
"Perspectivas Organizacionales Contemporáneas de la Administración Pública Mexicana"

Editores invitados:

David Arellano Gault¹
Antonio Daniel Alvarez Espinosa²

Introducción: el espejismo del actor racional

Durante décadas, buena parte de la literatura en administración y políticas públicas ha tendido a concebir al gobierno como un actor racional, unificado y consistente en sus acciones. Es de llamar la atención que, en sus inicios, la teoría de la organización se alimentó fuertemente de estudios sobre las organizaciones gubernamentales. Clásicos desde Weber (1987), por supuesto, pero otros como Simon (1947) o Crozier (1964), por mencionar algunos. Y, clave de todos estos estudios es observar que la visión del gobierno como un actor racional unificado (como lo denominó Allison en 1971) está ausente. Al contrario, los gobiernos son más bien redes flojamente acopladas de organizaciones y su vida interna y su lógica específica son fundamentales para comprender las decisiones y las acciones y efectos que en última instancia se alcanzaron (Arellano-Gault, Demortain, Roudillard & Thoenig, 2013). En todo caso, el peso que ha tenido en las disciplinas de administración y políticas públicas el supuesto del actor monolítico puede tener una lógica: la búsqueda de caminos y prescripciones que se consideran urgentes para mejorar la acción y los efectos de las decisiones de los actores gubernamentales. Sin embargo, mantener ese supuesto de congruencia y unicidad es también, sin duda, un supuesto altamente limitativo. A la larga no solo es limitativo en términos de comprensión de la acción gubernamental (más bien dispersa, heterogénea y generada por diversos actores en arenas políticas y organizacionales), sino también limitativas en términos de las prescripciones que se proponen para resolver los dilemas o problemas de la acción gubernamental.

Las organizaciones públicas son el medio mediante el cual el gobierno genera valor público para atender las necesidades y problemáticas sociales en su devenir histórico. Sin su operación, las políticas y programas no pueden materializarse ni

¹ Profesor Investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicano, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1156-3568> CORREO: david.arellano@cide.edu

² Profesor Asociado y Coordinador de la Maestría en Gestión Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicano; CORREO: Daniel.alvarez@cide.edu

priorizar las agendas que aseguran estabilidad político-social y armonía en la convivencia. En efecto, dicha perspectiva que hace de los gobiernos y sus organizaciones entes unitarios y racionales, ha mostrado ser cada vez menos capaz de dar cuenta de la complejidad interna, los conflictos y las interdependencias organizacionales que caracterizan la acción gubernamental. Lejos de constituir una unidad racional, el gobierno es, en realidad, una constelación de organizaciones interdependientes, organizaciones con cierto grado de autonomía y profundamente heterogéneas, donde los procesos decisionales son el producto de negociaciones, rutinas, conflictos, inercias y aprendizajes que se generan en situaciones concretas y en entornos particulares. Comprender al Estado como una arena organizacional (Crozier, 1964) y como un sistema flojo y adaptativo (Weick, 1976) permite recuperar una dimensión empírica y analítica esencial: la de las organizaciones públicas como organizaciones en todo el sentido de la palabra. Así, el gobierno requiere entidades que garanticen tareas esenciales y desarrollen capacidades legales, técnicas, organizacionales y presupuestales para enfrentar las demandas ciudadanas. Este número de la RedEO busca precisamente insistir en esa mirada: volver a observar a las organizaciones gubernamentales no como apéndices administrativos de un ente superior, sino como organizaciones con culturas, estructuras, rutinas y dinámicas propias, donde el poder, el sentido, la acción y el conflicto se producen cotidianamente.

Estas organizaciones tienen vida propia; no operan solo por reglas e instrumentos, sino mediante interacciones entre actores y entidades. La coordinación trasciende lo intraorganizacional y demanda mecanismos interorganizacionales robustos para el intercambio de información y la toma de decisiones estratégicas.

La pérdida del enfoque organizacional en la administración pública

Paradójicamente, el campo de los estudios organizacionales nació, en buena medida, del análisis de organizaciones públicas: la burocracia weberiana, o los estudios de Simon sobre la racionalidad limitada, o la sociología de las organizaciones de Merton (1938) o Selznick (1949) fueron, ante todo, análisis de organizaciones dentro del aparato estatal. Sin embargo, en las últimas décadas, la administración pública ha tendido a distanciarse del análisis organizacional, privilegiando enfoques normativos, gerenciales o de gobernanza, que si bien aportan valiosas herramientas, también se han autolimitado para enfrentar la diversidad y heterogeneidad que los actores organizacionales imbuyen a la realidad de la acción gubernamental.

El contexto actual exige una vinculación más estrecha entre administración pública y teoría organizacional. Desarrollar herramientas analíticas es clave para una

gestión y políticas públicas eficaces y eficientes, que resuelvan problemáticas sociales en constante cambio. Transformar estas disciplinas implica entender las lógicas organizacionales de los organismos públicos y priorizar la técnica sobre la política. En algunos países como México, esta separación ha generado incluso un vacío empírico: hoy sabemos mucho sobre políticas públicas, pero poco sobre las organizaciones que las implementan; mucho sobre estrategias institucionales, pero menos sobre las estructuras y culturas internas que las hacen posibles o las bloquean. En México, esta carencia es notoria: existen abundantes diagnósticos normativos o administrativos, pero aún son escasos los estudios empíricos y sistemáticos que traten a las agencias, dependencias y unidades gubernamentales como organizaciones vivas, atravesadas por tensiones, aprendizajes y relaciones de poder. La intervención organizacional demanda más estudios aplicados a casos concretos. Desarrollar metodologías a partir de estos permitiría esquemas adaptables. Este número aporta a esa sistematización.

Los cuatro artículos que componen este número buscan precisamente contribuir a llenar parte de ese vacío.

Cuatro miradas empíricas sobre las organizaciones gubernamentales mexicanas

Comenzando por el artículo intitulado “El análisis institucional desde una perspectiva organizacional”, donde Pablo Armando Cruz Hernández propone un esquema metodológico para realizar análisis institucionales desde una perspectiva organizacional, sistematizando cinco aspectos formales e informales que participan en la institucionalización de las organizaciones públicas.

El segundo artículo “Reingeniería de atención ciudadana en el nivel municipal” propuesto por Kristian Andrés Macías Fernández, analiza el caso del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, mostrando cómo una organización municipal puede reconfigurar sus rutinas y mejorar su atención mediante un proceso de reingeniería participativa.

En “La discriminación laboral y las organizaciones del Estado”, Juan Carlos Roldán Chimal, aborda la persistencia de la discriminación laboral por embarazo, situándola dentro de las prácticas organizacionales que reproducen desigualdades estructurales y ofreciendo recomendaciones de política pública.

Por último, en “Entornos organizacionales y bienestar psicosocial”, Laura Cecilia Arzola Aguilar explora la relación entre estructuras jerárquicas y bienestar en la Consejería Jurídica del Estado de México, proponiendo una transformación cultural que coloque al bienestar como eje de la gestión pública.

Estos cuatro artículos entonces comparten la virtud de realizar reflexiones e incluso estudios empíricos sobre organizaciones y políticas en México, lo que contribuye no solo a introducir la variable organizacional al análisis, sino también a proponer, con una mejor comprensión de estas criaturas sociales que llamamos organizaciones gubernamentales, respuestas y perspectivas de mejora.

Vale la pena explicar que las personas que escribieron tres de los artículos (del segundo al cuarto) fueron nuestros estudiantes en la Maestría de Gestión Pública en el CIDE. Estos tres estudiantes entonces realizaron estudios organizacionales que inspiraron la idea de publicar este número de RedEO, aprovechando el trabajo empírico que realizaron para sus tesis. Como tal entonces, estos artículos son una versión modificada y actualizada de sus tesis de posgrado, lo que consideramos altamente productivo pues de esta manera llegarán a un público más amplio.

Reflexiones finales

Los cuatro trabajos aquí reunidos constituyen un mosaico revelador del potencial analítico y empírico que encierra el estudio organizacional del sector público. Cada uno, desde su enfoque particular, nos invita a reabrir el campo de la administración pública hacia la teoría de las organizaciones: a entender que los gobiernos no deciden ni actúan como bloques racionales, sino como redes, arenas y sistemas de sentido en permanente negociación. Ante cambios en el diseño e implementación de políticas, el enfoque organizacional ofrece resultados superiores. Toda solución debe incluir metodologías y herramientas organizacionales como base.

Recuperar esta perspectiva no solo es un ejercicio académico: forma parte también de la necesidad de renovar intelectualmente a la administración y las políticas públicas que hoy enfrentan una contundente crítica ante sus fallas y carencias. Críticas, sobre todo, desde gobiernos populistas, habría que añadir. Más allá del vacío conceptual y del oportunismo político de estas críticas, es necesario aceptar, sin embargo, que la visión normativa de estas disciplinas probablemente contribuyeron a generar unas expectativas irreales y una visión sobre simplificada respecto de los mecanismos efectivos a través de los cuales se toman decisiones y se actúa para resolver problemas públicos. La perspectiva organizacional muestra claramente cómo resolver problemas públicos no es un proceso sin conflicto, no es un proceso sin retórica y discurso, no es un proceso sin irracionales (o si se prefiere, es un proceso de múltiples rationalidades en juego y conflicto). Las expectativas sociales y ciudadanas respecto de lo que sus gobiernos pueden hacer y fallan en hacer, entonces, requiere ser reexplicada. Y la perspectiva organizacional es clave para evitar caer en el error de proponer nuevamente

soluciones y perspectivas idealistas e irreales que contribuyan luego a producir mayor desesperanza y desilusión en las sociedades ante la falta de resultados de las acciones gubernamentales. Es importante observar incluso que las críticas populistas a la administración pública proponen también, en el mejor de los casos, visiones normativas e irreales. Por ejemplo, que las decisiones de acción gubernamental son sencillas si están basadas en un valor unitario que es “correcto” (ya sea la igualdad o lograr la “verdadera democracia”, por ejemplo). O que es a través de la voluntad de personas fuertes y de acción que, por estar del “lado correcto de la historia”, no se equivocan pues siguen los mandatos de algo que denominan como “el pueblo”. La medicina populista será y está siendo ya peor que la enfermedad.

Una sociedad plural es una sociedad de múltiples perspectivas, valores y objetivos. Sus instrumentos sociales, como son las organizaciones gubernamentales, no pueden entonces ser monolitos congruentes y técnicos simplificados. Comprender esta dinámica profundamente social y política de la acción gubernamental es probablemente una de las lecciones más importantes que las sociedades democráticas requieren incorporar para no basar sus juicios en expectativas irreales e inalcanzables. Expectativas más realistas y una comprensión más clara de los mecanismos efectivos, tanto políticos como sociales y técnicos que fluyen en cualquier organización, incluidas las gubernamentales. Permitirá construir instrumentos y formas de intervención más efectivas y con mecanismos de gobernanza más abiertos y participativos. Una perspectiva organizacional, nos atrevemos a pensar, es incluso una forma inteligente y efectiva de confrontar los simplismos argumentativos del populismo maniqueo de buenos vs malos y entonces recuperar la confianza en la diversidad, la deliberación entre agentes diferentes y heterogéneos que desean compartir y convivir en una realidad a través de diálogo y el aprendizaje mutuo.

Observar al Estado desde sus organizaciones –desde sus oficinas, rutinas, rituales, conflictos y aprendizajes– permite devolverle densidad humana y política a la acción pública. Permite entenderla con precisión y diseñar soluciones factibles.

Este número aspira, en ese sentido, a ser un punto de partida y no de cierre: un llamado a estudiar empíricamente las organizaciones gubernamentales mexicanas, no para juzgarlas desde modelos normativos, sino para comprenderlas en su complejidad viva, contradictoria y creativa, y así construir rutas efectivas que satisfagan las necesidades ciudadanas.

Fuentes

- Allison, Graham. (1971). *The Essence of decisión*. New York: Little Brown
- Arellano-Gault, David, David, Demortain, Christian, Roudillard &, Jean Claude, Theoenig. (2013). “Bringing public organizations and organizing back in”. *Organization Studies*. 34(2). 145-167. DOI: 10.1177/0170840612473538
- Crozier, Michel. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: Chicago University Press
- Merton, Robert. (1938). “Social structure and anomie”. *American Sociological Review*. 3 (5). 627-682
- Selznick, Philip. (1949). *TVA and the Grass roots*. Berkeley: University of California Press
- Simon, Herbert. (1947) *Administrative behavior*. Chicago: Nueva York: MacMillan
- Weber, Max. (1987). *Economía y sociedad*. México: FCE
- Weick, Karl. (1976). “Educational organizations as loosely coupled systems.” *Administrative Science Quarterly*. 21(1). 1-19