

TEORÍA AUTÓCTONA EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO

Dra. Rosa María Cuellar Gutierrez
rcuellar@uv.mx

Dra. Dulce María Cano Ortiz
dcano@uv.mx

Mtra. Dulce María Romero Cano
dul_mrc@hotmail.com

Fecha de recepción: 12 de enero de 2018

Fecha de aceptación: 10 de marzo de 2018

RESUMEN

El Estado mexicano es ineficiente e ineficaz por la falta de incorporación de teorías organizacionales que coadyuven a las organizaciones públicas desde la perspectiva de las ciencias administrativas y ciencias sociales, aunque existen teorías organizacionales, que se encuentran analizando a las organizaciones privadas, debido a que el estudio de las organizaciones públicas es complejo. Por lo cual, se deben de incorporar los estudios de gestión a la teoría autóctona. Se pretende acercar a los investigadores, estudiantes y profesionistas, servidores públicos de las ciencias sociales a las ciencias administrativas, con el objeto de analizar nuevas teorías que coadyuven a las organizaciones públicas. Se revisaron los diferentes autores que estudian y analizan esta teoría. Por lo que se identifica como un modelo que acepta el aprendizaje histórico, el cual adapta e inserta en las tendencias de la realidad social. En consecuencia, se producen las siguientes conclusiones: la teoría autóctona es adecuada para analizar la complejidad del caso mexicano. Y finalmente, como propuesta se establece la transdisciplinariedad que se da entre cada una de las teorías para poder reconstruir el todo desde la perspectiva del derecho.

PALABRAS CLAVE: Gestión; Organización pública; Teoría autóctona.

ABSTRACT

The Mexican State is inefficient and ineffective due to the lack of incorporation of organizational theories that contribute to public organizations from the perspective of administrative sciences and social sciences; although there are organizational theories, which analyze private organizations, because the study of public organizations is complex. Therefore, management studies should incorporate the autochthonous theory. It is intended to bring to researchers, students and professionals, public servants, from the social sciences to the administrative sciences in order to analyze new theories that contribute to public organizations. We reviewed the different authors who study and analyze this theory. For what is identified as a model that accepts historical learning, which adapts and inserts in the trends of social reality. Consequently, the following

conclusions are produced: the autochthonous theory is adequate to analyze the complexity of the Mexican case. And finally, as a proposal, the transdisciplinarity that exists between each one of the theories is established in order to reconstruct the whole from the perspective of law.

KEYWORDS: Management; Public organization; Autochthonous theory.

I.- INTRODUCCIÓN

Si bien existen teorías de la organización que explican la conducta de los constructos sociales en diversas latitudes, la lógica de la administración pública en México requiere de la teoría autóctona que se ajusta a la realidad particular de la burocracia mexicana.

En 1992 Arellano y Cabrero publicaron en México un artículo titulado Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad? Y en el 2000 reafirmaron su postura con el artículo El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas) en el que nos llevan a reflexionar sobre los modelos organizacionales autóctonos enfocados a la administración pública. No obstante, se debe recordar que los modelos organizativos que se pretende retomar de países desarrollados son:

Modelos organizacionales creados para otras realidades, no solo porque las organizaciones tienen características culturales específicas, sino también porque requieren evolucionar ante una realidad más compleja, conflictiva y multirrelacional, que además obliga a emplear una lógica orientada a la eficiencia, al interior y exterior. (Arellano y Cabrero, 1992, pág. 3)

En esta ponencia se intenta mostrar que la teoría organizacional, no es la única opción que tiene la administración pública en México para entender la burocracia; se le considera una alternativa para la comprensión e intervención de las organizaciones gubernamentales.

I.I La teoría autóctona

A través de Arellano y Cabrero (1992) se establece un concepto teórico de la teoría autóctona, el cual se entiende como un modelo que acepta la esencia de la visión del mundo y los aprendizajes históricos de este, para adaptarla e insertarla en las tendencias de la realidad del mundo; es decir, un conjunto de ideologías y costumbres que se generan en las organizaciones que es necesario incorporar en la administración pública en México.

Arellano y Cabrero (1992) afirman que la teoría autóctona debe de aceptar la complejidad cultural de los actores, ya que están aferrados a valores e ideologías y son portadores de intereses, y al mismo tiempo toman decisiones en ambientes multiorganizacionales, donde existen reglas explícitas y valores implícitos, con múltiples relaciones de poder. Además estos actores toman decisiones en ambientes multiorganizacionales, dada la correlación o la interdependencia en ejecución de las políticas públicas.

Esta teoría se debe entender como un modelo organizacional que comprende las raíces que las organizaciones públicas guardan respecto al manejo de poder, el trabajo, la jerarquía y la disciplina. En el caso mexicano se menciona la burocracia como el modelo organizacional que se ha fortalecido por medio de la teoría autóctona, pues se ha transformado, adaptado y ha tomado sus propios matices en la administración pública.

Actualmente, es necesario incorporar la teoría autóctona en la administración pública, en virtud de que los modelos establecidos por la teoría organizacional son insuficientes y fracasan debido a que los supuestos culturales, los mecanismos simbólicos y las reglas de interpretación, a nivel global, de lo organizacional y de lo individual, varían de una realidad a otra.

En aras de la globalización económica se adoptaron dichos modelos organizacionales pero no son funcionales en estos momentos pues corresponden a otras realidades, no se adaptan a las necesidades de la sociedad mexicana (Arellano y Cabrero, 2000). México requiere establecer modelos autóctonos que reflejen su realidad, su espacio, tiempo, culturas, ideologías, intereses propios.

I.II Teoría organizacional (metáforas)

La teoría organizacional indica que el administrador público actúa y se expresa de acuerdo con el contexto organizacional, en el que se enfrenta a decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos. Dichas acciones tienen fundamento en leyes, reglamentos y tradiciones públicas. “El administrador público entra en funciones y sale de ellas en una variedad de ambientes organizacionales” (Tamayo, 1999, pág. 7).

I.III Teorías autóctonas vs teorías organizacionales (metáforas)

A continuación, se muestra la línea del tiempo durante una década, de los diversos autores que se encuentran a favor o en contra de las teorías antes mencionadas (ver Figura 1).

1992	1997	1999	1999	2000	2000	2001
Arellano, David y Cabrero, Enrique	Pfeffer, Jeffrey	Morgan, Gareth	Harmon, Michael y Mayer, Richard	Ramírez, José	Arellano, David y Cabrero, Enrique	Pariente, José
Admón. de Empresas Admón. Pública	Artes	Economía y Ciencias Políticas	Psicología	Admón. Pública	Admón. de Empresas Admón. Pública	Arquitectura
México	USA	Reino Unido	USA	México	México	España México
Teoría autóctona	Teoría org. y Admón. pública	Teoría org.: metáforas	Teoría org.: metáforas y Admón. pública	Teoría org. y Admón. pública	Teoría autóctona	Teoría org.: metáforas

Fuente: Elaboración propia.

La trayectoria que han seguido la teoría autóctona y las teorías organizacionales (metáforas) enfocadas a la administración pública (burocracia) representa el intento de elaboración de teoría autóctona y la postura que sigue la teoría organizacional. Arellano y Cabrero (1992) en su trabajo Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?, afirman que:

Un enfoque autóctono viable tendrá que aceptar además que no es autárquico, sino que es necesario aprender de la lógica de procesos externos y adaptarla a la propia dinámica de nuestras organizaciones, no para justificar sus problemas y fracasos, sino para elevar la capacidad de incidencia y transformación de las organizaciones latinoamericanas (Arellano y Cabrero, 1992, pág. 3).

La postura de Pfeffer (1997) en su libro Nuevos rumbos en la teoría de la organización: problemas y posibilidades es establecer una relación entre la teoría autóctona y las teorías organizacionales pues afirma que “vivimos en un mundo de organizaciones” (1997, pág. 1). Para ejemplificar su planteamiento señala que en México básicamente el individuo nace en una organización (hospital) y una dependencia gubernamental ratifica su existencia cuando le extiende un acta de nacimiento (Registro Civil). Como trabajadores económicos, en el momento que requerimos trabajar, solicitamos la inscripción a un padrón de trabajadores (Registro Federal de

Contribuyentes) un organismo gubernamental (Servicio de Administración Tributaria) nos asignará un RFC; de igual forma, al momento de ser trabajadores subordinados, otro organismo (Gobierno Federal) nos asignará un número de seguro social (Instituto Mexicano del Seguro Social); cuando alguien fallece, otra organización pública expedirá un certificado de defunción (Registro Civil), y tal vez el deceso se anuncie en una organización periodística.

Morgan (1999) en su libro *Imágenes de la imaginación* establece teorías organizacionales a través de las metáforas, las cuales llevan a ver y comprender las organizaciones de un modo distinto. Afirma que el uso de las metáforas “implica un modo de pensar y un modo de ver que traspasa el cómo pretendemos nuestro mundo en general” (pág. 7). Al mismo tiempo señala que:

La teoría organizacional tiene la capacidad de ser abierta y flexible y es consciente del hecho de que las nuevas perspectivas surgen a menudo con una comprensión desde un nuevo ángulo de la situación y que una ancha y variada comprensión crearán una ancha y variada gama de posibilidades de acción. (1999, pág. 6)

Un caso particular es el de Harmon y Mayer (1999) quienes en su obra *La teoría de la organización para la administración pública*, establecen metáforas en la administración pública teoría autóctona y teorías organizacionales. Apuntan que cada autor hace uso de las metáforas, aunque algunos se apeguen más literalmente a su imagen elegida que otros, pero al mismo tiempo reconocen que “la proliferación de las teorías simplemente acentúa las dificultades ya formidables que pasan para descubrir y aplicar pensamientos teóricos con el propósito práctico de lograr que se hagan las cosas” (Harmon y Mayer, 1999, pág. 451).

El fundamento de la burocracia en la teoría organizacional se establece a través de Max Weber, Frederick Wilson Taylor y Chester Barnard. “Weber consideraba que la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se centra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables” (Harmon y Mayer, 1999, pág. 104). Y encuentra un acoplamiento con la administración pública cuando estas capacidades “forman en conjunto, un fundamento intelectual para valorar la teoría de las organizaciones en cuanto que moldea el pensamiento y práctica de la administración pública” (Harmon y Mayer, 1999, pág. 102).

En su artículo *Teoría de la organización: metáforas y escuelas*, Ramírez (2000), establece su postura, la cual es establecer teorías organizacionales y/o autóctonas, en virtud de que afirman la teoría organizacional “como espacio teórico y de discusión en el análisis y estudio de las organizaciones se ha incorporado en el estudio de la administración pública” (Ibarra y Montaño, 1992, como se cita en Ramírez, 2000, pág. 22) y al mismo tiempo la considera una alternativa para la comprensión e intervención de las organizaciones gubernamentales (Ramírez, 2000), pero también deja entrever que la teoría de las organizaciones se ha encarcelado por sus metáforas y que se necesita un pluralismo metafórico y metodológico que permita el desarrollo de nuevas perspectivas para el análisis de organizaciones. “Da la existencia de múltiples enfoques, contradiciéndose entre sí” (Ramírez, 2000, pág. 66) y deja claro “que el aparato público ya no se comporta más como un monolito cerrado, se debe considerar como un conjunto de organizaciones estableciendo relaciones tanto intra como interorganizacionales” (Ramírez, 2000, pág. 71).

Arellano y Cabrero (2000) en su artículo El dilema de la importancia de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas), afirman su postura de establecer la teoría autóctona en virtud de que la “globalización implica el intento de homogenizar las relaciones sociales, valores, principios” (Arellano y Cabrero, 2000, pág. 398) por lo que la sociedad debe cambiar sus estructuras para crear otras nuevas las cuales consideren sus condiciones culturales y sociales particulares (espacio y tiempo). Las formas organizativas, estructuras organizacionales, técnicas de reestructuración y cambio organizacional son una moda que va al fracaso por un problema de implementación y la incapacidad de los dirigentes y sus cuadros para implementar correctamente dichos modelos a la realidad del país importador.

Pariente (2001) en su libro Teoría de las organizaciones (Un enfoque de metáforas), afirma su postura de utilizar teorías organizacionales: metáforas, en virtud que él afirma que “Un nuevo siglo ofrece metáforas de perfil organizacional tradicional, el replanteamiento y la redefinición de las organizaciones basado en esta amalgama coyuntural” (Choire Huerta, como se cita en Pariente, 2001, pág. 7) y “La metáfora aflora en toda su complejidad, para recordarnos nuestra condición humana, expresada en la vida cotidiana organizacional” (Pariente, 2001, pág. 13), las cuales son “nuevas formas de entender a las organizaciones y su compleja naturaleza” (pág. 22).

II.- METODOLOGÍA

Para analizar a la teoría autóctona en la gestión de las organizaciones públicas, se utiliza una metodología de tipo exploratoria-descriptiva. El análisis de documentos bibliográficos y terciarios se realizó en cuatro fases. La primera fue la búsqueda de las fuentes primarias (impresos) y terciarios (en línea: Internet) pertinentes. La segunda se realizó una clasificación de estos en función de los objetivos de la investigación. En la tercera se seleccionaron diez libros en los que se abarca el tema de investigación. Finalmente, en la cuarta se practicó un análisis de los documentos seleccionados. En esta fase, se realizó el análisis de cada uno de los documentos bibliográficos, en el que se muestran las diferentes posturas de los autores nacionales e internacionales.

III.- RESULTADOS

Uno de los principales resultados de la trayectoria de la teoría autóctona y la teoría organizacional, es la identificación de los diversos autores de la teoría organizacional con el fin de identificar la trayectoria que ha seguido la teoría organizacional y de la teoría autóctona enfocada en la administración pública.

Como se mencionó anteriormente la teoría organizacional es la que mayormente se ha dedicado a estudiar los modelos organizacionales en las organizaciones públicas y privadas, coadyuvada por las metáforas; en este caso particular se estudia en relación con las organizaciones públicas, en las que el administrador, actúa y se expresa de acuerdo con el contexto organizacional, en el que por necesidad acata decisiones que afectan la vida de seres humanos en un esquema en que se emplean recursos y actos públicos.

En el caso de la Administración Pública en México, se debe de considerar utilizar modelos externos, elaborados

por otros países, pero intentar adaptarlos a su propia realidad, considerando que son modelos que se han realizado para diferentes sociedades y, a largo plazo se tienen consecuencias de eficiencia y eficacia en la gestión; cada país tiene sus propias necesidades internas y externas, es por esto que los autores Arellano y Cabrero (2000), establecen que se deben transformar o adaptar a la realidad mexicana. A continuación, se describen algunas características identificadas en el desarrollo de la investigación de la teoría autóctona.

Figura 2
Características de la teoría autóctona



Fuente: Elaboración propia.

IV.- CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de la teoría autóctona se debe reconocer que es necesario emplear en la administración pública, modelos autóctonos debido a los vicios existentes como la corrupción, las relaciones de poder, entre otros; pero una de las principales preguntas es cómo hacerlo, si existen antecedentes históricos como por ejemplo, la estrecha relación que tiene la administración pública con la política, lo cual nos ha llevado a tener un presidencialismo, patrimonialismo arraigados en las organizaciones gubernamentales.

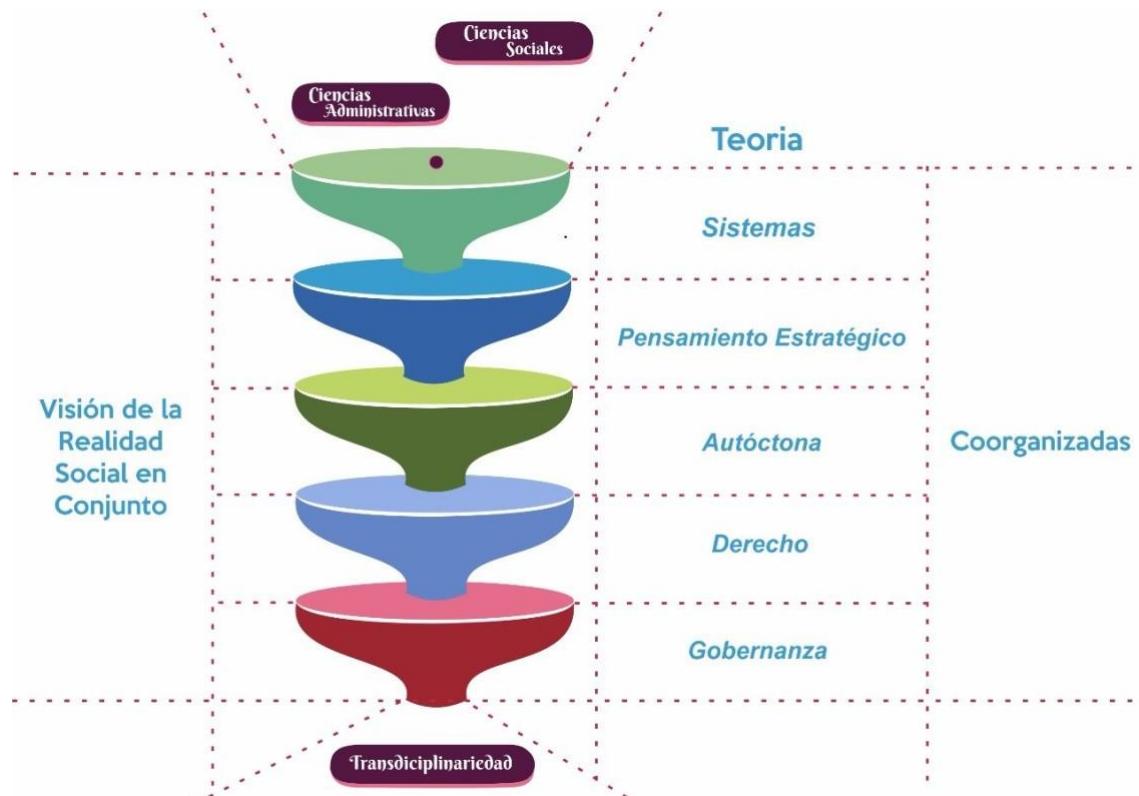
Otra de las circunstancias que se deben considerar para el enfoque de las teorías autóctonas es la globalización en la que México se encuentra inmerso y de la comodidad de los servidores públicos en importar modelos organizacionales hacia la administración pública (burocracia), en virtud de que se ha explicado desde la perspectiva de las teorías organizacionales o modas organizacionales. No hay una teoría autóctona desarrollada a nivel local, lo cual se debe de considerar como una oportunidad de análisis para futuras investigaciones.

Lo más importante de esta ponencia es que no hay una teoría autóctona desarrollada localmente y es una oportunidad para los estudiantes e investigadores como una nueva línea de investigación.

V.- PROPUESTAS

Se identifican teorías de las ciencias sociales y administrativas desde la perspectiva de la unidad de la ciencia, todas las disciplinas forman una integridad (Henriques, 2011), que no puede estar separada uno del otro. A continuación, se establece la transdisciplinariedad que se da entre cada una de las teorías para poder reconstruir el todo desde la perspectiva del derecho, en virtud de que estas teorías estudian la complejidad de las organizaciones públicas y privadas.

Figura 3
La transdisciplinariedad de las teorías de las ciencias sociales y administrativas



Fuente: Elaboración propia, con base en el *Árbol del conocimiento* de Henriques (2011)

Con este conjunto de teorías se afirma que son necesarias para entender la forma específica en que el Estado mexicano vincula económicamente a los ciudadanos como proveedores de recursos buscando la eficiencia y eficacia en la gestión.

VI.- REFERENCIA

- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2000). *El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas)*. México: Porrúa.
- Arrellano, D. y Cabrero, E. (1992). *Modelos Organizacionales autóctonos para América Latina: ¿Utopía o realidad?* México: CIDE.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morgan, G. (1999). *Imágenes de la imaginación*. México: Alfaomega.
- Pariente, J. (2001). *Teoría de las organizaciones (Un enfoque de metáforas)*. México: Porrúa.
- Pfeffer, J. (1997). *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades*. EUA: Oxford University Press.
- Ramírez, J. (2000). Teoría de la organización: metáforas y escuelas. En D. Arellano y E. Cabrero, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa.
- Tamayo, J. (1999). Estudio introductorio. En M. Harmon y R. Mayer, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.