me estoy certificando”. A pesar de que muchos de los entrevistados, no pusieron en duda la utilidad del servicio profesional, lo cierto es que las excepciones me parecen un reflejo de la permanencia de ciertos esquemas mentales radicalmente opuestos a la lógica del servicio civil.

Una de las entrevistadas refirió el despido de varios funcionarios en delegaciones de cierta secretaría con el fin de “llenar los puestos con personas que sí sepan hacer las cosas porque esto es muy necesario”. Al ser cuestionada sobre el mecanismo que se utilizaría, ella respondió con una gran sonrisa: “los legales, por supuesto”. Al parecer hay tres formas de “dar la vuelta” al sistema de concursos: una a través de la colocación de personas preseleccionadas en los concursos, otra es declarar desierta una vacante hasta lograr un resultado satisfactorio y una última, al parecer la más sencilla (y legal), es declarar la imperiosa necesidad de ocupar un puesto “temporalmente” y de esta forma evadir el proceso de selección del servicio profesional. Sin lugar a dudas, estos comportamientos no son la regla —o eso quiero pensar—, no obstante son demostraciones de las debilidades del esquema y de las posibilidades que la nueva rutina brinda para la estrategia de los actores administrativos. El problema se profundiza puesto que la Ley del Servicio Profesional abre ventanas de oportunidad para evitar los concursos de ingreso.

Hace poco se publicó un artículo periodístico que afirmaba que “en los últimos 13 meses el gobierno federal eludió al SPC al nombrar sin concurso a 873 funcionarios públicos en las secretarías de Economía, Agricultura, Reforma Agraria y Desarrollo Social, así como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, principalmente,

---

<sup>139</sup> Art. cit., *loc. cit.*

de acuerdo con documentos recabados por este diario, con base en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que permite contratar personal sin cumplir ningún requisito de esta normatividad por diversas causas”<sup>140</sup>. En ese mismo artículo se menciona que en la fase de entrevistas muchas veces no “se señala quién actúa y por qué motivo o razón como Presidente de dicho Comité; con qué nombramiento o documento el Jefe superior jerárquico de la Plaza a concurso acredita su personalidad; y quién o por qué se nombra a determinada persona como representante de la Secretaría de la Función Pública, ni siquiera se menciona o acredita que esta persona trabaje en la dependencia”. Estas desviaciones son muestra de un fenómeno que se repite una y otra vez en las declaraciones de una gran mayoría de los entrevistados inconformes. Obsérvese el caso de un candidato que ha concursado unas “cinco veces al menos para enlaces”. “Yo estudié la carrera que piden en la página y tengo la experiencia que creo que se necesita (...) sólo he estado en una entrevista y me dijeron que lo sentían mucho, pero que no cumplía para con el perfil que exigían”.

Creo que estos comentarios son muy reveladores, en términos políticos, de una realidad percibida: el sistema tiene debilidades y “huecos” que pueden ser aprovechados. Hay, además, un patrón cultural en la gran mayoría de las respuestas. Si bien no es explícito, sí se pueden observar ciertas continuidades en los patrones de comportamiento. Gran parte de los entrevistados, sobre todo funcionarios escépticos, dijeron estar preocupados por el cambio en el gobierno. Uno de los entrevistados dijo: “Creo que el servicio profesional es muy joven y no sé si va a superar la prueba de fuego que es el cambio de gobierno (...), creo que la lógica sigue siendo la de traer a los equipos ya armados y no sé si vayamos a tener éxito”. Luego agregó, “el nuevo esquema es tan inseguro como el anterior, nomás que en este se supone que ya teníamos la seguridad de estar certificados y con eso planear una carrera en la dependencia. Creo que no es tan seguro ahora”.

---

<sup>140</sup> Jorge Ramos, “Desdén al servicio Profesional de Carrera”, *El Universal*, México, 10 de marzo de 2007, disponible en línea en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) [12/03/2007].

Por último, permítaseme referir algunos fragmentos de una entrevista “virtual” con el Secretario de la Función Pública<sup>141</sup>. Ante el cuestionamiento de las contrataciones fuera del esquema de concursos, afirmaba: “Deben ser excepción. Quizá porque se requiere sus servicios de manera urgente. Los de Servicio Profesional tienen plazos más grandes para contratación, y antes tiene que convocarse a concurso las plazas, pero insisto, las designaciones temporales, deben ser eso: temporales y excepcionales”. Al final de la interlocución declaró: “Quienes no cumplen los requisitos de ley para estar en alguna responsabilidad de gobierno, sencillamente deben ser denunciados y relevados de su empleo. ¿Conoce a uno?, por favor dígame”.

Durante el mismo intercambio, una persona declaró lo siguiente: “Soy servidor público de la SFP: trabajo, creo y me he comprometido con el Servicio Profesional de Carrera; sin embargo, estoy profundamente decepcionado con esta nueva administración pues se han dedicado a despedir servidores públicos honestos, responsables y trabajadores sin importar si son de carrera o no. ¿Para qué seguir con esta farsa? En la pasada administración fui incluso apoyo cercano del C. Subsecretario Mesta, quien trabajó arduamente por hacer este proyecto una realidad, y ahora, me doy cuenta con tristeza que de nada sirvió tanto esfuerzo, simplemente importa más ser amigo del Subsecretario”.

Tal parece, pues, que las perspectivas sobre el sistema de ingreso al servicio profesional son variadas y encontradas, pero creo que demuestran en suma un fenómeno sumamente interesante y que tiene relación con el esquema de rutinas duales que he venido mencionando. Con estos elementos en mente, permítaseme ofrecer una interpretación de las debilidades y retos del ingreso al servicio profesional de carrera en México.

## **6. El antiguo régimen y la revolución**

Cuando se aprobó la Ley del Servicio Profesional, muchos vislumbraron un camino tortuoso para la consolidación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos en la administración pública. Sin duda los escépticos tenían razones de peso

---

<sup>141</sup> Entrevista digital a Germán Martínez, [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) [29/01/2007].

para serlo. Decía Pardo, “dada la cultura administrativa mexicana, se está dando un salto cualitativo enorme (...) En la práctica, lo que ha sucedido es que, por ejemplo, las dependencias diseñan una estructura para obtener la autorización de sus puestos, pero en realidad están operando con otra”<sup>142</sup>. David Arellano, por su parte, afirmaba que “no es claro, en la ley, el tipo de Servicio Profesional al que se aspira. Se pretende un sistema profesional, al contrario de un sistema típico de servicio civil”<sup>143</sup>. En efecto, la implementación del servicio profesional en México es todo, menos sencilla. Estamos ante un proceso complejo de cambio que atraviesa a gran parte de las organizaciones gubernamentales que han tenido ante sí el reto de transformar sus rutinas organizacionales para dar cauce a la nueva normatividad.

Puede ser que los cambios en la administración pública se perciban simplemente como un esfuerzo legislativo. Ésta, no voy a insistir mucho, es una idea ingenua. En realidad, los procesos de cambio afectan a los esquemas rutinarios. Ciertamente son obligatorios puesto que son ley, pero no creo que exista normatividad pasada, presente o futura que puede realmente prever íntegramente las dificultades de su implementación, esto es, su rutinización en un contexto específico. Tal y como sucedió en la Revolución de 1789, para volver con Tocqueville, la convulsión política no pudo detener los procesos rutinarios ya iniciados y, en última instancia, actuó como un catalizador que concretó los esquemas anteriores. El servicio profesional que, en un principio fue llamado una “revolución administrativa”, ha terminado por convertirse en un ejemplo más de este tipo de reformas cuya rutinización aún se sospecha lejana. En mi opinión, el servicio profesional es un cambio intencionado que intenta imponer un nuevo paradigma en la administración pública. En otras palabras, es fruto de la apropiación y argumentación de un nuevo paradigma.

Mucho se ha dicho de los beneficios de un servicio civil en México —discurso un tanto forzado en un contexto en que parte importante de los países están

---

<sup>142</sup> “El Servicio Profesional...”, p.625.

<sup>143</sup> “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México”, *Servicio profesional de carrera*, no.4, 2 (2005), p.33.

desmontando sus servicios civiles. De modo que la reforma sí es un ejercicio argumentativo. Empero, como decía antes, el discurso es del todo irrelevante porque al final la reforma se somete a las dinámicas y contingencias rutinarias. En todo caso, lo cierto es que la reforma administrativa que intenta instaurar un servicio profesional es el intento por introducir un paradigma burocrático —tal como se ha descrito en el capítulo anterior—, en detrimento de un paradigma de lealtad vertical. Sin lugar a dudas, creo, la historia de la administración pública mexicana ha estado marcada por este último paradigma, al menos en lo que se refiere a la rutina de reclutamiento. De modo que el caso de la incorporación al servicio civil nos brinda un caso de estudio que demuestra que la fuerza del cambio radica en la apropiación de un nuevo paradigma.

Ahora bien, la evidencia demuestra que, en el caso del ingreso al nuevo sistema, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Se han aprovechado espacios estratégicos para preservar prácticas propias de la lógica de apropiación del paradigma anterior. ¿Por qué sucede esto? En términos organizacionales, creo que podemos afirmar que parte de la respuesta se encuentra precisamente en las rutinas organizacionales. El caso de los concursos de ingreso me parece muy ilustrativo de este proceso dialéctico entre la lógica de la apropiación y la estrategia política de los actores en cuestión. Miremos el asunto a partir de la primera hipótesis sobre el cambio en las rutinas<sup>144</sup>.

Sólo para recordar, en el segundo capítulo afirmaba que para generar un cambio en las rutinas, el agente de cambio debía vencer la lógica de apropiación generada por la ejecución, conocimiento y valoración de rutinas organizacionales previas. A partir de aquí se deriva que las estrategias podían ser de dos tipos y que había, del mismo modo, dos principios que guiaban la acción estratégica. Entiéndase que, para el caso de los concursos de ingreso, el agente innovador viene a ser la nueva ley (y sus implementadores, desde luego). Ahora, creo que, en términos generales, la estrategia que se ha seguido ha privilegiado el convencimiento y la inhibición del miedo por el nuevo esquema de reclutamiento. Resultado que me parece muy natural dadas las condiciones de oportunidad individual de los promotores del cambio —aquí

---

<sup>144</sup> Véase *supra* “Tesis sobre el cambio I (Hobbes y Maquiavelo)”.

el discurso democrático y modernizador jugó un papel muy importante— y las posibilidades estructurales que se derivan de la historia misma de la gestión pública en México. El mismo presidente Fox afirmaba en uno de sus celeberrimos programas radiofónicos:

No podemos perder de vista que el servicio público de carrera tendría evidentes beneficios para todos. Por un lado, sería un pilar de nuestra democracia, ya que evitaría que los partidos políticos puedan ver a la administración pública como un botín. Y por el otro, se convertiría en garantía de eficiencia, competitividad, desarrollo sin sobresaltos, bajo costo del Gobierno al asegurar la neutralidad política de los servidores públicos.

En el mismo programa insiste.

Por esto —repito— este servicio profesional de carrera nos puede abrir las puertas a gobiernos eficaces, gobiernos trascendentes, gobiernos que realmente lleven al país en una marcha ascendente, pongan al día y a la vanguardia a nuestro querido México<sup>145</sup>.

Además, se han realizado innumerables foros donde una y otra vez se expresan los beneficios del nuevo esquema y se ha invitado a los ejecutores directos del servicio profesional a ser partícipes de la estrategia de convencimiento. En otras palabras, lo que se intenta es inhibir el miedo por el cambio. La estrategia no es del todo descocada, lo que se intenta es transformar efectivamente el paradigma de la administración. No obstante, lo cierto es que este tipo de estrategia es muy oneroso, no sólo en términos pecuniarios, sino en tiempo y costos transaccionales asociados a la estrategia misma. Más aún, habríamos de preguntarnos si realmente la estrategia está teniendo éxito en cuanto a la inhibición de la ansiedad se trata. La respuesta de uno de los funcionarios que antes citaba me parece una muestra de lo contrario: “El nuevo esquema es tan inseguro como el anterior, nomás que en este se supone que ya teníamos la seguridad de estar certificados y con eso planear una carrera en la dependencia. Creo que no es tan seguro ahora”. Al parecer, la estrategia está

---

<sup>145</sup> Programa “Fox contigo” del 25 de mayo de 2002 [versión estenográfica].

perdiendo su efectividad en la medida en que la nueva rutina de ingreso al servicio profesional no es interiorizada.

En todo caso, me parece que el caso de la implantación de la rutina de concursos ha tendido a violar gran parte de las proposiciones que mencionaba en la primera hipótesis sobre el cambio. A saber, la nueva rutina ha intentado transformar gran parte de las rutinas y ciertamente difiere en medida considerable de las formas anteriores de reclutamiento de la administración pública mexicana. La nueva rutina no ha aprovechado las rutinas previas y, por lo tanto, no ha sido preferido. Tampoco ha sido fácil de adaptar, ni ha sido barato (en términos de recursos) el nuevo esquema, de hecho ha sido muy oneroso en tiempo y personal lo que actúa como inhibidor de la nueva estrategia y, en última instancia, acrecienta la ansiedad y reafirma las prácticas del paradigma anterior. Pero tal vez resulte más ilustrativo, desde el mirador de la primera tesis sobre el cambio recordar las tres últimas proposiciones:

(9). -Un cambio es más factible de tener éxito si no difiere en gran medida con las rutinas preexistentes (cuantitativa y cualitativamente) e implica menores recursos en su ejecución.

(10). -Un cambio es menos factible de tener éxito si difiere en gran medida con las rutinas existentes (cuantitativa y cualitativamente) e implica el uso de gran cantidad de recursos en su ejecución.

(11) .-Si las condiciones de oportunidad individual y de posibilidad estructural favorecen una estrategia agravante (tanto en su ejecución como en la previsión de sus resultados), ésta siempre será preferida a una estrategia de tipo inhibidor.

Al parecer la rutina de concursos ha ido en contra de las tres proposiciones. Ciertamente difiere en gran medida de las rutinas preexistentes, no ha aprovechado la lógica de apropiación anterior y ha implicado gran cantidad de recursos en su ejecución. En mi opinión, el elemento que ha permitido que la nueva rutina no haya fracasado del todo ha sido precisamente la estrategia de inhibición. Aunque, como demuestra la evidencia, muchos individuos comienzan a dudar de la factibilidad de la nueva rutina organizacional.

No obstante, creo que podemos profundizar aún más en nuestro entendimiento del éxito o fracaso de la nueva rutina si complementamos la cuestión con la segunda

hipótesis sobre el cambio. De acuerdo con ésta, entender las estrategias de los agentes de cambio es condición necesaria, mas no suficiente para entender cabalmente por qué el cambio organizacional tiene éxito o no. En otras palabras, debemos mirar con mayor detenimiento la relación dialéctica entre los dos diferentes planos de la rutina.

## **7. “Una jaula salió en busca de un pájaro”**

El cambio organizacional, entendido a partir del esquema dual de rutinas, puede generar ironías que con gran facilidad son interpretadas como retos y asuntos pendientes. Tanto como el famoso aforismo kafkaiano que titula este apartado. Los escenarios del cambio, pues, conllevan sus propias lógicas y sus propias relaciones que terminan por responder a las particularidades de las rutinas en cuestión. Para el caso que he venido estudiando, lo que sucedió es que el cambio inicial radicó en la importación de todo un nuevo agregado de procedimientos legales que, además de ser obligatorios, implicaban la transformación profunda de gran parte de las dinámicas de reclutamiento del sector público mexicano. Sin lugar a dudas, el sistema de concursos se planteó como un esquema que pretendía romper con la lógica del reclutamiento discrecional y sus vicios. En otras palabras, la argumentación del cambio planteaba de inicio, tal como debe ser, el cambio efectivo en los patrones cognitivos y valorativos del ingreso a las organizaciones públicas en pro de una mejor gestión pública.

Como tal, la reforma que nos atañe, implicó la aparición de una nueva rutina prácticamente desconocida en términos culturales para la administración pública mexicana. Si bien habían existido otras experiencias relevantes como el servicio consular y el servicio electoral, lo cierto es que en al ámbito de la gran mayoría de las dependencias gubernamentales la rutina conocida estaba guiada por la lógica de la lealtad individual. Tal como dice Mauricio Merino, “el acceso a los puestos públicos no se basa en un criterio de idoneidad basado en habilidades y los conocimientos de quien habrá de ocuparlos, sino en las credenciales políticas de los aspirantes. Si se tiene a la mano un experto idóneo y además leal, tanto mejor; pero si el experto no es

leal o no despierta la confianza política suficiente se optará por pagar el costo de aprendizaje y correr el riesgo de la ineptitud”<sup>146</sup>.

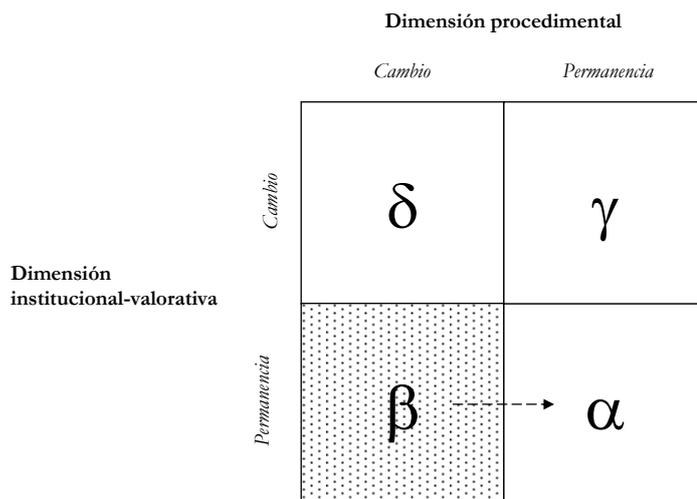
Si miramos con mayor detenimiento la nueva rutina, ésta abrió oportunidades para que el viejo paradigma prevaleciera. El artículo 34 de la LSPCADP, por ejemplo, es una muestra clara de este tipo de “herramientas” que contradicen la lógica declarada del sistema. La nueva rutina no cuestionó en los hechos el paradigma anterior. En una palabra, las limitantes del nuevo modelo dieron pauta a la estrategia y a la desviación, precisamente porque el paradigma de la lealtad perduró. No sólo se sigue valorando más la lealtad con cierto programa político-administrativo, además, repárese en que la nueva rutina coexistió con la preservación de viejos mecanismos de reclutamiento —en los gabinetes de apoyo, por ejemplo— y, en gran medida, ha tenido un efecto muy limitado no sólo temporal sino en proporción del número de puestos concursados y ganados, tan sólo un 3.7 por ciento, como se recordará.

Para expresar lo anterior en términos de la segunda tesis sobre el cambio en las rutinas. El cambio que se puede observar, en lo que toca a los concursos de ingreso al servicio profesional, es un escenario tipo beta (figura 4). Es decir, un escenario donde la dimensión procedimental de las rutinas fue transformada a través de la introducción más o menos obligatoria de una nueva serie de procedimientos reglamentados sobre el ingreso a la estructura del servicio público. Sin embargo, la novedad procedimental no rompió con el paradigma anterior. Éste se ha preservado.

#### ***Figura 4***

---

<sup>146</sup> “Los desafíos de una nueva ética pública”, en M. Merino (coord.) *Los desafíos del servicio profesional...*, p.43.



Si las observaciones anteriores son válidas, entonces habríamos de reparar en las consecuencias que tiene el escenario en el nivel de análisis de las rutinas organizacionales y, por lo tanto, en el comportamiento efectivo de los miembros de la organización. Como decía en el segundo capítulo de este trabajo, dadas las características de las rutinas, establecer una nueva rutina procedimental, sin que el paradigma sea cuestionado llevará a que la nueva rutina se acople al paradigma dominante o a su desvalorización como práctica rutinaria. Si bien el establecimiento de concursos significó una importante novedad organizativa, en realidad la evidencia nos indica que la práctica en algunos casos se ha desvalorizado y, en la mayoría, la nueva rutina se ha adaptado a la lógica de apropiación del paradigma anterior. En otras palabras, la rutina puede ser que no haya mutado en cuanto a sus procedimientos como tales, pero sí puede ser adaptada —“se le puede dar la vuelta”— de forma que las cogniciones, valores y opiniones propias del paradigma organizacional anterior son preservados. La cuestión es peligrosa en lo que a la reforma administrativa toca, porque tal escenario tiende a crear condiciones para regresar al *status quo* previo a la reforma. Es decir, regresar al contexto donde las prácticas vuelven a estar basadas en el paradigma vertical.

Lo anterior explica por qué los individuos que aún mantienen el paradigma dominante pueden seguir los nuevos procedimientos, pero en realidad estas nuevas maneras no tienen un valor real en términos del paradigma que se preserva, es decir, el paradigma dominante. Los miembros organizacionales encuentran la forma de aprovechar los vacíos de los nuevos procedimientos o crear procedimientos emergentes que desvalorizan la nueva práctica, de tal forma que el paradigma anterior

es preservado en los hechos. El que haya despidos masivos de funcionarios de carrera sin que medien evaluaciones, que se contrate personal “temporal” con base en criterios de excepción y el que se recluten miembros antes de la celebración de un concurso son prácticas observadas que responden, precisamente, a esta lógica de desvalorización de las nuevas prácticas rutinarias. En el fondo de este fenómeno se encuentra, pues, la salvaguardia de la lógica de apropiación del paradigma anterior, el fobos generado por la rutina anterior no ha sido inhibido totalmente.

En suma, pues, el escenario no es del todo halagüeño. Mientras que no se cuestione, en los hechos, el paradigma anterior la nueva práctica seguirá siendo desvalorizada y hasta trastocada. En el peor de los escenarios, la práctica terminará por ser reemplazada del todo y, en este sentido, se habrá de agregar un nuevo fracaso a la historia de la profesionalización de la administración pública en México. No basta con promulgar nuevas o mejores leyes, hay que atender a la rutinización efectiva de sus contenidos en las organizaciones públicas. Los individuos son creativos y cualquier norma da lugar a la maniobra estratégica. Empero, cuando los valores de un paradigma no deseado son preservados, muy probablemente los esquemas rutinarios tienden a preservarse. De modo que, si alguien quiere buscar un reto en lo que al nuevo reclutamiento de los cuerpos públicos se refiere, habría de empezar a preocuparse cuando las prácticas nuevas son desvalorizadas. Esto no sólo demuestra que el viejo paradigma se conserva, sino que en el futuro nuevas reformas pierden posibilidades reales de implementación. La ironía, así, es que mientras los impulsores del cambio hablan de los beneficios y seguramente tratan arduamente por consolidar los mecanismos en el papel, en los hechos, las viejas rutinas tienden a reaparecer. Si alguien cree que la promulgación de la Ley del servicio en 2003 fue un golpe decisivo a la lógica de la discrecionalidad y la lealtad personal en el reclutamiento de los funcionarios federales, está muy equivocado.

Este caso de estudio nos permite observar una cruda ironía en lo que a la reforma de la administración pública se refiere. Mientras los entusiastas revolucionarios no sólo transformen los procedimientos, sino también los valores, opiniones y conocimientos asociados a un paradigma dado. De ahí que el conocimiento de las rutinas y sus características sea fundamental al esfuerzo reformador. Si no se comprende esto, historias como las de los concursos de ingreso

al servicio profesional se seguirán repitiendo y habrá más jaulas que salgan en busca de un pájaro.

## **8. Rutinas e innovación (a modo de conclusión).**

Inicié este trabajo diciendo que un examen de la cotidianidad de las rutinas organizativas nos permitía hacer una exposición más detallada de los procesos de cambio en la administración pública. Creo que muchos de los estudios que tratan de las reformas de las organizaciones gubernamentales tienden a pasar por alto estas contingencias. Si bien no creo que por sí solo el estudio de las rutinas nos permita conocer cabalmente los procesos del cambio organizacional, sí creo que son un elemento fundamental para entender el éxito o fracaso de una reforma dada. En otras palabras, creo que las rutinas efectivamente median las posibilidades de éxito y sólo en la medida en que éstas sean tomadas en cuenta es que las reformas a las organizaciones del sector público brindarán frutos.

El cambio, como dicen Hirschman y Crozier, es una oportunidad que tiene que ser aprehendida. Para regresar al caso, los concursos de ingreso al servicio profesional se plantearon como una nueva forma de hacer las cosas, como una nueva rutina que respondía a un nuevo paradigma organizacional. Como tal, se argumentó como una novedad que permitiría abatir problemas generados por la lógica de la lealtad individual. Dice M. Dussauge,

Frente a los serios problemas que han enfrentado los aparatos administrativos del país, como la corrupción administrativa, la alta politización de las organizaciones públicas, la discrecionalidad en la gestión de los recursos humanos y la inestabilidad en la prestación de servicios públicos, la creación de un servicio civil para el gobierno federal ofrecerá certeza jurídica a los funcionarios, desincentivará prácticas de corrupción, fomentará el desarrollo de una verdadera memoria institucional dentro de las organizaciones públicas y garantizará la continuidad de los programas y políticas públicas federales<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Art. cit., p.782.

Sin duda, es muy factible que en el contexto administrativo mexicano la implantación de un servicio civil permita hacer frente a los problemas. Desde luego, el esquema de servicio civil generará sus propios problemas y habremos de enfrentarnos en un futuro, con toda seguridad, a esfuerzos reformadores que intenten transformar la forma en que se hacen las cosas en las organizaciones. En otras palabras, toda reforma que finalmente es acogida genera sus propias rutinas, miedos y resistencias ante el cambio y es sólo en esta medida que el ejercicio rutinario termina por reforzar un paradigma dado. Hay, pues, una especie de ciclo que permite que las organizaciones persistan a lo largo de los períodos. Una organización que no genera rutinas simplemente desaparece.

Sin embargo, sería imprudente de mi parte decir que las nuevas prácticas han generado rutinas efectivas en la administración pública federal. No creo que sea el caso. Más bien, lo que creo que sucede es que nos encontramos justo en el punto crítico de un complejo proceso de cambio. Como dice Arellano, “el proceso de adaptación de un sistema de servicio profesional, en la situación actual de México, no puede ser visto sino como una actividad de largo plazo”<sup>148</sup>. Asistimos, pues, a la batalla entre las fuerzas del cambio y la permanencia. Las desviaciones del patrón esperado en los concursos de ingreso al servicio profesional no son otra cosa que la demostración tangible de esta lucha entre rutinas y paradigmas hasta cierto punto antagónicos. De modo que me parece muy prematuro afirmar que las prácticas derivadas del servicio profesional están siendo positivamente adquiridas por la función pública, como muchos de sus implementadores afirman airadamente. En todo caso, lo que realmente está sucediendo es que los funcionarios públicos están aprendiendo a utilizar los nuevos mecanismos. Asumir que los miembros de la administración simplemente cumplen con los reglamentos es tanto como esperar que los sistemas son perfectos. Como decía M. Crozier, los problemas de la estructura organizacional son el arbitraje al que todo esfuerzo organizativo debe enfrentarse. El problema radica, no en la perfectibilidad de estas herramientas, sino en la persistencia de un paradigma organizacional que no es deseable desde la perspectiva de los defensores del servicio profesional. De modo que la reflexión de Hirschman y Crozier

---

<sup>148</sup> Art. cit., p.49.

es de nuevo válida. Mientras no se aprehendan las oportunidades para el cambio, es altamente probable que los agentes de cambio fracasen en su intento de instaurar un nuevo esquema de gestión de los recursos humanos en el gobierno federal.

Creo que es cierto que aún es muy prematuro emitir una evaluación del servicio profesional y su desempeño. Sin embargo, también es importante recalcar que mientras no se aborden los problemas de rutinización del nuevo esquema es altamente probable que los resultados flacos persistan. En todo caso, mi intención es la de mostrar que el esquema de rutinas dual permite abordar las reformas de las organizaciones desde una perspectiva netamente organizacional. Así, el reparo en las rutinas, su naturaleza y sus dinámicas internas nos permite conocer con un poco más de profundidad los factores que median el funcionamiento real de las organizaciones públicas y, además, el desempeño efectivo de los esfuerzos reformadores.

Si bien creo que debemos celebrar el esfuerzo de implementar un servicio profesional en México, también creo que deberíamos reflexionar con mayor detenimiento las limitaciones del modelo. No me refiero sólo a las limitaciones del modelo legal, sino a las nuevas rutinas que se están generando y a las rutinas que aún se conservan en el servicio público. Ahí están los verdaderos problemas organizativos a que se enfrenta el servicio profesional. Las rutinas, pues, son el mejor indicador de la efectividad, limitaciones y retos organizativos de una reforma administrativa. Es en esta medida que, creo, avanzaremos un poco más no sólo en nuestro conocimiento de la administración pública en México, sino en las posibilidades de su transformación y en las modalidades que ésta puede adquirir.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF**, Russell L., *Cápsulas de Ackoff. Administración en pequeñas dosis*, trad. Paolo Copertini, México, Limusa, 1990.
- AGUILAR**, Luís F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Weber: la idea de ciencia social*, México, Porrúa, 1988.
- AGUIRRE**, Ángel, *La cultura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 2004.
- ARELLANO**, David, “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México”, *Servicio profesional de carrera*, no.4, 2 (2005), pp.33-52.
- ASTLEY**, W. Graham y Edward J. Zajac, “Intraorganizational power and organizational design: reconciling rational and coalitional models of organization”, *Organization Science*, no.4, 2 (1991), pp.399-411.
- BARNARD**, Chester I., *Organization and management*, Cambridge, Harvard University Press, 1948.
- BARZELAY**, Michael, *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y debate de las políticas*, trad. Ariel Dilon, México, Fondo de Cultura Económica, 2003
- BLEGER**, José, *Psicología de la conducta*, México, Paidós, 2003.
- BOBBIO**, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo Veintiuno, 2000.
- BODEI**, Remo, *Geometría de las pasiones*, trad. Isidro Rosas, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- BOZEMAN**, Barry (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, trad. Mónica Utrilla, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Tlaxcala – Fondo de Cultura Económica, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, trad. Pastor J. Covián, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BREWERTON**, Paul, y Lynne Millward, *Organizational research methods*, London, Sage, 2002.
- BUCHANAN**, Dave, y Richard Badham, *Power, politics, and organizational change: winning the turf game*, London, Sage, 2004.

- CAMPBELL**, Colin, *The myth of social action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- CANTO**, Jesús M., *Psicología social e influencia. Estrategias del poder y procesos de cambio*, Málaga, Aljibe, 1994.
- CAPDEVILA**, Andreu, *Comportament dins l'organització*, Barcelona, Edicions de 1984, 2005.
- CERTEAU**, Michel de, *La invención de lo cotidiano: I. Artes de hacer*, trad. Alejandro Pescador, México, Universidad Iberoamericana – Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2000.
- CHIAVENATO**, Idalberto, *Administración de recursos humanos*, trad. Germán Villamizar, Bogotá, McGraw-Hill, 2005.
- CLAUSEWITZ**, Karl von, *De la guerra*, trad. Francisco Moglia, Buenos Aires, Distal, 2003.
- COHEN**, Michael D., y Paul Bacdayan, “Organizational routines are stored as procedural memory: evidence from a laboratory study”, *Organization science*, no.4, 5 (1994), pp.554-568.
- CORONILLA**, Raúl, *Diversos enfoques del cambio organizacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993.
- COVEY**, Stephen R., *The 7 habits of highly effective people*, New York, Simon and Schuster, 1989.
- CROZIER**, Michel, *El fenómeno burocrático*, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- \_\_\_\_\_, *Le monde des employés de bureau: résultats d'une enquête menée dans sept compagnies d'assurances parisiennes*, Paris, Seuil, 1965.
- \_\_\_\_\_, y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990
- CYERT**, Richard M. y James G. March, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.
- DIEL**, Paul, *El miedo y la angustia*, trad. Julieta Campos, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- DOMÍNGUEZ**, Vicente (ed.), *Los dominios del miedo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.
- DOSI**, Giovanni, Richard R., Nelson y Sydney G. Winter, *The nature and dynamics of organizational capabilities*, New York, Oxford University Press, 2000.

- DUBET**, François, “Conflictos de normas y ocaso de la institución”, *Estudios sociológicos*, no.64, 22 (2004), pp.3-24.
- DURKHEIM**, Emile, *Las reglas del método sociológico*, trad. Antonio Ferrer, México, Coyoacán, 1996.
- DUSSAUGE**, Mauricio I., “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Foro internacional*, no.4, 45 (2005), pp.761-794.
- DUVERGER**, Maurice, *Sociología de la política. Elementos de ciencia política*, trad. Antonio Monreal, José Acosta y Eliseo Aja, México, Ariel, 1983.
- DYER**, Frederick C., y John M. Dyer, *Bureaucracy vs. creativity*, Coral Gables, University of Miami Press, 1965.
- ECCLES**, Robert G., “The quasifirm in the construction industry”, *Journal of economic behavior and organization*, no. 4, 2 (1981), pp.335-357.
- ELSTER**, Jon, *Political psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Ulises desatado: Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, trad. Jordi Mundó, Barcelona, Gedisa, 2002.
- ESCALANTE**, Fernando, *Una idea de las ciencias sociales*, México, Paidós, 1999.
- FARAZMAND**, Ali (ed.), *Handbook of bureaucracy*, New York, Dekker, 1994.
- FELDMAN**, Martha S., “Organizational routines as a source of continuous change”, *Organizational science*, no. 6, 11 (2000), pp.611-629.
- \_\_\_\_\_, y Brian T. Pentland, “Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change”, *Administrative science quarterly*, no. 1, 48 (2003), pp.94-118.
- FERNÁNDEZ**, Néstor (coord.), *Servicio público de carrera en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- FOOTE**, William, *Organizational behavior. Theory and application*, Homewood, Dorsey Press, 1972.
- FOUCAULT**, Michel, *Las redes del poder*, trads. Fernando Crespo, Heloísa Primavera et al., Buenos Aires, Almagesto, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Microfísica del poder*, trad. Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Madrid, La Piqueta, 1980.
- GALLARDO**, Anahí (coord.), *El proceso de cambio y las organizaciones*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

- GERSICK**, Connie J., “Revolutionary change theories: a multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm”, *The Academy of Management review*, no. 1, 16 (1991), pp.10-36.
- GIDDENS**, Anthony, *The constitution of society: outline of the theory or structuration*, Cambridge, Polity, 1984.
- GOFFMAN**, Irving, *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, trad. Hildegard B. Torres y Flora Setaro, Buenos Aires, Amorrortu, 2004.
- GOLEMBIEWSKI**, Robert T. (ed.), *Handbook of organizational behavior*, New York, Dekker, 2001.
- \_\_\_\_\_, Keith Billingsley y Samuel Yeager “Measuring change and persistence in human affairs. Types of change generated by OD designs”, *Journal of applied behavioral science*, no.2, 12 (1976), pp.133-157.
- GONZÁLEZ**, José M., *La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*, Madrid, Visor, 1989.
- GORDON**, Robert M., “Fear”, *The philosophical review*, no.4, 89 (1980), pp.560-578.
- GREENE**, Robert, y Joost Elffers, *Las 48 leyes del poder*, trad. Dorotea Pläcking, Buenos Aires, Atlántida, 2002
- GUERRERO**, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Plaza y Valdés, 1998.
- HANNAN**, Michael T., y John Freeman, “Structural inertia and organizational change”, *American sociological review*, no.2, 49 (1984), pp.149-164.
- HARMON**, Michael M., y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, trads. Jesús Andrade y Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HARO**, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Porrúa, 2000.
- HILBERT**, Richard A., “Bureaucracy as belief, rationalization as repair: Max Weber in a post-functionalist age”, *Sociological theory*, no. 1, 5 (1987), pp.70-86.
- HIRSCHMAN**, Albert O., *Tendencias autosubversivas*, trads. Tomás Segovia et al., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- HOBBS**, Thomas, *Leviatán*, México, Valle de México, 1997.
- HOOD**, Christopher, “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, no. 1, 69 (1991), pp.3-19

- \_\_\_\_\_, y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de Coahuila, 1997.
- HUME**, David, *Tratado de la naturaleza humana*, México, Valle de México, 2003.
- IBÁÑEZ**, Jesús, *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo Veintiuno, 2002.
- IBÁÑEZ**, Tomás (coord.), *Introducción a la psicología social*, Barcelona, UOC, 2004.
- JOAS**, Hans, *Creatividad, acción y valores. Hacia una teoría sociológica de la contingencia*, México, Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- KAFKA**, Franz, *Aforismos*, trad. Adan Kovacsics *et al.*, Barcelona, Random House, 2006.
- \_\_\_\_\_, *El proceso*, trad. Feliu Formosa, México, Unidad, 1999.
- KAHNEMAN**, Daniel, y Amos Tversky (eds.), *Choices, values and frames*, New York, Cambridge University Press, 2000.
- KATZ**, Daniel y Robert L. Kahn, *The social psychology of organizations*, New York, Willey, 1966.
- KELLY**, Dawn y Terry L. Amburgey, “Organizational inertia and momentum: a dynamic model of strategic change”, *The Academy of Management journal*, no.3, 34 (1991), pp.591-612.
- KHUN**, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- LEWIN**, Kurt, *Field theory in social science*, New York, Harper and Row, 1951.
- LÓPEZ**, Ángel, “Cuarteaduras en el servicio profesional de carrera”, *Política digital*, no.35, febrero – marzo 2007, pp.28-29.
- LYMAN**, Stanford M., “The drama in the routine: a prolegomenon to a praxiological sociology”, *Sociological theory*, no. 2, 8 (1990), pp.217-223.
- MANNONI**, Pierre, *El miedo*, trad. Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- MAQUIAVELO**, Nicolás, *El arte de la guerra*, trad. Vito Romero, México, Valle de México, 1997.
- MARCH**, James G., y Johan P. Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.
- \_\_\_\_\_, y Herbert A. Simon, *Organizations*, New York, John Wiley & Sons, 1958.

**MASUCH**, Michael, “Vicious circles in organizations”, *Administrative science quarterly*, no.1, 30 (1985), pp.14-33.

**MÉNDEZ**, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

**MERINO**, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Secretaría de la Función Pública, 2006.

\_\_\_\_\_, (ed.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

\_\_\_\_\_, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.

**MERTON**, Robert K., “The Thomas theorem and the Matthew effect”, *Social forces*, no. 2, 74 (1995), pp.379-424.

\_\_\_\_\_, *Teoría y estructura sociales*, trad. Florentino M. Torner, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

\_\_\_\_\_, *et al.* (eds.), *Sociology today*, New York, Harper and Row, 1959.

**MINOT**, Jacques, *Hommes et organisations: aspects du phénomène administratif*, Paris, Gauthier – Villars, 1968.

**MINTZBERG**, Henry, *Inside our strange world of organizations*, London, Free Press, 1989.

\_\_\_\_\_, *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983.

**PARDO**, María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro internacional*, no.4, 45 (2005), pp.599-634.

\_\_\_\_\_, (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.

\_\_\_\_\_, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991.

**PARSONS**, Talcott, *El sistema social*, trad. José Jiménez y José Cazorla, Madrid, Alianza, 1988.

**PENTLAND**, Brian T. y Henry H. Rueter, “Organizational routines as grammars of action”, *Administrative science quarterly*, no. 3, 39 (1994), pp.484-510.

- PERRY**, James L., y Hal G. Rainey, "The public-private distinction in organizational theory: a critique and research strategy", *The Academy of Management review*, no.2, 13 (1988), pp.182-201.
- PETERS**, B. Guy, y Jon Pierre, "Institutions and time: problems of conceptualization and explanation", *Journal of public administration research and theory*, no.4, 8 (1998), pp.565-583.
- PRESTON**, Larry M., "Freedom and bureaucracy", *American journal of political science*, no.4, 31 (1987), pp.773-795.
- RAMIÓ**, Carles, y Miquel Salvador, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, CIDOB, 2005.
- RIEZLER**, Kurt, "The social psychology of fear", *The American journal of sociology*, no.6, 49 (1944), pp.489-498.
- ROBBINS**, Stephen P., *Comportamiento organizacional*, trad. José Francisco J. Dávila, México, Pearson, 2004.
- SALINAS**, Javier, y Eliseo Rosales (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, 2004.
- SCHEIN**, Edgar, *Psicología de la organización*, México, Prentice-Hall, 1982.
- SHELLENBERG**, James A., *Los fundadores de la psicología social: Freud, Mead, Lewin y Skinner*, trad. José Luis Rodríguez, Madrid, Alianza, 1981.
- SCHMILL**, Ulises, *La conducta del jabalí. Dos ensayos sobre el poder: Kafka y Shakespeare*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- SCHVARSTEIN**, Leonardo, *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SELZNICK**, Philip, "Foundations of the theory of organization", *American Sociological Review*, no.1, 13 (1948), pp.25-35.
- SHAFRITZ**, Jay M., y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, trad. María Antonia Neira, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp.746-779.
- SHAKESPEARE**, William, *Obras completas*, Madrid, Universidad de Puerto Rico, 1955.
- SILVERMAN**, David, *The theory of organizations*, New York, Basic Books, 1971.

- SIMON**, Herbert A., *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, trad., Amado Lázaro y Elida B. Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- STANISLAVSKI**, Konstantin, *El arte escénico*, trad. Julieta Campos, México, Siglo Veintiuno, 1969.
- SUÁREZ**, Enrique, *De los clásicos políticos*, México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- SUN TZU**, *El arte de la guerra*, trad. Fernando Montes, México, Colofón, 2002.
- TABORI**, Paul, *Historia de la estupidez humana*, trad. Aníbal Leal, Buenos Aires, Siglo Veinte, s. a.
- THOMPSON**, James D., *Organizations in action: social science bases of administrative theory*, New York, McGraw-Hill, 1967.
- TOCQUEVILLE**, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- TUSHMAN**, Michael L., “A political approach to organizations: a review and rationale”, *The Academy of Management review*, no. 2, 2 (1977), pp.206-216.
- URIZ**, Javier, *La subjetividad de la organización: el poder más allá de las estructuras*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1994.
- VERGARA**, Rodolfo, “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo”, *Perfiles latinoamericanos*, diciembre, no. 3, 1993, pp.119-144.
- WEBER**, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Luis Legaz y Francisco Gil, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- \_\_\_\_\_, *¿Qué es la burocracia?*, trad. Rufino Arar, México, Coyoacán, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Estructuras de poder*, trad. Rufino Arar, Buenos Aires, Pléyade, 1977.
- \_\_\_\_\_, *The methodology of the social sciences*, trad. Edward A. Shils y Henry A. Finch, New York, Free, 1969.
- WRIGHT**, Vincent, “Redefiniendo el Estado: implicaciones para la administración pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nos. 7-8, septiembre 1996 –abril 1997, pp.27-44.
- ZALEZNICK**, Abraham, “Power and politics in organizational life”, *Harvard Business Review*, no.3, 48 (1970), pp.47-60.